



ROSETTA DANS LA GRANDE VILLE :  
*UNE ÉVALUATION DES PREMIERS EMPLOIS  
DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES 2003-2007*

Brice CHAMPETIER,  
Abraham FRANSEN,  
Yannick VANDERBORGHT,<sup>1</sup>

Résumé

En 2000, l'Etat fédéral annonce le financement de 2 000 contrats de premier emploi (ou emplois « Rosetta ») au bénéfice d'administrations et de services parastataux et associatifs qui relèvent de sa compétence. Le commissariat chargé de la Politique des grandes villes, créé quelques mois plus tôt, va récupérer 150 (puis 170) de ces emplois « Rosetta » pour les affecter à des projets du programme « Politique des grandes villes » en train de naître. Des conventions entre l'Etat fédéral et les villes et les communes où travailleront les jeunes (au sein de services communaux ou d'associations) sont ensuite signées. Elles définissent les types de postes que devront occuper les jeunes afin de respecter les objectifs du « plan Rosetta » et ceux de la Politique des grandes villes (eux-mêmes formalisés au sein de « contrats de ville »). Au travers de son évaluation détaillée, nous envisageons le dispositif « Rosetta Grandes villes » - qui apparaît comme un bon révélateur des logiques contemporaines d'action publique dans les domaines clés du sous-emploi des jeunes peu qualifiés et de la revalorisation des quartiers urbains défavorisés - selon trois critères d'analyse de l'action publique : celui de sa pertinence ; celui de son effectivité ; et celui de son efficacité.

**Mots clés :** emploi des jeunes peu qualifiés, politique de la ville, dispositifs, évaluation, efficacité.

**Références JEL :** J08, J45, J63

---

<sup>1</sup> Brice Champetier est chercheur au Centre d'études sociologiques (CES) des Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles (FUSL). Abraham Franssen est Professeur aux FUSL, rattaché au CES. Yannick Vanderborght est Professeur aux FUSL, rattaché au Centre de recherche en sciences politiques (CReSPo) et à la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale de l'UCL. Adresse de contact : [vanderborght@fusl.ac.be](mailto:vanderborght@fusl.ac.be)

## **Commission 2 :** **Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie**

---

### INTRODUCTION

---

Le sous-emploi des jeunes, et particulièrement des jeunes peu qualifiés, ainsi que les tensions et difficultés du vivre ensemble dans les grandes villes constituent des préoccupations majeures et récurrentes à l'agenda politique de ces quinze dernières années. Le plan Rosetta – *initialement conçu pour favoriser l'embauche de jeunes peu qualifiés par les entreprises et les administrations* – et la Politique des grandes villes – *qui se concrétise par le financement fédéral, via des contrats de ville, des projets de développement social et urbain intégré<sup>2</sup> présentés et mis en oeuvre par les quinze villes et communes de la Région bruxelloise, flamande et wallonne retenues comme prioritaires* –, représentent, depuis 1999, deux exemples significatifs de l'action publique dans ces domaines.

Ces deux politiques sont conçues et sont mises en oeuvre séparément l'une de l'autre. Pour l'essentiel, elles continuent à relever de Ministères (Emploi *versus* Politique des grandes villes) et d'administrations différentes (ONEM, VDAB, Forem, Actiris *versus* Service Politique des grandes villes au sein du Service public fédéral Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale).

L'intérêt du dispositif des « contrats de premier emploi » (dits « contrats Rosetta ») affectés à la politique fédérale des grandes villes est précisément de tenter d'articuler les finalités propres à chacune de ces politiques en un dispositif spécifique mis en oeuvre à partir de 2000. En outre, ces deux politiques - et *a fortiori* le dispositif « CPE-PGV<sup>3</sup> » constitué à leur intersection – sont caractéristiques des nouveaux modes d'action publique, privilégiant une action territorialisée au niveau local, centrée sur des groupes-cibles, procédant par délégation des responsabilités, visant à promouvoir des actions transversales, en réseau et en partenariat. S'inscrivant dans le référentiel de l'Etat social actif et emblématique des nouveaux métiers de la ville (stewards urbains, gardiens de parc, médiateurs de quartier ...), le dispositif « CPE-PGV », bien que ne concernant qu'un nombre très limité de postes (170) et de jeunes (près de 400 jeunes en ont bénéficié depuis 2000), constitue un bon « révélateur » et « analyseur » des logiques contemporaines d'action publique dans deux domaines clefs.

À ce jour, le dispositif « CPE-PGV » n'avait pas fait l'objet d'une évaluation systématique. Celle-ci est apparue d'autant plus utile que le dispositif a connu plusieurs réorganisations depuis sa mise en place en 2000, tant sur le plan institutionnel que réglementaire. En outre, l'autonomie de la mise en oeuvre de la mesure au niveau des différentes villes et communes contribue indirectement à renforcer les spécificités locales et à accroître la faible visibilité, pour ne pas dire l'opacité et la méconnaissance du dispositif et de ses effets.

Notre étude d'évaluation, la première effectuée sur le sujet, dresse un schéma complet de cette mesure au niveau de l'occupation des emplois, du profil des

---

2 Par exemple, la création d'espaces publics de rencontres et de loisirs dans les quartiers, la promotion de la participation des habitants, la réalisation de plans intégrés de développement de quartiers, l'accompagnement des populations précarisées, le soutien à l'entrepreneuriat local, l'amélioration des logements...

3 Pour « Contrat de premier emploi - Politique des grandes villes »

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

jeunes embauchés, de la variation locale pour ce qui est de la mise en forme de la mesure et des expériences, des facteurs de réussite et des points négatifs signalés par les jeunes et les villes<sup>4</sup>.

Nous avons pour ce faire mobilisé une approche dite « mixte » :

- Sur la base des données administratives fournies par les quinze villes du programme Politique des grandes villes, la Cellule Politique des grandes villes et les services de médiation régionaux (VDAB, FOREM, Actiris), un aperçu quantitatif des emplois créés, du profil des jeunes embauchés et de la durée des contrats a été dressé.
- Une analyse des résultats de l'insertion de 147 jeunes a été réalisée à l'aide des données fournies par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (*datawarehouse* Marché du Travail et Protection sociale).
- Les expériences et la carrière des jeunes ont été étudiées sur la base de 32 entrevues approfondies avec un échantillon représentatif de jeunes. Parmi les jeunes interviewés, 18 jeunes occupaient toujours le premier emploi, 8 jeunes travaillaient et 5 jeunes étaient toujours sans emploi six mois après la fin du premier emploi. Un jeune occupait des emplois variés en tant qu'intérimaire.
- Les infrastructures mises en place par les villes pour l'accompagnement, la formation, l'embauche et le suivi ont été retracés sur la base d'entretiens semi-directifs auprès des coordinateurs locaux des quinze villes et les responsables des services où sont employés les jeunes (n=44). Ensuite, deux tables rondes, une néerlandophone et une francophone, ont été organisées pour dégager les apprentissages et les facteurs de réussite tels que les envisagent les responsables locaux.

Inspirés par un schéma classique en évaluation de l'action publique, adapté de Varone et Magdalijns (2000), nous avons successivement étudié la conception, la mise en oeuvre et les effets concrets du dispositif CPE affecté à la Politique des grandes villes. Dans le cadre de cette contribution, nous avons choisi de focaliser notre attention sur une brève description de la conception du dispositif (1), sur une analyse de ses effets (2) et, enfin, sur son évaluation (3).

## 1. LA CONCEPTION DU DISPOSITIF « CPE-PGV »

---

### 1.1. LA GENÈSE DU DISPOSITIF

---

Dans la déclaration gouvernementale de juin 1999, la politique urbaine apparaît comme une priorité fédérale (Thibaut, 2001 ; Smeets, 2003 ; De Decker *et al.*, 2005). Dans la foulée, un Commissariat chargé de la Politique des grandes villes

---

<sup>4</sup> Cet article est basé sur une recherche plus ambitieuse effectuée par une équipe conjointe FUSL-KULeuven, en collaboration avec l'agence Alter et commanditée par la Cellule Politique des grandes villes (SPP Intégration sociale). A la KULeuven (HIVA), la recherche a été effectuée par Line Van Hemel, sous la direction de Ludo Struyven. Une version complète de l'étude est disponible sur demande, et une synthèse est accessible en ligne sur le site de la cellule PGV.

## **Commission 2 :** ***Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie***

---

est créé. Il dépose le 26 septembre 1999 une note d'orientation au Conseil des Ministres, qui indique que « le ministre en charge de la Politique des grandes villes fixe quatre objectifs de la politique urbaine qu'il entend mener : l'amélioration du cadre de vie, des conditions de vie, de la sécurité et la relance de la fonction économique » (Thibaut, 2000, pp. 351-352).

Depuis 2005, le programme pluriannuel pour les contrats des villes prévoit cinq objectifs stratégiques :

- le développement des quartiers intégrés ;
- une économie locale florissante, des emplois durables à proximité ;
- une forte cohésion sociale ;
- une ville saine dans un environnement sain ;
- une meilleure offre en logements.

Les contrats des villes doivent également répondre à certains accents transversaux au sein de ces objectifs stratégiques. Il s'agit de l'insertion socioprofessionnelle, de l'égalité entre hommes et femmes, de la diversité et de l'interculturalité, de la participation des habitants et du développement durable.

Le plan « Rosetta » est introduit en décembre 1999. Explicitement présenté comme l'une des réponses de la Belgique aux lignes directrices européennes pour l'emploi (Lanotte, 2000), l'objectif de ce plan est de permettre à chaque jeune – et en particulier aux jeunes les moins qualifiés – d'accéder le plus tôt possible à un premier emploi. 55 000 conventions « premier emploi » sont ainsi signées la première année de mise en place du dispositif (Alter Echos, 2001).

Le plan oblige toutes les entreprises et administrations (à l'exception de l'enseignement) de 50 travailleurs minimum à engager des jeunes à concurrence de 3% de leur effectif. En contrepartie de ces embauches, sont prévues des incitants pour les employeurs dans la mesure où : premièrement, l'engagement d'un jeune peu qualifié (titulaire d'un diplôme de secondaire inférieur au maximum) donne droit à une exonération forfaitaire de cotisations patronales de 495,79 euros par trimestre pendant un an ; deuxièmement, l'engagement au-delà du seuil des 3% d'un jeune peu qualifié ouvre droit à une exonération de 1 152,52 euros à l'employeur par trimestre ; troisièmement, le fait de garder, en contrat à durée indéterminée, le jeune entré en plan Rosetta ouvre droit pendant un an à une réduction de 10% des charges patronales.

Le rattachement du plan Rosetta avec la Politique des grandes villes en gestation se fait en 2000, lors de l'annonce de la création (et le subside à 100%) par le fédéral de 2 000 postes « convention de premier emploi » dans la fonction publique fédérale et dans les services parastataux et associatifs qui relèvent de sa compétence (Alter Echos, 2000). Sur ces 2000 postes de travail, 1/3 des jeunes ont été prioritairement affectés à des programmes fédéraux (projets globaux) dont 150 conventions de premier emploi dans un premier temps, 170 depuis 2002, sont consacrées à la Politique des grandes villes.

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

## 1.2. LES OBJECTIFS CHANGEANTS DU DISPOSITIF

Dans un premier temps (en 2000), c'est via les Régions et moyennant trois accords de coopération (en date du 24 octobre 2000) entre le fédéral et les Régions, que sont attribuées et gérées les conventions « premier emploi » (CPE).

À partir de 2002, la gestion des CPE passe des Régions à l'administration fédérale « Cellule Politique des grandes villes », celle-ci ayant été créée en 2001. Dans la foulée, des conventions entre les 15 communes qui ont signé un contrat de ville<sup>5</sup> et l'État fédéral sont établies en 2002. Ces conventions Etat fédéral-communes ont pour objet de spécifier les conditions d'affectation des jeunes dans les services communaux.

**Tableau 1.** Répartition des premiers emplois sur les 15 villes, 2002.

*Source* : Cellule Politique des grandes villes.

| Région                           | Ville                 | Nombre de premiers emplois |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| <b>Région Bruxelles-Capitale</b> | Anderlecht            | 6                          |
|                                  | Bruxelles             | 8                          |
|                                  | Schaerbeek            | 7                          |
|                                  | Saint-Gilles          | 5                          |
|                                  | Molenbeek Saint-Jean  | 8                          |
|                                  | Saint-Josse-Ten-Noode | 3                          |
|                                  | Forest                | 2                          |
|                                  | <b>Total</b>          | 39                         |
| <b>Flandre</b>                   | Anvers                | 31                         |
|                                  | Gand                  | 26                         |
|                                  | Ostende               | 16                         |
|                                  | <b>Total</b>          | 73                         |
| <b>Wallonie</b>                  | Charleroi             | 22                         |
|                                  | La Louvière           | 6                          |
|                                  | Liège                 | 14                         |
|                                  | Mons                  | 9                          |
|                                  | Seraing               | 7                          |
|                                  | <b>Total</b>          | 58                         |
| <b>Total</b>                     |                       | 170                        |

Dans chacune de ces conventions Etat fédéral-communes, les objectifs du dispositif sont explicitement formulés : 1) améliorer le cadre de vie et les conditions de vie dans la ville, 2) favoriser l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, 3) permettre l'emploi prioritaire des jeunes peu qualifiés des quartiers en difficulté.

<sup>5</sup> 11 communes ont signé un contrat de ville en 2000 et 4 de plus en 2001, soit 15 villes au total.

## **Commission 2 :** *Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie*

---

Les membres de la Cellule Politique des grandes villes ont dû exercer un recadrage du programme lorsque le pilotage leur a été transféré en 2002. Ce recadrage a néanmoins été freiné dans la mesure où certaines dispositions transitoires ont été prévues dans les conventions Etat-communes de 2002. Ainsi, en Région wallonne, un article de ces conventions précise que « de manière transitoire, les autorités locales s'engagent à respecter les accords du gouvernement wallon repris dans les conventions signées entre la Région et les associations mentionnées dans le programme d'affectation, et ceci, durant la durée restante desdites conventions ». L'inscription de ce type de mesures transitoires dans les conventions de 2002 montre bien le caractère déterminant qu'a eu le pilotage régional initial sur le pilotage actuel du dispositif. La Cellule Politique des grandes villes reste encore liée par une distribution des postes qu'elle n'a pas impulsée et dont elle ne peut que progressivement reprendre le contrôle.

Du début de l'année 2000 au début de l'année 2004, conformément à la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'Emploi, la « CPE » oblige l'employeur (principalement des entreprises privées) à signer avec le jeune un contrat d'une durée minimale d'un an. Quantitativement, un nombre conséquent de jeunes bénéficie de la mesure (85 923 jeunes de 2000 à 2003). Qualitativement, Auquier et Marage (2003, p. 215) remarquent, sur base d'entretiens approfondis auprès de ces bénéficiaires, que, vis-à-vis de l'emploi, « le plan Rosetta, ne garantit pas, loin s'en faut, la stabilisation des jeunes en son sein ». Les employeurs auraient en effet tendance à ne garder les jeunes qu'un an dans l'entreprise, en privilégiant un fort turn-over de la main d'œuvre.

Le titre 2 « emploi » de la loi programme du 22 décembre 2003 réalise alors une refonte importante du dispositif « Rosetta » en permettant aux employeurs de bénéficier de la « réduction groupe-cible jeunes travailleurs » (réduction des cotisations patronales) pendant l'exécution d'une CPE jusqu'au dernier jour du trimestre au cours duquel le jeune atteint l'âge de 26 ans (et non plus pendant un an seulement).

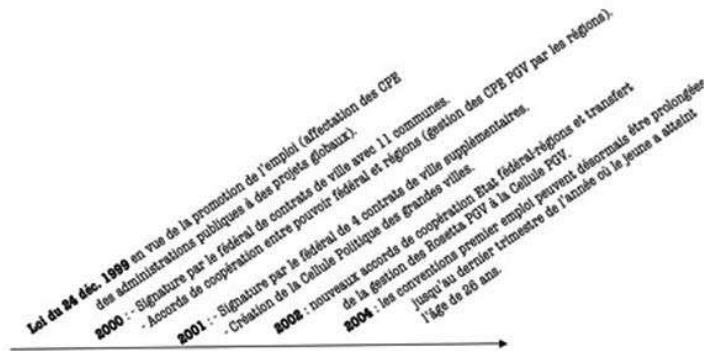
Cette réforme aura un impact important sur les « CPE subsidiées » à 100% par l'Etat (qui travaillent donc dans des administrations communales, régionales, fédérales ou des asbl). En effet, à partir de 2004, si l'employeur (le service public où travaille le jeune) prévoit, dès le départ, que la CPE est « à durée indéterminée jusqu'à l'âge de 26 ans », ou s'il renouvelle tous les ans celle-ci, alors d'une part, le jeune pourra rester à son poste jusqu'à ce qu'il ait 26 ans et d'autre part, le service employeur pourra continuer à recevoir le subside pendant toute la période d'emploi.

L'objectif des dispositifs « CPE subsidiées » (dont font partie les CPE « Grandes villes »), modifié par la loi de 2003, devient alors la stabilisation sur le lieu de travail par le biais d'une convention « premier emploi » d'une durée potentiellement plus longue.

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

**Figure 1.** Les réformes successives autour du plan Rosetta Grandes villes  
Source : Equipe de recherche FUSL-KULeuven. (cf. note 4)



### 1.3. LE PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF

---

Le passage suivant, tiré d'une note réalisée par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale nous permet de comprendre les grands traits du programme politico-administratif du plan Rosetta Grandes villes :

*« Les 170 "postes" sont "sous-traités" à des tiers, voire quarts partenaires dans les villes/communes concernées par le programme "Politique des grandes villes". Chaque "sous-traitance" doit faire l'objet d'une convention bilatérale particulière entre le ministre fédéral compétent en matière de Politique des grandes villes et l'autorité locale concernée. Chacune de ces conventions fait partie de la convention de partenariat » (SPF Emploi, 2005, p. 1).*

Ces conventions entre le niveau fédéral (le Ministre fédéral) et le niveau local (les villes) constituent donc le support principal permettant aux acteurs de connaître les modalités de mise en oeuvre du plan Rosetta Grandes villes. Les conventions Etat-villes et les contrats de ville (qui précisent les projets subsidiés dans le cadre du programme Politique des grandes villes) indiquent les acteurs de mise en oeuvre. On retient en particulier : le Ministre fédéral en charge de la Politique des grandes villes, le Bourgmestre de la commune, le responsable du service où le jeune sera affecté et l'organe de coordination du contrat de ville (Figure 2).

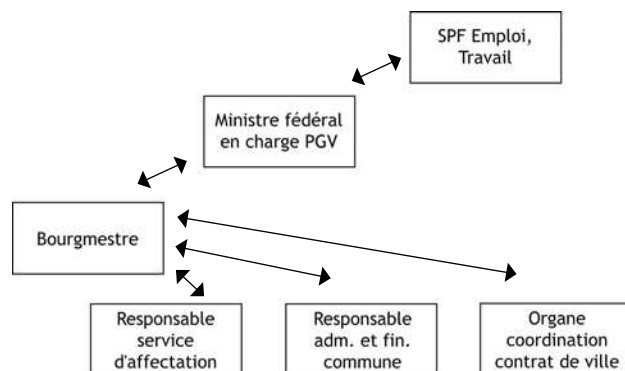
À l'heure actuelle, le pilotage central du dispositif revient donc au Ministre en charge de la Politique des grandes villes et sur le plan opérationnel à la Cellule Politique des grandes villes mise en place au sein du SPF Intégration sociale.

Comme nous l'ont expliqué les membres de la cellule que nous avons rencontrés, la tâche de pilotage du dispositif Rosetta Grandes villes reste essentiellement administrative. Le suivi consiste ainsi à recevoir pour chaque nouvelle embauche une copie du contrat de travail, une copie de la carte « premier emploi » de la

## Commission 2 : Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie

personne, puis, pendant le contrat, une copie des fiches de salaire (mensuellement ou trimestriellement).

**Figure 2.** Le programme politico-administratif du plan Rosetta Grandes villes  
Source : Equipe de recherche FUSL-KULeuven. (cf. note 4)



### 1.4. LES RESSOURCES INVESTIES

Les ressources investies directement par le fédéral consistent en premier lieu dans le financement de 170 postes convention « premier emploi ». « Les moyens financiers (5 437 300 euros en 2004) requis proviennent d'une enveloppe au sein de la Sécurité sociale, sur le budget de l'Office national de l'Emploi (Onem) » (SPF Emploi, 2005, p. 3).

Notons que ces Rosetta sont financés à 100% par l'Etat. Ils se distinguent de ce fait de la majorité des autres Rosetta, qui ne génèrent, pour l'employeur, que des exonérations forfaitaires en fonction du nombre de jeunes peu qualifiés embauchés.

Outre les postes CPE, le fédéral a également affecté trois agents de la Cellule Politique des grandes villes à la coordination de ces contrats.

En termes de ressources non investies, on soulignera l'absence de financement des formations des jeunes en CPE par le fédéral. En effet, tous les contrats premier emploi financés sont de type 1 alors que la CPE peut stipuler une obligation de formation à charge de l'employeur.

### 1.5. HYPOTHÈSES ET TENSIONS POTENTIELLES

En action publique, l'*hypothèse causale* se traduit par des suppositions quant à l'enchaînement des causes et des effets qui caractérisent le problème social à résoudre. Dans le cas présent, une première hypothèse causale repose sur le « pari » qu'en offrant la possibilité à des jeunes peu qualifiés d'occuper un pre-



*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

mier emploi, on augmentera leur employabilité et leur probabilité de s'insérer sur le marché de l'emploi ordinaire.

En lien avec la Politique des grandes villes, une seconde hypothèse causale est, que par la création de postes et de nouveaux métiers de la ville (stewards urbains, gardiens de parc ...), on contribuera à l'amélioration du vivre ensemble dans les quartiers défavorisés.

Les *hypothèses d'intervention* établissent comment le problème collectif à résoudre peut être atténué voire résolu par la politique publique. Le « CPE-PGV » repose sur l'idée qu'en mettant à la disposition des communes la possibilité d'engager des jeunes dans le double cadre des conventions « premier emploi » et de la Politique des grandes villes, celles-ci engageront effectivement des jeunes peu qualifiés et les affecteront à des fonctions dans le cadre de la Politique des grandes villes.

D'emblée, à partir de l'examen de la genèse et de la conception du dispositif « CPE- PGV », on peut pointer trois types de tensions potentielles :

1. Est-on dans une logique de création directe d'emplois subsidiés ou dans une logique d'activation et d'amélioration de l'employabilité des jeunes ?
2. S'agit-il de procurer de l'emploi flexible pour les villes ou de l'emploi pérenne pour les jeunes ?
3. Quant à l'affectation des postes, est-ce qu'on cible des objectifs de la Politique des grandes villes ou bien la mise à disposition discrétionnaire de main-d'oeuvre aux administrations communales ?

### **1.6. QUELQUES DONNÉES SUR LA MISE EN OEUVRE**

---

Comme indiqué plus haut, dans le cadre de cette contribution nous focalisons notre attention sur la genèse du dispositif et sur son évaluation. Il est toutefois utile, pour bien saisir les enjeux de cette évaluation, de disposer de quelques données sur la mise en oeuvre du plan Rosetta dans les grandes villes.

Remarquons d'abord que les postes ont été distribués au sein de communes choisies, d'après les accords du gouvernement sur les budgets de 2000 et de 2001, selon quatre types de critères : 1) le nombre d'habitants de la commune, 2) le fait que certaines zones de la commune soient Objectif 2<sup>6</sup>, 3) la part des habitants domiciliés dans des quartiers défavorisés, 4) le revenu moyen des habitants.

Cependant aucun document ne précise, de façon explicite, des critères de distribution du *nombre* de postes (158 en 2000, puis 170 en 2002) entre les communes. Il est à noter que lors du passage de la gestion des postes des régions vers

---

<sup>6</sup> L'Objectif 2 des fonds structurels de l'Union européenne vise à permettre la redynamisation de zones connaissant des difficultés particulières en matière d'emploi, notamment pour des raisons de reconversion des anciennes industries.

**Commission 2 :**  
**Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie**

les communes en 2002, les communes de la Région bruxelloise ont bénéficié d'un rééquilibrage du nombre de postes « CPE-PGV » à leur profit.

**Tableau 2.** Classement des premiers emplois par secteur, n=170, 2002-aujourd'hui

Source : Conventions Etat-villes portant sur les CPE du programme Politique des grandes villes.

| Secteur  | Région<br>flamande | Région<br>wallonne | Région<br>Bruxelles-<br>Cap. | 15 villes |              |
|--|--------------------|--------------------|------------------------------|-----------|--------------|
|  | pourcentage        | pourcentage        | pourcentage                  | nombre    | pourcentage  |
| 1) fourniture de services aux organisations et entreprises       | 78,08              | 17,24              | 25,64                        | 77        | <u>45,29</u> |
| 1a) dont les balayeurs   | <u>52,05</u>       | 6,90               | <u>17,95</u>                 | 49        | 28,82        |
| 1b) dont les ouvriers polyvalents                                | <u>26,03</u>       | 10,34              | 7,69                         | 28        | 16,47        |
| 2) sécurité publique (gardiens de parc, stewards urbains...)     | 4,11               | 5,17               | <u>58,97</u>                 | 29        | <u>17,06</u> |
| 3) travail social et culturel (dont animateurs de rue...)        | 1,37               | <u>41,38</u>       | 7,69                         | 28        | <u>16,47</u> |
| 4) services administratifs (secrétaires...)                      | 4,11               | <u>25,86</u>       | 2,56                         | 19        | <u>11,18</u> |
| 5) réparations et techniques d'entretien (réparation de vélo...) | 6,85               | 1,72               | 2,56                         | 7         | 4,12         |
| 6) personnels et techniciens cadres                              | 2,74               | 3,45               | 2,56                         | 5         | 2,94         |
| 7) prestataire de services aux particuliers                      | 2,74               |                    |                              | 2         | 1,18         |
| Inconnu  |                    | 5,17               |                              | 3         | 1,76         |
| <b>total (%)</b>   | 100,00             | 100,00             | 100,00                       |           | 100,00       |
|  | 73                 | 58                 | 39                           | 170       |              |

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

**Tableau 3.** Premiers emplois classés selon le statut et le niveau de fonction par région, n=162\*\*\*\*, 2002-aujourd'hui

Source : Conventions Etat-villes portant sur les CPE du programme Politique des grandes villes.

\* Payé à un niveau « graduat ».

\*\* Payé à un niveau « secondaire supérieur ».

\*\*\* Payé à un niveau « secondaire inférieur »

\*\*\*\* Huit fonctions n'ont pas été reprises car nous manquions de données

|  | % ouvriers   | % employés   | Total rangée (%) |
|--|--------------|--------------|------------------|
| <i>Région Bruxelles-Capitale (n=36)</i>        |              |              |                  |
| Très qualifié (niveau B*)                      | -            | 2,78         | 2,78             |
| Moyennement qualifié (niveau C**)              | -            | 5,56         | 5,56             |
| Peu qualifié (niveau D-E***)                   | 66,66        | 25,00        | 91,66            |
| <b>Total colonne Région Bruxelles-Cap. (%)</b> | <b>66,66</b> | <b>33,34</b> | <b>100,00</b>    |
| <i>Région flamande (n=70)</i>                  |              |              |                  |
| Très qualifié (niveau B)                       | -            | -            | -                |
| Moyennement qualifié (niveau C)                | -            | 2,86         | 2,86             |
| Peu qualifié (niveau D-E)                      | 95,71        | 1,43         | 97,14            |
| <b>Total colonne Région flamande (%)</b>       | <b>95,71</b> | <b>4,29</b>  | <b>100,00</b>    |
| <i>Région wallonne (n=56)</i>                  |              |              |                  |
| Très qualifié (niveau B)                       | -            | 8,93         | 8,93             |
| Moyennement qualifié (niveau C)                | -            | 30,36        | 30,36            |
| Peu qualifié (niveau D-E)                      | 26,79        | 33,93        | 60,72            |
| <b>Total colonne Région wallonne (%)</b>       | <b>26,79</b> | <b>73,22</b> | <b>100,00</b>    |

**Tableau 4.** Niveau de formation des jeunes embauchés en tant que premier emploi, 2003-2006, n=366

Source : VDAB FOREM Actiris

|  | Région flamande | Région wallonne | Région Bruxelles-Cap. |
|--|-----------------|-----------------|-----------------------|
| Enseignement secondaire inférieur        | 36,59 %         | 20,16 %         | 55,13 %               |
| Enseignement secondaire supérieur        | 53,66 %         | 48,39 %         | 23,08 %               |
| Enseignement supérieur non-universitaire | 3,05 %          | 22,58 %         | 3,85 %                |
| Université                               | 1,22 %          | 4,03 %          | 1,28 %                |
| Formation professionnelle                | 5,49 %          | 1,61 %          | 1,28 %                |
| inconnu                                  |                 | 3,23 %          |                       |
| total (%)                                | 100,00          | 100,00          | 100,00                |
| total (n)                                | 164             | 124             | 78                    |

**Commission 2 :**  
*Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie*

**Tableau 5.** Sexe des jeunes embauchés, 2003-2006, n=368

Source : VDAB FOREM Actiris

| Sexe      | Flandre | Wallonie | Bruxelles |
|-----------|---------|----------|-----------|
| homme     | 84,34%  | 46,77%   | 87,18%    |
| femme     | 14,46%  | 51,61%   | 12,82%    |
| inconnu   | 1,20%   | 1,61%    | 0,00%     |
| total (%) | 100,00% | 100,00%  | 100,00%   |
| total (n) | 166     | 124      | 78        |

On remarque (Tableaux 3 et 4) une nette tendance à l'éviction du groupe-cible, d'une part, par la création d'emplois qualifiés (30% des postes qualifiés en Wallonie sont payés à un niveau « secondaire supérieur » et 9% à un niveau « graduat ») et d'autre part, par l'embauche de jeunes qualifiés pour des fonctions destinées à des personnes peu qualifiées (53% des jeunes employés en Flandre ont un secondaire supérieur alors que 95% des postes, dans cette région, sont payés à un niveau « secondaire inférieur »).

**Tableau 6.** Durée d'emploi en poste « CPE-PGV », n=243, 2003-2006

Source : équipe de recherche HIVA-KUL, FUSL.

| Durée dans le poste | Nombre d'individus | Pourcentage |
|---------------------|--------------------|-------------|
| ≤ 1 mois            | 10                 | 4,12        |
| > 1 mois - ≤ 3 mois | 8                  | 3,29        |
| > 3 mois - ≤ 6 mois | 16                 | 6,58        |
| > 6 mois - ≤ 9 mois | 16                 | 6,58        |
| > 9 mois - ≤ 1 an   | 132                | 54,32       |
| > 1 an - ≤ 1,5 an   | 17                 | 7,00        |
| > 1,5 an - ≤ 2 ans  | 28                 | 11,52       |
| > 2 ans - ≤ 3 ans   | 10                 | 4,12        |
| > 3 ans             | 6                  | 2,47        |
| Total               | 243                | 100,00      |

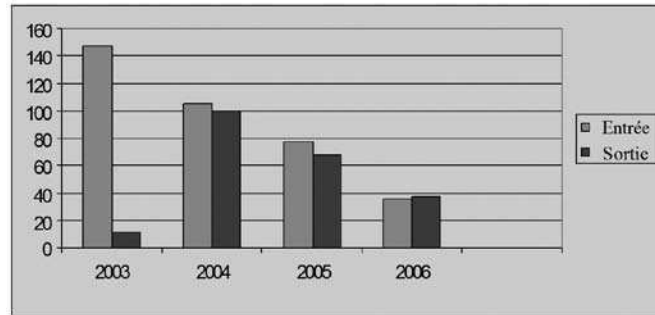
Parmi les enseignements fournis par le Tableau 6, soulignons que :

1. Un quart des jeunes restent en contrat pendant une durée strictement supérieure à un an. Ces jeunes connaissent donc une certaine stabilisation dans leur emploi.
2. Certains employeurs du dispositif « CPE-PGV » (services communaux et associations) ont pris l'option de signer des contrats d'une durée d'un an et d'éventuellement renouveler ceux-ci chaque année (plutôt que de signer directement un contrat « jusqu'à l'âge de 26 ans »). Ceci explique que 54% des contrats soient d'une durée de 9 à 12 mois. On constate donc une volonté, dans le chef des employeurs, de sélection de la main-d'oeuvre après une « période d'essai » d'un an.

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

**Figure 3.** Flux d'entrée et de sortie des postes « CPE-PGV », 2003-2006  
*Source* : Cellule Politique des grandes villes



Le flux d'entrée est resté relativement élevé en 2003, alors que la réforme mise en place la même année aurait permis de prolonger les contrats d'une bonne partie des jeunes (Figure 3). Une part de l'explication réside dans le fait que l'information a été mal diffusée. Les services communaux n'ont pas eu connaissance du changement de régime. Il apparaît également qu'une proportion significative d'employeurs a privilégié, à ce moment, un renouvellement des postes.

Au début de l'année 2007, 145 jeunes étaient encore sous contrat. On remarque également que la signature de nouveaux contrats en 2006 et 2005 a été faible (Figure 3). Les annonces répétées, à partir de 2006, d'une disparition de la Politique des grandes villes ou des subsides relatifs aux postes « CPE-PGV », ont peut-être poussé les employeurs, d'une part, à ne pas recruter de nouveaux candidats, et, d'autre part, à « garder » les jeunes en poste jusqu'à disparition du subside.

## 2. LES EFFETS DU DISPOSITIF

---

Afin d'étudier les effets concrets, souhaités ou non, du dispositif « CPE-PGV », nous avons essentiellement recouru à deux méthodes. D'une part, nous avons effectué une analyse longitudinale des trajectoires des jeunes à la sortie de leur CPE (données Banque Carrefour, n=147). D'autre part, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès de « bénéficiaires » (des jeunes en CPE Grandes villes ou ayant terminé leur contrat, n=32)<sup>7</sup>.

### 2.1. L'INSERTION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL APRÈS LA « CPE-PGV »<sup>8</sup>

---

Sur base des données fournies par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (datawarehouse Marché du travail et Sécurité sociale) on peut dresser un aperçu

<sup>7</sup> Il est à noter qu'une étude réalisée à partir d'entretiens auprès de jeunes en plan Rosetta a déjà été effectuée par Auquier et Marage (2003).

<sup>8</sup> L'analyse détaillée a été effectuée par Line Van Hemel (HIVA-KULeuven).

## Commission 2 : Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie

des résultats de l'insertion des jeunes sur le marché du travail qui ont, entre 2003 et 2006 signé un « CPE-PGV » et qui sont ensuite sortis du dispositif.

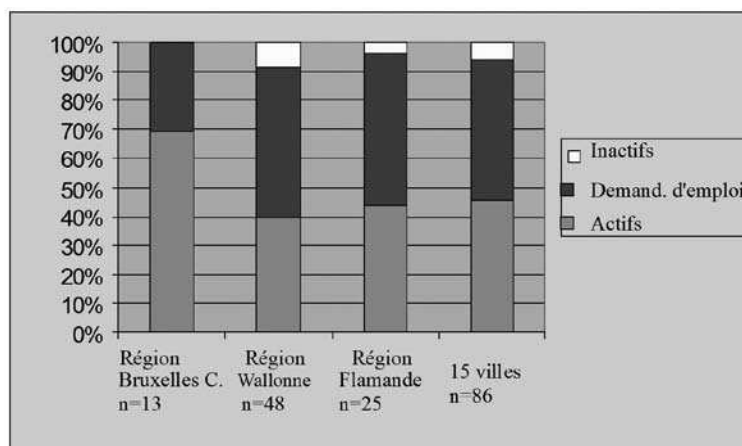
Le Tableau 7 indique la situation sur le marché du travail des 147 jeunes au dernier jour du premier trimestre suivant l'échéance du contrat « premier emploi » :

- Un peu moins de la moitié d'entre eux (47%) travaillaient et 48% recherchaient un emploi.
- Huit personnes s'étaient retirées (temporairement ou non) du marché du travail et n'étaient pas professionnellement actives.
- Un peu plus de la moitié (53%) des jeunes ne travaillaient pas, un trimestre après leur sortie du dispositif.

La Figure 4 illustre la situation des jeunes sur le marché du travail après la fin du contrat « premier emploi », région par région. En Région bruxelloise, plus de jeunes travaillent mais il ne s'agit que d'une vingtaine de cas. En Flandre et en Wallonie, la répartition est sensiblement identique, exception faite du groupe d'inactifs qui est plus important en Flandre qu'en Wallonie.

**Figure 4.** Situation sur le marché du travail à la fin du premier trimestre suivant la fin du CPE, par région, n=147

Source : BCSS (datawarehouse Marché du travail et Protection sociale)



*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

**Tableau 7.** Position socio-économique au bout de trois trimestres suivant l'échéance du contrat premier emploi, n=113

Source : BCSS (datawarehouse Marché du travail et Protection sociale)

\* Les personnes sans emploi sont les demandeurs d'emploi et les personnes inactives.

| 1 <sup>er</sup> trimestre | 2 <sup>ème</sup> trimestre | 3 <sup>ème</sup> trimestre | nombre | pourcentage |
|---------------------------|----------------------------|----------------------------|--------|-------------|
| actif                     | actif                      | Actif                      | 49     | 43,36       |
| Sans emploi*              | Sans emploi                | Sans emploi                | 41     | 36,28       |
| Sans emploi               | Sans emploi                | Actif                      | 7      | 6,19        |
| Sans emploi               | actif                      | Actif                      | 7      | 6,19        |
| Sans emploi               | actif                      | Sans emploi                | 3      | 2,65        |
| actif                     | Sans emploi                | Sans emploi                | 2      | 1,77        |
| actif                     | actif                      | Sans emploi                | 2      | 1,77        |
| actif                     | Sans emploi                | Actif                      | 2      | 1,77        |
|                           |                            |                            | 113    | 100,00      |

La situation après la fin du contrat premier emploi reste constante sur les trois trimestres pour 80% des jeunes (Tableau 7). Sur l'ensemble des jeunes pour lesquels nous avons suivi la trajectoire (n=113), 43% ont travaillé pendant neuf mois au moins<sup>9</sup> et 36% sont restés sans emploi pendant cette période. Sur les 55 jeunes ayant travaillé au cours du premier trimestre, 6 se sont ensuite retrouvés au chômage. Sur les 58 jeunes au chômage au cours du premier trimestre suivant la fin du premier emploi, 17 ont ensuite trouvé un travail. La situation professionnelle peut être considérée comme instable pour 20% des jeunes qui n'arrivent pas à trouver un emploi durable au cours des trois trimestres qui suivent leur sortie du dispositif.

**Tableau 8.** Secteur d'embauche après la fin du contrat premier emploi, n=83

Source : BCSS (datawarehouse Marché du travail et Protection sociale)

| Secteur (code Nace)  | Fréquence | Pourcentage |
|--|-----------|-------------|
| Administration publique et défense, assurances sociales obligatoires | 49        | 59,04       |
| Intérim  | 22        | 26,51       |
| Autre secteur  | 12        | 14,45       |
| Total  | 83        | 100,00      |

Le Tableau 8 indique le secteur d'embauche de 83 jeunes actifs. Plus de deux tiers d'entre eux travaillent pour une institution publique après leur sortie du CPE-PGV. Plus d'un quart d'entre eux travaillent en tant qu'intérimaire. Les autres travailleurs (14%) sont répartis sur d'autres secteurs. La majeure partie des jeunes actifs travaillent vraisemblablement pour la ville où ils étaient en

<sup>9</sup> La situation sur le marché du travail est à chaque fois déterminée le dernier jour du trimestre, si bien que la durée réelle de travail peut donc être inférieure à neuf mois.

## **Commission 2 :** ***Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie***

---

CPE (59%). Le fait que 27 % des jeunes sont employés par des agences d'intérim montre que le premier emploi n'a donc pas (encore), pour eux, débouché sur un emploi durable.

La grande majorité (67 %) travaille à temps plein et une minorité (7 jeunes) travaille à temps partiel. Pour les 35 jeunes actifs dont le statut est connu, 28 travaillent en tant qu'ouvrier, 6 ont un statut d'employé et un est fonctionnaire.

L'analyse quantitative d'entretiens réalisés auprès d'un échantillon représentatif de jeunes (n=32) livre quelques résultats révélateurs. Parmi ceux-ci, on notera spécialement que :

- la moitié des jeunes a été employée dans le secteur intérimaire avant d'obtenir un CPE ;
- environ 60% des jeunes ont connu des périodes de chômage avant leur CPE ;
- 31% des jeunes engagés sont surqualifiés pour le poste qu'ils occupent ;
- plus de la moitié des jeunes a eu connaissance du dispositif par voie informelle (amis, connaissance, parents ...).

### **2.2. LE RESSENTI DU PASSAGE PAR LE DISPOSITIF**

---

L'analyse qualitative du matériel empirique recueilli au cours d'entretiens réalisés avec un échantillon représentatif de jeunes (n=32) permet également de mettre en lumière diverses facettes du plan « Rosetta » :

- Recrutement :
  - L'accès à une CPE est vu comme une véritable opportunité par les jeunes qui en bénéficient ;
  - L'information à propos des CPE ne circule pas de façon optimale. Ceci fait peser un risque de « clientélisme » sur le dispositif : les jeunes peu qualifiés ont d'autant plus de chances de décrocher une convention qu'ils sont proches de l'administration communale ;
- Durée de contrat :
  - La CPE est vue par les jeunes comme un « début de stabilité », par opposition à l'emploi dans le secteur de l'intérim ;
  - Certains jeunes semblent mal informés quant à la durée exacte de la CPE ;
- Formation :
  - Dans le cadre du plan, l'emploi est subsidié par le fédéral, mais pas la formation ; les jeunes regrettent le peu de formations reçues.
  - Certaines tâches effectuées par les jeunes requièrent une formation spécifique, qu'elle soit d'ordre technique (manipulation d'outils) ou « sociale » (savoir-être), mais la formation soit fait défaut, soit paraît, lorsqu'elle est dispensée par l'employeur, peu pertinente aux yeux des jeunes ;



*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

- Jobcoach :

- En Flandre, où les communes « politiques des grandes villes » ont subsidié, sur leurs propres fonds un(e) « jobcoach » « CPE-PGV », les jeunes interrogés évaluent très positivement le rôle de « jobcoach » ;
- Il apparaît toutefois que la disponibilité du « jobcoach » varie d'une ville à l'autre ;

- Rémunération :

- Pour les jeunes, les autorités communales sont un employeur attractif ;
- Le salaire gagné dans le cadre d'une CPE paraît important, en comparaison avec des situations économiques précédemment vécues (intérim et chômage en particulier) ;
- Les jeunes tendent à utiliser l'épargne rendue possible par la CPE pour l'achat d'une voiture, envisagée comme vecteur d'autonomie ;
- La nature précaire du contrat empêche de faire les emprunts bancaires nécessaires à l'achat d'un bien immobilier.

Au terme de cette brève exploration des effets concrets du dispositif « CPE-PGV », et avant d'en venir à l'évaluation proprement dite, soulignons trois points essentiels. Premièrement, une part importante des jeunes engagés dans ces conventions dites « premier emploi » ont déjà une expérience professionnelle, souvent en intérim. Deuxièmement, un nombre significatif d'entre eux sont surqualifiés pour l'emploi qu'ils occupent (Devillé, 2008). Enfin, troisièmement, une majorité des jeunes restent employés dans le secteur public – bien souvent dans la commune où ils ont travaillé comme CPE – à la sortie de leur période « Rosetta ».

### 3. ÉVALUATION

---

Au regard des critères de pertinence, d'effectivité et d'efficacité d'une action publique, quelles sont les conclusions auxquelles aboutit la présente recherche ?

#### 3.1. DE LA PERTINENCE DU DISPOSITIF « CPE-PGV »

---

Dans la démarche d'évaluation, le critère de *pertinence* porte sur le lien entre les objectifs assignés au dispositif et le(s) problème(s) collectif(s) à résoudre. Dans la mesure où la conception d'une politique publique et la définition de ses objectifs ne résultent pas d'une seule logique technocratique, mais renvoient inévitablement à des compromis politiques entre des intérêts et des préoccupations multiples, l'évaluation de la pertinence peut démontrer que les objectifs, parfois implicites, d'une politique publique ne sont pas formulés adéquatement en fonction du problème collectif à résoudre ou rendre plus visibles les conflits politiques qui ont conduit à une formulation lacunaire. Dans le cas du dispositif « CPE-PGV », ce sont les ambiguïtés dans la formulation des objectifs qui ont été mises en évidence.

## **Commission 2 :** **Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie**

---

### *Tension 1 : Entre la création directe d'emploi et le renforcement de l'employabilité des jeunes*

Conçu à l'origine, en 1999, dans une approche d'activation préventive, se donnant pour objectif de proposer un emploi d'une durée d'un an à tout jeune au plus tard dans les six mois qui suivent leur départ de l'école, la mesure CPE a, par réaménagements successifs, été progressivement réorientée vers une mesure d'aide à la création d'emploi pour les jeunes, voire en mesure de création directe d'emploi dans le cas des « CPE-PGV », celles-ci faisant l'objet d'un financement intégral par le niveau fédéral. En outre, l'extension de la durée d'engagement, limitée au départ à un an, puis prolongeable jusqu'à ce le jeune ait 26 ans, a également contribué à modifier les objectifs de la mesure dans le sens d'une stabilisation dans l'emploi plutôt que de tremplin vers le marché de l'emploi ordinaire. Certains opérateurs du dispositif « CPE-PGV » soulignent que la pérennisation du provisoire peut se révéler paradoxale du point de vue même de l'employabilité des bénéficiaires une fois qu'ils auront atteint l'âge fatidique de 26 ans. C'est également la crainte exprimée par une partie des jeunes actuellement engagés dans ce cadre, crainte accentuée par leur manque d'information.

### *Tension 2 : Entre les objectifs de service professionnels à la population et les objectifs d'insertion socio-professionnelle des jeunes peu qualifiés*

En partie inhérente au caractère hybride du dispositif « CPE-PGV », cette tension a en particulier été abordée dans les récits d'expérience proposés par les opérateurs ayant participé à la table-ronde francophone. Convient-il de privilégier l'engagement de jeunes « prêts à l'emploi » et directement performants, éventuellement surqualifiés par rapport au poste à pourvoir ou, au contraire, dans un objectif d'insertion socio-professionnelle de s'adresser au noyau dur des jeunes *a priori* les moins « employables » ? S'agit-il de recruter les jeunes *les plus compétents* ou les jeunes qui *en ont le plus besoin* ?

La mise en lumière de cette tension entre des objectifs potentiellement contradictoires a des implications importantes sur la manière de concevoir le dispositif dans ses différentes phases et procédures de recrutement, d'accompagnement, dans les critères et attitudes de l'employeur, dans l'organisation de formations, dans les partenariats à établir avec les acteurs de l'insertion socio-professionnelle, dans la gestion de la fin de contrat.

### *Tension 3 : Au service de la commune ou au service de la Politique des grandes villes ?*

Si ces deux finalités peuvent apparaître comme spontanément complémentaires, la localisation et l'affectation des postes « CPE-PGV » indiquent que selon les villes et communes concernées, ceux-ci sont tantôt regroupés autour de fonctions spécifiques relevant de la Politique des grandes villes, tantôt au contraire répartis dans des fonctions « typiquement communales » (service des ressources humaines, service administratif et financier, service des travaux publics ...).

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

*Tension 4 : Entre un pilotage central du dispositif et une gestion locale  
de la mesure*

Enfin, l'analyse du dispositif montre la tension entre une régulation locale et une régulation fédérale. Dans les faits, le rôle de la cellule fédérale porte essentiellement sur la gestion administrative, entendue comme le recueil des informations administratives et leur transmission au SPF Emploi, alors même que les responsables locaux plaident pour davantage de pilotage qualitatif.

On pourrait faire remarquer que les quatre types de tensions qui viennent d'être décrits sont inhérents au dispositif « CPE-PGV » et que les objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires et doivent être articulés. Il est toutefois à craindre que ce soient les objectifs les moins contraignants qui l'emportent sur les objectifs plus exigeants. Il est plus « facile », surtout dans un contexte de rareté des moyens :

- d'ouvrir un poste que de construire un parcours d'insertion socio-professionnelle,
- de recruter un jeune « prêt à l'emploi » qu'un jeune qui a des difficultés,
- de l'affecter à une fonction au sein des services communaux plutôt qu'à des objectifs spécifiques apportant une valeur ajoutée à la politique de la ville,
- de se limiter à une gestion administrative plutôt que de mener un pilotage qualitatif.

### **3.2. DE L'EFFECTIVITÉ DU DISPOSITIF « CPE-PGV »**

---

Tel que nous l'entendons ici, le critère de l'effectivité porte sur la conformité et la matérialité des mises en oeuvre et des produits prévus. Comment le dispositif a-t-il été piloté ? Les postes créés étaient-ils bien destinés à des peu qualifiés ? À quelles fonctions ont-ils été affectés ? Quelles sont les caractéristiques des jeunes engagés dans le cadre des « CPE-PGV » ?

Sur le plan de l'effectivité du dispositif « CPE-PGV », plusieurs constats manifestent que le fonctionnement, sur la période analysée, ne fut pas optimal :

- 1) Du point de vue de l'information, de la lisibilité et du pilotage du dispositif au niveau fédéral et au niveau des villes et communes, force est de constater que c'est régulièrement le flou et une information lacunaire qui prévalent :
  - Ces difficultés et imprécisions dans l'information, la gestion et le pilotage sont renforcés par la multiplicité des arrangements locaux dans la gestion du dispositif, relevant tantôt du coordinateur PGV, tantôt des services GRH de la commune. Dans la démarche d'enquête menée auprès des villes et des communes pour recueillir les informations relatives aux postes « CPE-PGV », il nous a souvent été difficile d'identifier le « bon interlocuteur », celui-ci n'étant généralement pas unique.
  - Cette incertitude est parfois maximale pour les jeunes bénéficiaires qui ne prennent parfois que tardivement connaissance et conscience du statut et des échéances de leur emploi.

## **Commission 2 :**

### ***Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie***

---

- Malgré la transmission des contrats de premier emploi par les communes à la Cellule Politique des grandes villes, cette cellule ne peut avoir une vision plus large des trajectoires des jeunes (aucun partenariat entre la Cellule « PGV » et les organismes régionaux d'emploi n'existe) et il est très difficile de comprendre la contribution des jeunes aux projets des contrats de ville (cette contribution ne fait pas l'objet d'une évaluation spécifique par les coordinateurs communaux « Politique des grandes villes »).

2) Quant à l'attribution des postes, on relève qu'ils ne sont pas systématiquement attribués aux jeunes qui constituent le « coeur de la cible » des CPE. On constate un phénomène d'engagement de jeunes « surqualifiés » par rapport aux postes proposés. Parmi les jeunes interviewés, 31% étaient « surqualifiés » pour la fonction qu'ils occupaient.

3) En ce qui concerne l'affectation des postes, ils ne sont pas nécessairement au service des objectifs spécifiques de la Politique des grandes villes. Ceci s'expliquant à la fois par les options différentes prises par les trois régions dans la première période de mise en oeuvre et par les arrangements retenus des villes et communes. Le nombre limité d'emplois spécifiquement attribués à la Politique des grandes villes (42/170) indique le faible accent mis sur les emplois qui sont en relation directe avec les objectifs de la Politique des grandes villes. Ce point ne serait pas problématique s'il créait des chances pour les personnes peu qualifiées qui ne pourraient pas trouver de travail autrement. Toutefois, la sélection de personnes surqualifiées rend ces effets de substitution problématiques. En effet, certains jeunes sont intégrés dans la mesure alors que la ville pourrait les embaucher via d'autres types de contrats.

De ce point de vue, l'hypothèse d'intervention suivant laquelle en mettant à la disposition des communes la possibilité d'engager des jeunes dans le double cadre des conventions « premier emploi » et de la Politique des grandes villes, celles-ci engageront effectivement des jeunes peu qualifiés et les affecteront à des fonctions dans le cadre de la Politique des grandes villes n'est que partiellement rencontrée.

### **3.3. DE L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF « CPE-PGV »**

---

Le critère de l'efficacité de la mise en oeuvre porte sur l'adéquation entre les effets réels et les objectifs visés. Dans quelle mesure l'action publique débouche-t-elle sur les conséquences et les effets initialement visés ? Il s'agit généralement de la question centrale de l'évaluation, permettant de vérifier ou d'infirmer, totalement ou en partie, l'hypothèse causale sur laquelle repose l'action publique. Outre le fait que les objectifs sont, dans ce cas-ci, ambivalents, ils sont donc à distinguer selon les objectifs propres de la mesure CPE et de ceux de la Politique des grandes villes.

Avant de poursuivre, il est toutefois crucial de souligner qu'en l'absence de véritable contrefactuel, il est difficile de savoir quelle aurait été la situation des jeunes si l'action publique n'avait *pas* été mise en oeuvre. Il est possible que

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

leur situation aurait été pire, mais elle aurait également pu être meilleure. Toute conclusion quant à l'efficacité ou l'inefficacité relative du dispositif « CPE-PGV » doit donc être considérée avec prudence.

Par rapport à l'objectif d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi et l'hypothèse causale selon laquelle en offrant la possibilité à des jeunes peu qualifiés d'occuper un premier emploi, on augmentera leur employabilité et leur probabilité de s'insérer sur le marché de l'emploi ordinaire, les résultats de l'intégration vers un emploi régulier sont plutôt décevants. Notons qu'un quart des jeunes actifs se retrouvent dans le secteur de l'intérim, ce qui indique que les premiers emplois n'ont pas contribué à une embauche durable par contre. Si l'on se base sur les résultats de l'intégration en interne, la fonction d'embauche de la ville est claire (2/3 des jeunes actifs).

Au-delà du bénéfice immédiat que constitue le fait d'occuper ou d'avoir occupé un emploi à durée déterminée, cela signifie donc que le CPE (PGV) ne remplit pas systématiquement sa fonction supposée de tremplin vers le marché de l'emploi. Pour les jeunes engagés dans le cadre, le principal espoir est la pérennisation de leur emploi, dans le cadre communal ou para-communal, au-delà de la fin du CPE.

Qu'en est-il du lien avec la Politique des grandes villes et de l'hypothèse causale selon laquelle par la création de postes « typiques » des métiers de la ville (stewards urbains, gardiens de parc ...), on contribuera à l'amélioration de la qualité du vivre ensemble dans les quartiers défavorisés des grandes villes ? Même si les contrats de ville prévoient des dispositifs spécifiques d'évaluation des projets inscrits dans ceux-ci, la contribution des jeunes « CPE-PGV » à ces projets ne fait pas partie de cette évaluation (et n'est pas réalisée par ailleurs). D'une part, tous les jeunes ne travaillent pas au sein de projets inscrits aux contrats de ville. D'autre part, pour ceux qui participent à un projet « contrat de ville », il ressort qu'ils ne sont pas complètement intégrés à ces projets par les responsables de projet. Enfin, le temps d'un projet « contrat de ville » ne cadre pas forcément avec la durée effective du contrat du jeune, si bien que des jeunes restent en contrat alors que le projet n'est plus, formellement, un projet « contrat de ville ». Ces différents facteurs créent une déconnexion entre le poste où travaille le jeune et le projet « contrat de ville » auquel il devrait, en principe, participer. À ce titre, l'efficacité du dispositif peut être considérée comme faible.

#### **Conclusion générale : trois scénarios**

Sur base de ces analyses, *trois scénarios* peuvent être esquissés de manière idéal-typique, c'est-à-dire en forçant le trait pour en faire ressortir les spécificités :

*Scénario 1 : Le dispositif « CPE-PGV » : une ressource d'appoint pour les communes et villes*

Le premier scénario consiste à prendre acte des réalités locales et des usages effectifs du dispositif « CPE-PGV ». Il explicite ce qui est sans doute une fonc-

## **Commission 2 :** ***Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie***

---

tion latente du dispositif actuel : procurer aux villes et communes qui relèvent de la Politique des grandes villes un appoint de ressources pour accroître leurs marges de manoeuvre.

Cela revient à considérer, de manière pragmatique, que dans le contexte de précarité des moyens dont disposent les villes et communes, et en particulier les communes bruxelloises, tout moyen supplémentaire est bon à prendre. C'est également considérer que la commune est le niveau le plus à même de déterminer l'usage, l'affectation et le mode d'attribution des différents postes dont elle dispose grâce aux diverses sources de financement.

Dans le chef des communes comme dans celui des jeunes bénéficiaires, l'idée sous-jacente pourrait se résumer à : « mieux vaut un boulot, même provisoire, même déqualifié, que d'être au chômage ». Cela procure une source de revenu, la possibilité d'accès à une certaine indépendance, permet aux jeunes de s'inscrire dans un collectif de travail qui est source de sociabilité et de reconnaissance. Ce bénéfice immédiat est souvent crucial pour concrétiser, avec un minimum de sécurité et de prévisibilité, un projet de vie.

Prendre au sérieux cette logique municipaliste a plusieurs implications :

- *sur le mode de gestion des postes*, cela implique de ne pas « encombrer » les communes d'exigences qui seraient ressenties comme des contraintes bureaucratiques supplémentaires. À l'échelle d'une grande ville, les « CPE-PGV » ne représentent qu'un nombre fort limité de postes, un type d'emploi aidé parmi d'autres, et il serait irréaliste d'en exiger une gestion spécifique et séparée. Les lacunes déjà relevées dans les procédures actuelles de recueil et de transmission des informations devraient, dans cette logique de simplification, conduire à minimiser les procédures administratives et les exigences de justification, et à limiter, comme cela est en partie le cas, le rôle de cellule fédérale à une fonction de soutien administratif ;
- *sur les postes et leur financement*, ce scénario devrait inciter à stabiliser les postes attribués et à accentuer les possibilités pour les jeunes bénéficiaires du CPE qui atteignent l'âge de 26 ans d'accéder à un emploi à durée indéterminée dans un service communal ou para-communal.

*Scénario 2 : Le dispositif « CPE-PGV » : un tremplin pour l'insertion des jeunes peu qualifiés*

Le second scénario consiste à en revenir à l'esprit initial de la convention premier emploi, conçue comme un coup de pouce, devant permettre aux jeunes d'accéder rapidement à un premier emploi, à durée déterminée, mais qui en renforçant leur employabilité, leur servira de tremplin pour accéder au marché de l'emploi normal. Dans cette logique, le contrat premier emploi, au-delà des bénéfices immédiats qu'il procure aux jeunes engagés, doit être considéré comme un vecteur d'employabilité, tandis que les services de la commune sont invités à être partenaires de l'insertion socio-professionnelle du jeune.

*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

Les opérateurs locaux ont, au cours des focus group, fait plusieurs propositions en ce sens :

- En termes de recrutement, de réserver systématiquement les postes « CPE-PGV » aux jeunes effectivement les moins qualifiés et non susceptibles d'être engagés par ailleurs, ainsi que d'organiser le recrutement en partenariat avec les acteurs « ISP » (« insertion socio-professionnelle ») de la commune ;
- Sur le plan organisationnel, de situer comme référent central du dispositif local, la fonction de jobcoach, tant par rapport à la trajectoire des jeunes que dans le travail de sensibilisation et de médiation avec les services employeurs. Dans cette perspective, les participants au focus group francophone proposent de permettre aux communes de bénéficier d'un service job-coaching (au service du jeune) qui serait financé par la Cellule Politique des grandes villes ou le SPF emploi et réalisé par un organisme extérieur aux services de la commune. De même, il serait utile que les organismes régionaux d'emploi et de formation soient impliqués dans le dispositif « CPE-PGV » via une convention avec le fédéral et les communes ;
- Quant à l'accompagnement et l'encadrement du jeune dans son poste de travail, cela implique également de développer d'autres attitudes pour favoriser l'accroche du jeune, d'assurer au sein des services communaux un parrainage du jeune, de systématiser les possibilités de formation professionnelle et de certifier les acquis de l'expérience professionnelle ;
- Pour ce qui est de la durée de contrat, ce scénario d'insertion par la CPE implique de fixer un maximum de mois (par exemple 12 mois) et/ou de rendre le subside fédéral dégressif.

*Scénario 3 : Le dispositif « CPE-PGV » : un outil pour les politiques de la ville*

Le troisième scénario est quant à lui centré autour des politiques de la ville et privilégie le développement d'un nouveau secteur d'intervention et d'emploi autour des « métiers de la ville ». À partir de l'apparition et du développement de politiques et de dispositifs centrés sur la ville (volet prévention des contrats de sécurité et de société, contrats de quartiers, Politique des grandes villes ...), on a vu émerger ces quinze dernières années dans le paysage urbain une série de nouvelles fonctions, hybrides, dont la définition est souvent floue et qui doivent inventer leur spécificité sur le terrain. C'est ce que des observateurs comme Smeets (2006) ont qualifié de « nouveaux métiers de la ville » (gardiens de parc, stewards urbains, agents de prévention et de sécurité, médiateurs de quartier, éducateurs de rue ...). Si ces fonctions sont souvent caractérisées par une grande variété et précarité de statuts professionnels (activation des allocations sociales, contrats à durée déterminée ou faux contrats à durée indéterminée, programme de mise à l'emploi), on peut y discerner la constitution d'un tiers-secteur d'intervention, disposant d'une autonomie institutionnelle relative et porteur d'un référentiel spécifique. Aux frontières du travail de prévention et du travail social, ces emplois agissent dans un objectif général de pacification urbaine (Rea, 1997, 2001, 2007), mélange d'action préventive et de réaffiliation sociale, cherchant à retisser des liens sociaux et à exercer du contrôle social dans les espaces où les formes traditionnelles de la régulation sociale tendent à s'effacer.

## **Commission 2 :** **Évaluation par d'autres sciences sociales que l'économie**

---

Dans cette optique, le dispositif particulier « CPE-PGV », dans son articulation avec la Politique des grandes villes et les autres politiques urbaines, peut constituer un des outils au service du développement de ce nouveau secteur d'intervention :

- en inscrivant plus clairement les postes attribués dans les objectifs de la politique de ville, en améliorant l'articulation avec les contrats de ville ;
- en renforçant le pilotage fédéral du dispositif, non plus dans une simple logique de gestion administrative, mais plutôt dans des fonctions d'animation qualitative, d'espace d'échanges d'expériences et de centre de référence pour ces nouvelles professionnalités ;
- en construisant des transversalités et des complémentarités entre les divers financements et programmes de « pacification urbaine », via l'établissement d'une structure commune de gestion au niveau (para)-communal.

Chacun de ces trois scénarios a sa cohérence propre. Ils ne sont pourtant pas totalement exclusifs les uns des autres. Des expériences comme celle de BRAVVO (Bruxelles avance-Brussel vorruit)<sup>10</sup> à Bruxelles-ville indiquent les voies d'une possible articulation, permettant tout à la fois une forte autonomie de gestion au niveau local, le renforcement des logiques d'insertion et de professionnalisation et l'affirmation d'une ligne cohérente d'action autour des métiers de la ville. La nature hybride du dispositif « CPE-PGV » et la gouvernance à niveaux multiples qu'il implique peuvent de ce point de vue constituer autant d'atouts pour ce redéploiement.

### **RÉFÉRENCES**

ALTER ECHOS n°70, 6 mars 2000, « Le fédéral prépare 2.000 conventions de premier emploi ».

ALTER ECHOS n°98, 21 mai 2001, « Écolo décortique les résultats du plan Rosetta ».

AUQUIER, H., & MARAGE, V. (2003), « L'apprentissage de la condition précaire : « le plan Rosetta » », *L'Année Sociale 2002*, Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, pp. 213-224.

DE DECKER, P., KESTELOOT, C., DE MAESSCHALCK, F., & VRANKEN, J. (2005), « Revitalizing the City in an Anti-Urban Context : Extreme Right and the Rise of Urban Policies in Flanders, Belgium », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (1), pp. 152-171.

---

<sup>10</sup> Partant du constat de la multiplication des niveaux et type de subsides en matière de politiques de la ville, de prévention de la délinquance et de régulation sociale, le but de cette structure para-communale est pour le territoire de la ville de Bruxelles, d'assurer une intégration des subsides, des fonctions et des logiques d'intervention relevant de différents programmes autour d'un double objectif d'amélioration de la sécurité et de lutte contre l'exclusion sociale » et de « revalorisation de la vie urbaine et le développement des quartiers ».



*Rosetta dans la grande ville :  
Une évaluation des premiers emplois  
de la Politique des grandes villes 2003-2007*

---

DEVILLÉ, H. (2008), « Le chômage bruxellois entre inadéquation de qualification et déqualification en cascade. À propos de la nécessité de combiner les politiques sélectives et globales de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale », *Brussels Studies*, 14.

LANOTTE, G. (2000), « L'insertion professionnelle des jeunes, du plan global au plan «Rosetta» », *L'Année Sociale 1999*, Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, pp. 156-161.

REA, A. (1997), *La société en miettes : Épreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruxelles, Labor.

REA, A. (2001), *Jeunes immigrés dans la cité : Protestation collective, acteurs locaux et politiques publiques*, Bruxelles, Éditions Labor.

REA, A. (2007), « Les ambivalences de l'État social-sécuritaire », *Lien social et Politiques*, 57, pp. 15-34.

SMEETS, S. (AVEC LA COLL. DE TANGE C.) (2003), « INSÉCURITÉ ET QUARTIERS », IN FRANSSSEN A., CARTUYVELS Y. et al. (EDS.), *INSÉCURITÉ : un premier état des savoirs. Synthèse bibliographique*, Document rédigé à la demande de la Fondation Roi Baudoin.

SMEETS, S. (2006), *Nouveaux uniformes et Etat social actif : vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique ?* Thèse en criminologie, Faculté de Droit, Université Libre de Bruxelles.

SPF EMPLOI (SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL, EMPLOI TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, DIRECTION GÉNÉRALE EMPLOI ET MARCHÉ DU TRAVAIL, DIRECTION DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE), 2005, « Commentaire administratif de la convention de partenariat concernant l'occupation de jeunes dans les liens d'une convention de premier emploi dans le cadre du projet global fédéral « Politique des grandes villes » ».

THIBAUT, C. (2001), « Les contrats sur les grandes villes », *L'Année Sociale 2000*, Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, pp. 349-359.

VARONE, F., & MAGDALINS, C. (2000), « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramides*, 1, pp. 55-83.