







.brussels  
Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

# Évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois



# no 4

Les cahiers de l'IBSA

MARS 2015



SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES



## ÉQUIPE DE RÉALISATION

### Auteurs

Sabrina CIPRIANO, Catherine FALLON, Perrine FASTRÉ, Jordan HALIN

### Comité scientifique

David AUBIN, Line JUSSIANT, Maxime PETIT JEAN, Astrid ROMAIN

### Coordination de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

Astrid ROMAIN

## MISE EN PAGE ET IMPRESSION

Bietlot Imprimerie

## TRADUCTION

Service public régional de Bruxelles

Relecture : Lorenz HAVERANS

## ÉDITEUR RESPONSABLE

Christian LAMOULINE, Secrétaire général du Service public régional de Bruxelles

## POUR PLUS D'INFORMATIONS

Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

Sabrina CIPRIANO, Perrine FASTRÉ

Service public régional de Bruxelles

Boulevard du Jardin Botanique, 20 – 1035 Bruxelles

ibsa@sprb.irisnet.be – www.ibsa.irisnet.be

Dépôt légal : Éditions IRIS – D/2015/6374/246

## REMERCIEMENTS

Cette évaluation n'aurait pu être réalisée sans la participation active des acteurs impliqués dans la conception et/ou dans la mise en œuvre du Pacte de Croissance Urbaine Durable. Le temps consacré, leurs apports et le partage d'expériences ont permis d'enrichir l'analyse menée. Nous les en remercions vivement.

La précieuse collaboration de nombreuses personnes a permis la réussite de cette première évaluation de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse. Nous remercions notamment les membres du Comité d'accompagnement de l'évaluation et les experts associés, dont David Aubin (UCL), Maxime Petit Jean (UCL), Valérie Vander Stricht (IWEPS) et Marc Haesendonckx (Département WSE). Sont également remerciés Patrick Italiano (CLEO-ULg) et Géraldine Zeimers (SPIRAL-ULg) qui ont participé aux travaux de l'évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois dans le cadre du marché public remporté par le SPIRAL de l'ULg.

© Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.





# PRÉFACE

Outil d'aide à la décision, l'évaluation de politiques publiques est une démarche scientifique qui me tient particulièrement à cœur. La mesure objective des résultats et des impacts de nos politiques publiques est nécessaire pour augmenter leur efficacité.

Cet enjeu est fondamental. Nous devons pouvoir disposer d'outils nous permettant de juger objectivement les politiques publiques menées en Région bruxelloise et, quand cela est nécessaire, en remettre certaines en question.

C'est précisément pour concrétiser cette ambition, qu'en 2013, les missions de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) ont été élargies à l'évaluation de politiques publiques. Pour sa première mission d'évaluation, le Gouvernement a demandé à l'IBSA d'évaluer les actions transversales du « New Deal » bruxellois, aussi appelé « Pacte de Croissance Urbaine Durable ».

Ce quatrième *Cahier de l'IBSA* présente les résultats et recommandations de cette évaluation. La publication de ce *Cahier* contribue à une plus grande transparence de l'action publique.

La volonté de mon Gouvernement est de poursuivre le développement de la pratique évaluative au sein de la Région bruxelloise et d'y systématiser la conduite d'évaluation pour disposer de davantage d'informations sur nos politiques publiques.

**Rudi Vervoort,**

*Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale*





# RÉSUMÉ

En vue d'assurer la cohérence de la politique de l'emploi sur le territoire bruxellois, le volet transversal du « Pacte de Croissance Urbaine Durable », appelé aussi « New Deal » bruxellois, inventorie une série d'actions à mettre en œuvre de manière coordonnée. Pour cela, il définit un cadre permettant de développer des partenariats entre acteurs aussi différents que des administrations, des partenaires sociaux ou encore des cabinets ministériels, dépendant d'institutions tantôt régionales, tantôt communautaires, francophones ou néerlandophones. Il repense ainsi l'organisation de la coordination entre ces acteurs, sans pour autant toucher à la répartition institutionnelle des compétences sur le territoire bruxellois.

L'évaluation présentée dans ce *Cahier de l'IBSA* livre un bilan de l'utilité de ces dispositifs de coordination, selon le point de vue des acteurs impliqués. Centrée sur les processus de mise en œuvre, cette évaluation de la gouvernance se veut formative pour les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du New Deal, qui ont par ailleurs été largement associés à sa réalisation. Elle livre des résultats solides et intéressants qui donnent des pistes pour améliorer la démarche enclenchée. Cette évaluation ne va

pas jusqu'à l'analyse des effets et des impacts des actions décidées. En effet, à ce stade d'avancement des actions, le recul n'était pas suffisant pour pouvoir juger des résultats et observer des changements au niveau des bénéficiaires finaux.

Elle repose sur une comparaison de huit études de cas qui portent sur une période d'observation de trois ans, allant d'avril 2011 à mars 2014. Les données d'analyse ont été collectées à partir de sources documentaires, d'entretiens individuels et de deux groupes de discussion.

L'évaluation met en lumière la nouvelle méthode de travail du New Deal qui permet, via des collaborations croisées, de dépasser certaines fragmentations politiques et institutionnelles autour de la question de l'emploi sur le territoire bruxellois. Elle révèle les multiples partenariats développés de différentes manières dans le contexte institutionnel actuel. Les acteurs interrogés ont le désir de poursuivre cette méthode de travail. Toutefois, il leur apparaît aussi nécessaire d'ajuster la démarche actuelle, pour consolider les avancées et éviter l'épuisement de certains d'entre eux.





# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>1. LA POLITIQUE ÉVALUÉE</b> .....	<b>15</b>
1.1. Les pactes sociaux au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.....	15
1.2. Les principaux acteurs du New Deal .....	16
1.3. Les actions transversales du New Deal bruxellois .....	17
1.4. La coordination des acteurs comme moteur du New Deal bruxellois.....	17
<b>2. CADRE DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>21</b>
2.1. Logique d'intervention du volet transversal du New Deal.....	21
2.2. Construction du questionnement évaluatif.....	23
2.3. Référentiel théorique .....	23
<b>3. MÉTHODE D'ÉVALUATION</b> .....	<b>27</b>
3.1. Pertinence des études de cas pour évaluer le New Deal.....	27
3.2. Choix des cas .....	28
3.3. Récolte des données .....	28
<b>4. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>31</b>
4.1. Amélioration des coordinations entre les acteurs bruxellois de la formation et de l'emploi .....	31
4.2. Prise de conscience de la spécificité bruxelloise par le partage d'objectifs communs .....	32
4.3. Cibler les objectifs et priorités .....	33
4.4. Spécifier les groupes cibles dès le départ .....	33
4.5. Préciser le rôle des partenaires et les attentes en termes de résultats .....	34
4.6. Formaliser le système décisionnel du Pacte .....	35
4.7. Revoir les objectifs à mi-parcours .....	36
4.8. Clarifier le rôle des interlocuteurs sociaux .....	37
4.9. Inclure tous les acteurs de l'enseignement présents sur le territoire bruxellois .....	38
4.10. Collaborer avec toutes les parties prenantes .....	38
<b>5. RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>41</b>
<b>6. CONCLUSION</b> .....	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>45</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>47</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>47</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</b> .....	<b>49</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>51</b>





# INTRODUCTION

Fruit d'une collaboration entre le Gouvernement de la Région bruxelloise et les partenaires sociaux du Conseil économique et social de la Région bruxelloise, le « Pacte de Croissance Urbaine Durable » (PCUD), également appelé « New Deal » bruxellois<sup>1</sup>, a pour objectif de favoriser l'accès à l'emploi des Bruxellois et la croissance urbaine durable.

Ce Pacte, signé en avril 2011, s'inscrit dans la lignée d'autres pactes qui ont jalonné la politique d'emploi et de formation dans la Région de Bruxelles-Capitale depuis le début des années deux mille.

Forts de cette expérience, le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux ont établi des mesures destinées à être mises en œuvre de manière coordonnée pour que les politiques d'emploi et de formation professionnelle soient cohérentes sur le territoire de la Région. En effet, ces politiques publiques réunissent des acteurs relevant d'institutions différentes et aux missions diverses : accompagnement du chercheur d'emploi, formation de celui-ci, collecte de données relatives à son parcours, concertation sociale ou prise de décision pour faciliter l'insertion des Bruxellois sur le marché de l'emploi.

Dès le départ, les signataires du New Deal ont prévu son évaluation. Cette démarche scientifique, qui permet notamment d'améliorer la connaissance sur les politiques menées et d'alimenter le débat public, vise à formuler des pistes de réflexion pour améliorer les partenariats initiés dans ce Pacte.

La mission d'évaluation a été confiée à l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), qui présente ainsi ses premiers travaux et résultats en matière d'évaluation d'une politique publique. Ce travail a été mené en étroite collaboration avec le centre de recherche SPIRAL de l'Université de Liège, spécialisé dans l'analyse et l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation du New Deal vise à comprendre la méthode de coordination mise en place par le New Deal et à apprécier la valeur ajoutée de ces dispositifs de coordinations. Elle a été réalisée à partir de l'étude de plusieurs cas. Les résultats qui en sont issus ont permis de formuler des recommandations, concernant notamment les relations entre les acteurs, l'identité bruxelloise et le système de gouvernance du Pacte.

Cette étude fait valoir le point de vue des acteurs et leurs propositions d'amélioration. Pour ce faire, les méthodes de recherche qualitatives, en particulier des entretiens et des focus groups, ont été utilisées.

Les deux premiers chapitres de ce *Cahier de l'IBSA* présentent le New Deal et le cadre de son évaluation. La méthode d'évaluation est ensuite détaillée dans le chapitre trois. Les résultats et recommandations issus de cette évaluation sont présentés dans les chapitres quatre et cinq. Une brève conclusion, rassemblant les principaux éléments mis en avant dans cette évaluation, clôturera ce *Cahier*.

<sup>1</sup> Disponible en français sur <http://ces.irisnet.be/cbces/documents/PCUD-FR-signé.pdf> /view





# 1. LA POLITIQUE ÉVALUÉE

Le texte du New Deal<sup>2</sup> a pour objectif de favoriser l'accès à l'emploi des Bruxellois et la croissance urbaine durable. Il découle d'une initiative menée conjointement par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, le Ministre de l'Environnement, le Ministre en charge de l'Économie et l'Emploi et les partenaires sociaux représentés au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC)<sup>3</sup>. Le Ministre de la Commission communautaire française (COCOF) chargé de la

Formation professionnelle a été invité à participer à ces négociations en tant qu'observateur.

Ce chapitre décrit le contexte ayant conduit à l'émergence du New Deal, les actions transversales qu'il ambitionne ainsi que la méthode de travail spécifique qu'il met en place pour leur réalisation. Les effets escomptés de ces actions sont présentés en fin de chapitre.

## 1.1. LES PACTES SOCIAUX AU SEIN DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le New Deal bruxellois s'inscrit dans la continuité des pactes sociaux conclus en Région de Bruxelles-Capitale ces dix dernières années. Le premier pacte négocié entre le Gouvernement régional et les partenaires sociaux bruxellois est le Pacte Social pour l'Emploi des Bruxellois (PSEB), adopté en 2002. Il constitue un tournant important dans la gestion tripartite (syndicats, patronat et Gouvernement bruxellois) de la question de l'emploi en Région bruxelloise. Il a pour objectif de promouvoir l'embauche des demandeurs d'emploi bruxellois, en proscrivant toute forme de discrimination et en assurant l'égalité des chances.

La conclusion d'un pacte social est une démarche particulière qui va plus loin que le modèle traditionnel de concertation sociale, dans lequel les partenaires sociaux remettent uniquement un avis sur les textes gouvernementaux. De fait, les interlocuteurs sociaux s'accordent, au même titre que le Gouvernement, sur des objectifs à atteindre dans des domaines particuliers.

Adopté en 2005, le Contrat pour l'Économie et l'Emploi (C2E) succède au PSEB. Il mobilise les acteurs publics et interlocuteurs sociaux autour :

- d'un meilleur accès à l'emploi des Bruxellois,
- de la modernisation, la revitalisation et le redéploiement économique de Bruxelles,
- de la mise à niveau des outils publics et de la simplification administrative.

Le New Deal bruxellois poursuit et amplifie une partie des engagements pris dans les pactes antérieurs.

Il s'en démarque cependant et innove de deux manières. D'une part, les partenaires sociaux prennent en charge, pour la première fois, la mise en œuvre de certaines actions du New Deal. D'autre part, il innove par la mise en place d'une nouvelle méthode de travail. Celle-ci doit permettre de surmonter la fragmentation institutionnelle des politiques régionales et communautaires qui impactent, de près ou de loin, l'emploi sur le territoire bruxellois.

<sup>2</sup> Dans ce *Cahier de l'IBSA*, les appellations « New Deal », « PCUD » et « Pacte » sont utilisées de manière équivalente.

<sup>3</sup> Il s'agit des organisations représentatives des employeurs (UEB/BECEI), des classes moyennes (UNIZO, UCM) et du secteur non-marchand (CBENM) et des organisations représentatives des travailleurs (CSC, CGSLB et FGFB).

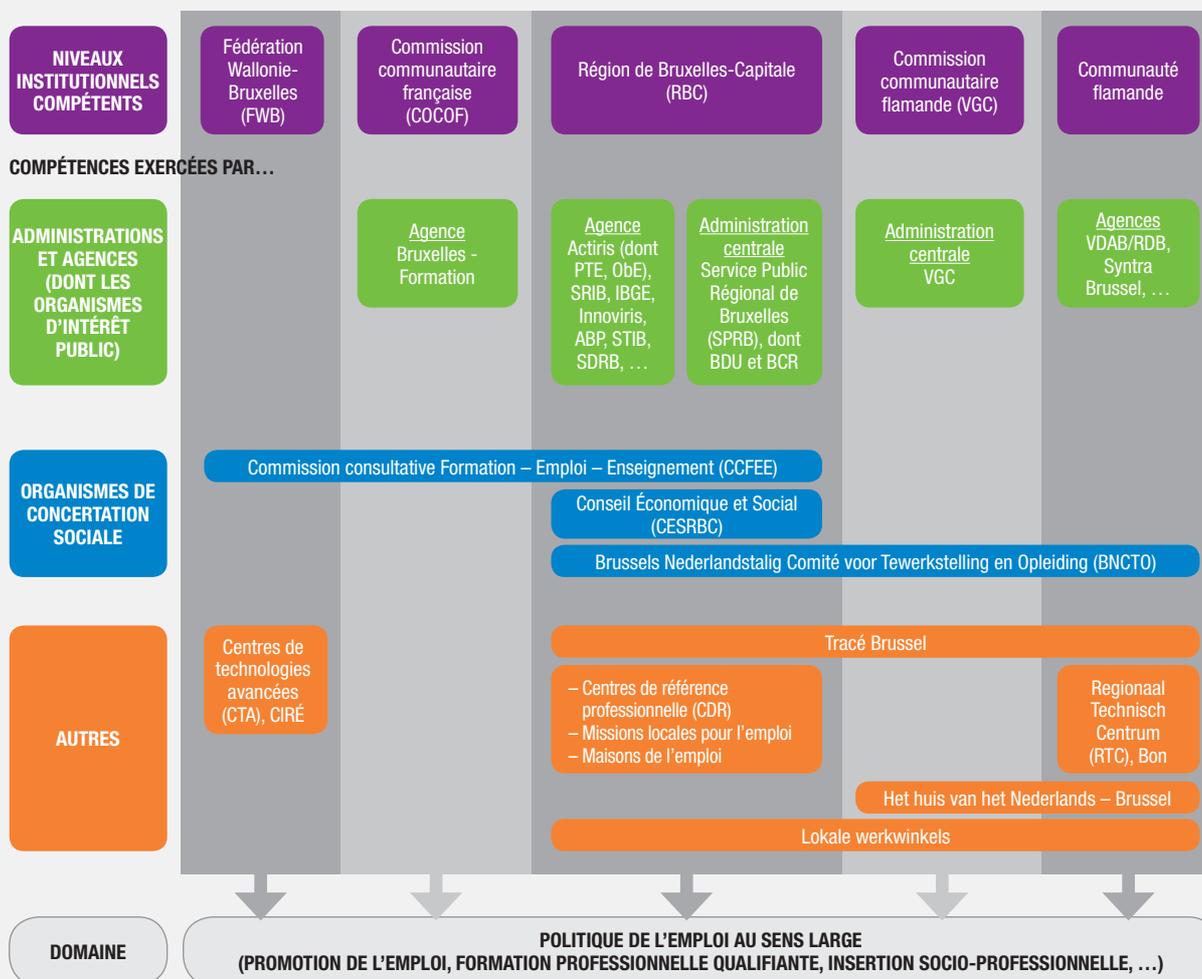
## 1.2. LES PRINCIPAUX ACTEURS DU NEW DEAL

Le Pacte agit dans les matières de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'enseignement qualifiant et de l'économie, compétences qui relèvent tantôt de la Région, tantôt des Communautés, française ou flamande, tantôt des Commissions communautaires. Par conséquent, le New Deal s'inscrit dans le contexte particulier bruxellois où différentes instances exercent des compétences dans des domaines propres en lien, direct ou indirect, avec la thématique de l'emploi.

Cette situation particulière est illustrée dans la figure 1. Chaque acteur institutionnel a confié l'exécution de ses

compétences à sa propre administration ou à ses agences, tels que des organismes d'intérêt public (OIP), *extern verzelfstandigde agentschappen* (EVA), *intern verzelfstandigde agentschappen* (IVA), etc. L'organisation de la concertation sociale s'y répartit également entre divers acteurs, chacun intervenant dans son domaine de compétence et rôle linguistique. À côté des administrations et agences publiques, d'autres acteurs, privés ou publics, interviennent également sur la politique de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale.

FIGURE 1 : Les principaux acteurs des actions transversales du New Deal <sup>4, 5</sup>



Source : IBSA

<sup>4</sup> Voir liste des acronymes et abréviations.

<sup>5</sup> La classification du VDAB et de Syntra dans la Communauté flamande est effectuée au regard de la liste des unités institutionnelles publiques au sens du SEC 95, élaborée et mise à jour annuellement par la Banque Nationale de Belgique, en collaboration avec le Groupe d'experts de la base documentaire générale.

La multiplication d'entités publiques spécialisées que sont les administrations et les agences, mandatées pour exercer des compétences dans un domaine spécifique et délimité, contribue à doter Bruxelles d'un paysage institutionnel en silos. Chaque entité gère ses interventions de manière autonome et dispose d'une zone d'action limitée qui influence, de près ou de loin la question de l'emploi sur le territoire bruxellois. Ainsi, chacune développe sa propre logique d'action pour agir sur cette question (Hertting et Vedung, 2012).

Dans ce contexte, le cloisonnement des organisations risque de provoquer une dispersion des informations, un dédoublement des activités, ainsi qu'une perte d'efficacité et de lisibilité de l'action publique. Dès lors, pour assurer la cohérence des actions influençant l'emploi des Bruxellois, la préoccupation au cœur du New Deal est notamment d'améliorer la gouvernance en favorisant une meilleure coopération entre institutions. Le New Deal ne modifie pas pour autant la répartition des compétences entre ces institutions. Il met la transversalité au cœur de la conduite des politiques publiques d'emploi.

### 1.3. LES ACTIONS TRANSVERSALES DU NEW DEAL BRUXELLOIS

Le texte du New Deal est structuré en trois parties. La **première partie** décrit les éléments de diagnostic sur lesquels se sont accordés le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux. Ce cadrage met en avant le contexte socio-économique et les constats à prendre en compte dans l'exécution du Pacte.

Dans une **deuxième partie**, le texte définit trois « engagements communs et transversaux »<sup>6</sup> veillant à lever les freins à la mise à l'emploi des Bruxellois. Ces actions visent à améliorer les outils publics à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises, et à intégrer les politiques qui les affectent.

Le New Deal s'inscrit de la sorte dans un cadre plus large et regroupe certaines actions de la politique bruxelloise en matière de formation et d'emploi, sans pour autant en reprendre l'entièreté.

À la différence d'un plan qui détaille les actions à mettre en œuvre, le Pacte laisse ouverts les termes de son opérationnalisation. En effet, les organisations ont été sollicitées pour affiner les actions concrètes à mettre en œuvre, compte tenu de leurs ressources. La liberté d'interpréta-

tion a eu pour corollaire une grande variété des actions décidées, tant en termes de diversité des acteurs engagés dans les partenariats, de ressources, que d'objectifs poursuivis. **L'évaluation du New Deal présentée ici se concentre sur les actions de ce volet transversal.**

Le décloisonnement initié par le New Deal est aussi marqué par la décision du Gouvernement régional bruxellois, en juillet 2011, d'octroyer annuellement une enveloppe budgétaire de 2,12 millions d'euros pour renforcer la formation des Bruxellois, matière relevant de la COCOF et de la VGC. C'est à ce moment que l'appellation « New Deal » bruxellois est apparue, mettant ainsi l'accent sur le basculement de la question de l'emploi vers la formation et lui donnant un nom plus médiatique.

La **troisième partie** du texte identifie cinq domaines d'activités spécifiques porteurs d'emploi pour les Bruxellois pour lesquels des actions sont à développer. Il s'agit des domaines de « l'environnement », via l'Alliance Emploi-Environnement, du « commerce et horeca », du « développement international » dont le tourisme, du « non-marchand, de la fonction publique et des services de proximité », et des « secteurs innovants ».

### 1.4. LA COORDINATION DES ACTEURS COMME MOTEUR DU NEW DEAL BRUXELLOIS

Le Pacte se veut novateur dans son mode de gouvernance, tant au niveau de la nature des partenaires mobilisés qu'en termes de dynamique interne.

La méthode de travail du New Deal est guidée par la volonté de favoriser une plus grande coordination entre diverses organisations qui n'ont pas, ou peu, l'habitude de travailler ensemble. Il définit un cadre pour les partenariats et pose

les règles de base de la coopération entre ces acteurs. Au-delà des dispositions réglementaires légales et formelles, le New Deal imagine ainsi des processus transversaux, au sein desquels les acteurs peuvent organiser leurs interactions. Le New Deal modifie de la sorte les processus de coordination et décisionnels traditionnels.

<sup>6</sup> Les « engagements communs et transversaux » du New Deal constituent le « volet transversal », ou les « actions transversales » du Pacte. Ces appellations sont utilisées de manière équivalente.

La mise en réseau des acteurs vise à surmonter la complexité institutionnelle. Cette coordination entre ces organisations permet d'abord de rassembler les diverses perceptions de la problématique traitée, pour en construire une qui soit partagée. La coordination permet ensuite de s'accorder sur les modalités d'intervention de chaque partenaire (Hertting *et al.*, 2012).

Le **pilotage stratégique** du Pacte est confié aux cabinets des Ministres et aux interlocuteurs sociaux signataires. Dans cette configuration, les décisions gouvernementales du New Deal sont concertées et validées par les interlocuteurs sociaux au sein du Comité bruxellois de concertation économique et sociale (CBCES)<sup>7</sup>, soit l'organe de concertation économique et sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, qui est aussi l'instance de décision officielle du New Deal.

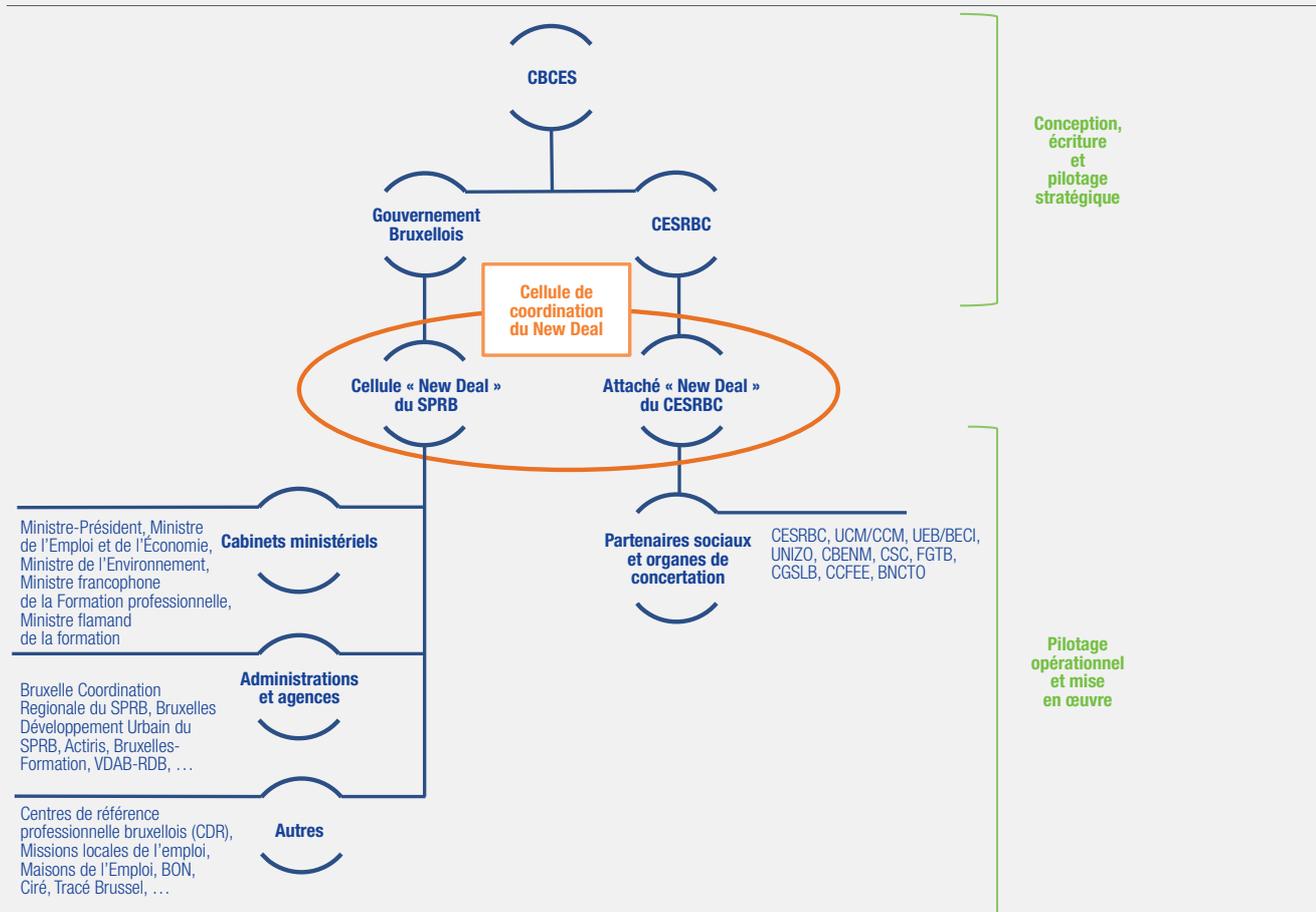
Dans son **volet opérationnel**, outre ses concepteurs, le New Deal implique dans sa **mise en œuvre** diverses organisations, régionales ou communautaires, actives autour

de la question de l'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, à côté des cabinets ministériels et des partenaires sociaux, on trouve des administrations et des acteurs publics ou privés issus notamment du monde associatif, comme présenté dans la figure 2.

Certaines de ces organisations sont qualifiées de « pilotes », en tant que responsables de la mise en œuvre des actions décidées. D'autres sont considérées comme des acteurs à associer, au travers de groupes de travail.

Pour accorder les actions du volet transversal, le Pacte prévoit une Cellule de coordination composée de deux personnes : la première est logée au sein de l'administration de la Région bruxelloise (BCR<sup>8</sup>) et coordonne les actions menées par les administrations, les agences et les cabinets ministériels, régionaux ou communautaires ; la deuxième fait partie du Secrétariat du CESRBC et coordonne les actions menées par les partenaires sociaux, tel qu'illustré sur la figure 2.

FIGURE 2 : Méthode de coordination et principales organisations impliquées dans le New Deal



Sources : Cellule de coordination du New Deal ; IBSA

<sup>7</sup> On y retrouve le Gouvernement bruxellois, huit représentants des organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et du secteur non-marchand de la Région, ainsi que huit représentants des organisations représentatives des travailleurs. Y siègent donc tous les signataires du New Deal.

<sup>8</sup> Bruxelles Coordination Régionale (BCR) est l'ex-Secrétariat général du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (aujourd'hui SPRB).

Cette Cellule a pour mission d'effectuer une coordination entre les organisations impliquées dans le Pacte. Elle est le lien entre le niveau opérationnel, où se situent les organisations chargées de piloter la mise en œuvre des actions, et le niveau stratégique rassemblant les représentants des ministres porteurs du New Deal et des partenaires sociaux.

Pour exercer sa mission, la Cellule de coordination rassemble régulièrement les responsables des organisations « pilotes » lors de réunions « inter-pilotes », afin qu'ils

communiquent l'état d'avancement des actions qui leur sont confiées.

Au niveau opérationnel, on note également la présence de groupes de travail spécifiques à l'organisation de la mise en œuvre de chaque action, qui réunissent tous les acteurs impliqués dans celle-ci. C'est un lieu de création de synergies entre les partenaires.





## 2. CADRE DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation porte sur le **processus de mise en œuvre des actions transversales**. Autrement dit, sur la méthode de travail mise en place par le New Deal et perçue comme un nouveau mode de **gouvernance**. En effet, à ce stade d'avancement des actions, l'évaluateur dispose de peu de recul pour pouvoir juger des résultats et observer des changements au niveau des bénéficiaires finaux.

Le champ de l'évaluation se concentre sur les actions du volet transversal du New Deal, reprises dans les trois « engagements communs et transversaux » du texte. L'évaluation porte sur une période de trois ans, entre 2011 et 2014, soit de la conception du New Deal jusqu'à la clôture de la collecte des données pour mener cette évaluation.

Le pilotage de l'évaluation du New Deal a été assuré par deux instances d'accompagnement<sup>9</sup>, de composition pluri-partite, garantes de l'indépendance de la mission d'évaluation et de sa rigueur scientifique. Elles sont intervenues pour les grands étapes des travaux d'évaluation, que sont notamment la reconstitution de la logique d'intervention, la définition de la méthode d'évaluation, la sélection des cas étudiés et la validation des résultats et recommandations de l'évaluation.

Ce chapitre présente la logique d'intervention des actions transversales du New Deal bruxellois, la construction du questionnaire auquel l'évaluation répond, ainsi que le référentiel théorique utilisé pour structurer cette évaluation.

### 2.1. LOGIQUE D'INTERVENTION DU VOLET TRANSVERSAL DU NEW DEAL

Comme dans toute évaluation de politique publique, la reconstitution de la logique d'intervention du New Deal bruxellois a constitué la première étape des travaux. Cette démarche a mis en évidence, sous forme d'arborescence, une classification hiérarchique des objectifs explicites et implicites du New Deal, en partant de l'objectif le plus général que l'on décline en sous-objectifs, jusqu'aux actions mises en œuvre. La logique d'intervention du New Deal modélise ainsi les mécanismes par lesquels il est censé atteindre ses objectifs et produire ses effets, de façon à le rendre évaluable (Van Haepelen *et al.*, 2011).

Les informations ont été collectées au départ de diverses sources écrites traitant du New Deal et d'entretiens exploratoires menés auprès d'acteurs-clés. Toutes les actions ont été passées en revue, en tenant compte de leurs évolutions. Cette démarche a fait émerger une vision commune de la logique d'intervention du Pacte.

La collecte d'information de terrain a permis de reconstruire la logique d'intervention sous la forme présentée

dans le tableau 1 qui propose une arborescence des objectifs en quatre niveaux. L'**objectif général** du volet transversal du New Deal est de *faciliter l'insertion sur le marché du travail et la mise à l'emploi des Bruxellois*. Il se décline en cinq **objectifs spécifiques** :

- *faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail bruxellois ;*
- *former pour faciliter l'accès à l'emploi ;*
- *faciliter l'accès et le maintien à l'emploi des Bruxellois ;*
- *améliorer la connaissance du marché du travail bruxellois ;*
- *renforcer l'efficacité du partenaire public.*

Ce dernier est considéré comme un objectif procédural.

Chacun de ces objectifs spécifiques se ramifie ensuite en **objectifs intermédiaires**, et enfin en **objectifs opérationnels**. Chaque niveau d'objectif est à la fois la finalité du niveau inférieur et le moyen du niveau supérieur. Derrière les objectifs opérationnels, se retrouvent les différentes actions mises en œuvre dans le New Deal, non reprises dans ce tableau 1.

<sup>9</sup> La première instance, qui a un rôle de validation, est composée de représentants des signataires du Pacte et des Ministres compétents en matière de Formation professionnelle des deux Commissions communautaires. À la deuxième instance, sont ajoutés des experts en évaluation de politiques publiques et des experts dans la thématique de l'emploi. Elle a un rôle d'avis technique, au niveau méthodologique et scientifique, sur les démarches entreprises.

TABLEAU 1 : Logique d'intervention des actions transversales du New Deal bruxellois

Objectif général	Objectifs spécifiques	Objectifs intermédiaires	Objectifs opérationnels	
Faciliter l'insertion sur le marché du travail et la mise à l'emploi des Bruxellois	Faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de compétences	Sensibiliser un plus grand nombre de Bruxellois aux offres d'emploi disponibles	Augmenter la visibilité des opportunités d'emploi pour les Bruxellois	
		Améliorer les outils d'orientation professionnelle	Développer des lieux de rencontre entre offre et demande de compétences	
	Former pour faciliter l'accès à l'emploi	Faciliter l'entrée en formation	Favoriser l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations reconnues	Organiser et développer le support technico-administratif
		Promouvoir et valoriser les métiers techniques et scientifiques, et les filières qui y conduisent	Inform sur l'offre de formation	Identifier les compétences portées et demandées
		Améliorer l'offre de formation	Poursuivre la mise en réseau des opérateurs publics de formation des centres de formations professionnels et de l'enseignement qualifiant	Favoriser l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations reconnues
	Faciliter l'accès et le maintien à l'emploi des Bruxellois	Favoriser l'acquisition d'une première expérience professionnelle	Améliorer l'offre de formation	Organiser des actions à caractère pédagogique
		Promouvoir la qualité dans l'emploi	Améliorer l'offre de formation	Augmenter l'offre de formation
			Securiser les transitions professionnelles	Optimiser l'offre de formation en vue d'éviter une offre redondante
			Responsabiliser les services publics dans le cadre des marchés publics	Stimuler le recours aux dispositifs de mise à l'emploi
	Améliorer la connaissance du marché du travail bruxellois	Mener des études et des analyses	Améliorer l'offre de stages en entreprise	Améliorer l'offre de stages en entreprise
Améliorer les outils statistiques		Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle	Sécuriser les transitions professionnelles	
Renforcer l'efficacité du partenaire public	Renforcer l'efficacité du partenaire public	Développer des outils de soutien à la gestion des ressources humaines et en faveur de la diversité au travail	Responsabiliser les services publics dans le cadre des marchés publics	
	Améliorer la connaissance du tissu socioéconomique en milieu urbain	Identifier les besoins en compétences des demandeurs d'emploi et des entreprises	Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle	
Renforcer les synergies entre acteurs publics	Améliorer les outils statistiques	Mener des études et des analyses	Développer des outils de soutien à la gestion des ressources humaines et en faveur de la diversité au travail	
	Impliquer davantage les organes consultatifs dans l'élaboration des politiques d'emploi, de formation et d'enseignement	Améliorer l'offre de formation	Identifier les besoins en compétences des demandeurs d'emploi et des entreprises	
Évaluer et piloter les actions publiques	Améliorer la diffusion des activités organisées sur le territoire bruxellois	Améliorer l'offre de formation	Approfondir la connaissance du tissu socioéconomique en milieu urbain	
	Améliorer la diffusion des activités organisées sur le territoire bruxellois	Améliorer l'offre de formation	Approfondir la connaissance du tissu socioéconomique en milieu urbain	
Améliorer la diffusion des activités organisées sur le territoire bruxellois	Améliorer la diffusion des activités organisées sur le territoire bruxellois	Améliorer l'offre de formation	Approfondir la connaissance du tissu socioéconomique en milieu urbain	
	Améliorer la diffusion des activités organisées sur le territoire bruxellois	Améliorer l'offre de formation	Approfondir la connaissance du tissu socioéconomique en milieu urbain	

Source : IBSA

## 2.2. CONSTRUCTION DU QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

Construire un questionnaire évaluatif pertinent requiert une analyse approfondie de la politique évaluée mais aussi des besoins des décideurs, commanditaires de l'évaluation. Pour capter ces éléments, les évaluateurs ont réalisé des entretiens exploratoires avec des acteurs ayant une connaissance fine du New Deal et avec les porteurs du Pacte. Ceci a permis d'identifier les parties prenantes, d'analyser les spécificités du New Deal et d'entendre les attentes des commanditaires envers l'évaluation. L'analyse de ces informations a conduit l'évaluateur à formuler les **questions évaluatives** suivantes :

- **Comment fonctionne la méthode de coordination mise en place par le New Deal ?**
- **Permet-elle d'améliorer la cohérence de l'action publique en matière de soutien à l'emploi sur le territoire bruxellois ?**
- **Quelle est sa valeur ajoutée par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs ?**

Pour apprécier cette coordination, plusieurs réflexions ont guidé l'évaluation. Elles visent à :

- analyser le fonctionnement des nouveaux processus de coordination mis en œuvre, identifier les forces, les faiblesses et le rôle de chaque acteur ;

- apprécier l'adéquation des ressources matérielles (budget, personnel, équipement, locaux, etc.) ou immatérielles (soutien politique, temps, organisation, consensus, savoir, expertise, statut, légitimité, niveau de décision adéquat, mise à disposition de ressources au bon moment, etc.), tant pour assurer la coordination entre tous les acteurs que pour mettre en œuvre les actions décidées ;
- identifier la valeur ajoutée du processus de coordination mis en place par le New Deal, par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs, et sa durabilité ;
- identifier l'efficacité des coordinations mises en place, au regard des objectifs poursuivis par le Pacte.

Centrée sur les processus, cette évaluation se veut formative pour les acteurs impliqués dans le Pacte et vise à améliorer le fonctionnement de la coordination. Dès lors, les questions ont été élaborées pour **refléter leurs points de vue**. L'approche adoptée vise à faire ressortir la pluralité des expériences et des jugements des différents acteurs engagés dans le New Deal.

## 2.3. RÉFÉRENTIEL THÉORIQUE

Cette section présente le cadre théorique utilisé pour évaluer les processus de coordination mis en œuvre dans le cadre du New Deal bruxellois. Ce référentiel théorique a été choisi de façon à répondre au questionnaire évaluatif. En l'occurrence, il aide à repérer les freins et les facteurs de succès de la mise en œuvre coordonnée de ses actions. Ce référentiel permet de structurer l'évaluation et d'interpréter les données collectées.

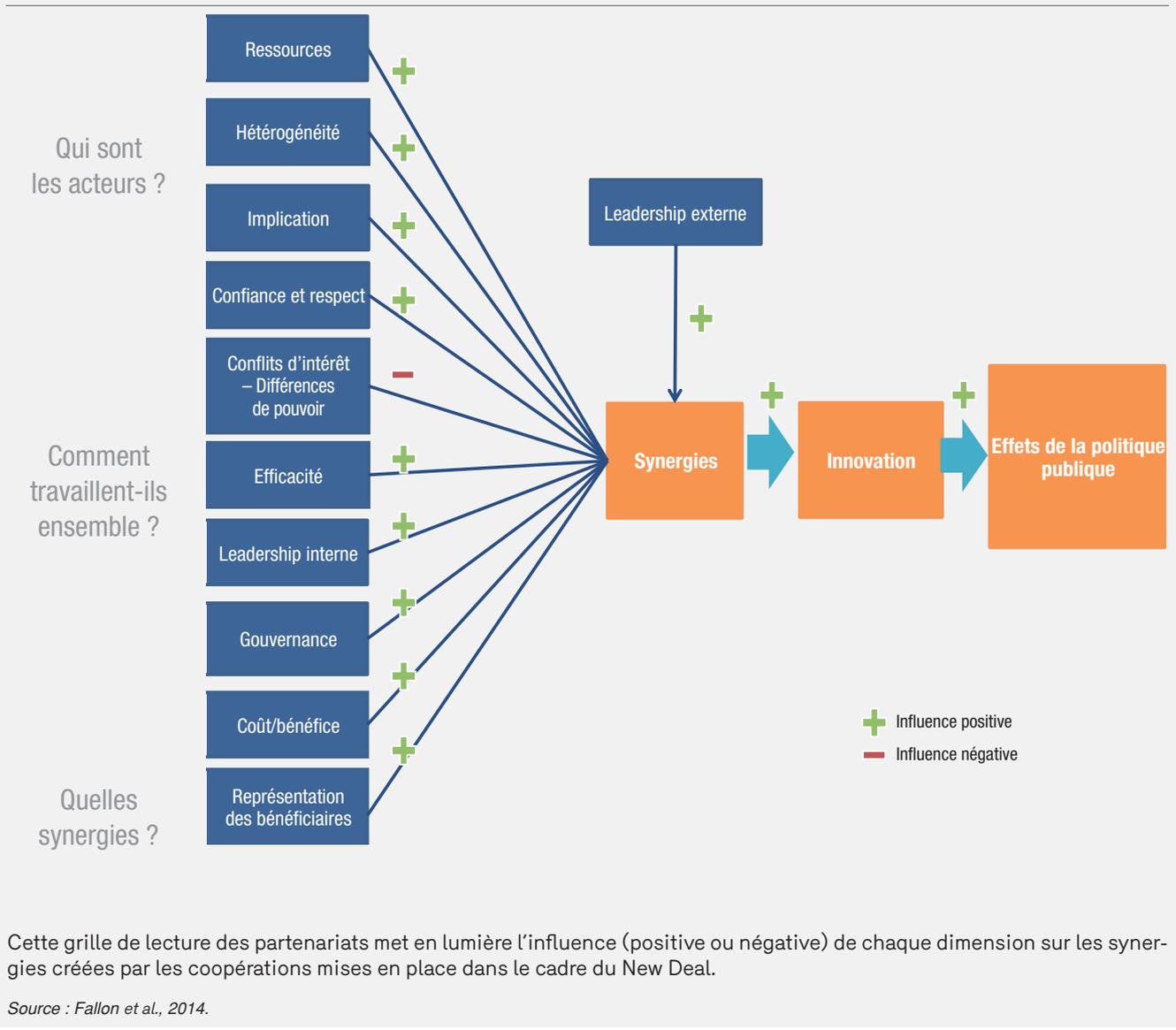
L'évaluation porte sur la *coordination*, soit sur « les instruments et mécanismes visant à renforcer l'alignement volontaire ou forcé des tâches et des actions des organisations au sein du secteur public. Ils servent à créer une plus grande cohérence et à réduire les redondances, les lacunes et les contradictions, dans les politiques et entre celles-ci, et la mise en œuvre ou la gestion » (Peters, 1998 ; Verhoest *et al.*, 2007). La coordination est à la fois *intra-politique*, c'est-à-dire entre les différents acteurs de mise en œuvre d'une même politique, et *inter-politiques*, c'est-à-dire entre des politiques autonomes (Knoepfel *et al.*, 2006). Elle désigne de la sorte l'ensemble des activités de concertation et de collaboration entre les acteurs du New Deal, qu'elles soient formelles ou informelles, provoquées ou spontanées. Elle ne se limite pas uniquement au travail de la Cellule de coordination du New Deal.

L'approche théorique utilisée pour caractériser les processus de coordination des actions transversales du New Deal bruxellois s'est fondée sur un modèle élaboré par Lasker *et al.* (2001) et Kreuter *et al.* (2000), déjà éprouvé par le SPIRAL de l'ULg lors d'autres évaluations de politiques publiques<sup>10</sup>. Ces auteurs ont développé une grille théorique de l'étude des partenariats, et singulièrement des synergies qu'ils créent. Au cœur de ce modèle, la coordination n'est pas conceptualisée seulement comme un outil de gestion ou un instrument de l'action publique, mais aussi comme un dispositif d'innovation. Le concept met en avant le potentiel en termes de création de synergies entre acteurs hétérogènes, issus d'horizons différents. Cette hétérogénéité des acteurs permet une diversité des approches et représente un moteur de la créativité qui émerge de la mise en commun de leurs connaissances, de leurs compétences et de leurs ressources.

Ce cadre théorique met en avant une dizaine de dimensions pertinentes pour reconstituer les différentes facettes d'une coopération. Celles-ci sont présentées dans la figure 3 et développées dans la suite de cette section.

<sup>10</sup> Cette grille a été utilisée lors de l'évaluation des partenariats locaux financés par les Plans de cohésion sociale (PCS) pour le compte de la Région Wallonne (2012) : Italiano, P., Fallon, C., Thiry, A., Dassargues, A. *Évaluation des processus de mise en œuvre des plans de cohésion sociale : rapport final*. Liège : Région wallonne, sous presse.

FIGURE 3 : Grille d'analyse théorique d'un partenariat



La première dimension de la grille théorique est celle des **ressources**. Celles-ci sont déterminantes : un partenariat ne peut être efficace que si des ressources suffisantes sont mises à sa disposition. Ces ressources comprennent autant les moyens budgétaires et humains que les ressources immatérielles comme le temps, le soutien politique ou une expérience particulière.

La coordination dépend aussi des caractéristiques des acteurs qui collaborent au sein du partenariat. Dans la grille théorique, deux dimensions permettent de les identifier : l'hétérogénéité des acteurs et leur implication. L'**hétérogénéité** permet de savoir à quel point les acteurs sont différents : s'agit-il uniquement de cabinets ministériels, de partenaires sociaux ou de représentants d'adminis-

nistrations ? La nature d'un acteur modifie-t-elle la collaboration ? Ce n'est donc pas tant la taille et la diversité des acteurs qui importe mais leur mélange. Cette hétérogénéité est supposée avoir une influence positive sur les synergies, favorisant de la sorte des solutions innovantes et pionnières.

En ce qui concerne l'**implication**, elle est essentielle à un partenariat efficace. Si les acteurs n'ont pas la volonté de travailler ensemble, il n'y a aucune chance que le partenariat porte ses fruits. Cette dimension vise ainsi à identifier le degré d'engagement des partenaires.

Ensuite, l'étude des partenariats nécessite de connaître les **relations entre les partenaires**, de savoir comment ils

travaillent ensemble. En effet, des relations fortes de travail déterminent en partie la réussite ou non d'un partenariat. Pour ce faire, deux nouvelles dimensions doivent être abordées : d'une part, le **respect et la confiance** qui existent entre les acteurs ; d'autre part, les **conflits d'intérêt et autres différences de pouvoir** ou relations hiérarchiques.

Les trois dimensions suivantes s'attachent à l'étude du **partenariat en lui-même et aux synergies qu'il crée**. Il s'agit du leadership interne, de la gouvernance et de l'efficacité. Le **leadership interne** caractérise l'aptitude de l'organisation « pilote » de chaque action de coordonner, résumer et synthétiser les idées de chacun des partenaires au sein d'une même action.

La **gouvernance** tient au processus de décision mis en place dans le cadre de l'action (fréquence des réunions, organisation des agendas, coordination de la communication, etc.). C'est l'une des clés du processus de fonctionnement d'un partenariat. Si les processus de décision sont bien définis, le partenariat aura plus de chance d'être efficace.

L'**efficacité** du partenariat se rapporte à la réalisation ou non des objectifs de l'action ou si les parties prenantes pensent pouvoir les atteindre avec les moyens accordés. Cette seconde approche est liée au fait qu'il était trop tôt

pour évaluer les résultats de certaines actions. Si le partenariat est considéré comme étant efficace, il apportera plus de bénéfices aux partenaires.

Ensuite, il importe de prendre en compte le rapport **coût-bénéfice** de la coordination, qui est à mettre en lien avec la dimension de l'implication. En effet, avant de se lancer dans une collaboration, les acteurs vont stratégiquement se poser la question du bénéfice qu'ils en retireront. De ce fait, plus le bénéfice à retirer est élevé, plus le partenaire s'implique dans la relation. Il sera moins freiné par le coût perçu de la coordination.

L'avant-dernière dimension concerne la **représentation des bénéficiaires**. En effet, pour pouvoir mener à bien des actions précises et conserver leur cohérence, il importe que les acteurs participant à une action aient une représentation partagée et compatible du public-cible.

Enfin, la dernière dimension analysée est celle du **leadership externe**. Elle se rapporte à la méthode de travail du New Deal. Cette dimension recouvre la perception qu'ont les acteurs de tous les dispositifs prévus par le New Deal pour coordonner les actions (instance de pilotage stratégique, Cellule de coordination du New Deal, groupes de travail internes à chaque action).





# 3. MÉTHODE D'ÉVALUATION

L'évaluation du New Deal présentée dans ce *Cahier* se base sur une méthode qualitative. Il s'agit d'une comparaison de huit études de cas, pour laquelle des données qualitatives ont été collectées au moyen de documents, d'entretiens individuels et groupés.

Ce chapitre présente d'abord la pertinence et les modalités de la méthode retenue pour évaluer le New Deal. Les techniques

de collecte de données utilisées dans cette évaluation sont ensuite expliquées. Les annexes détaillent les apports des démarches qualitatives en sciences sociales, la définition de l'étude de cas et illustrent la démarche empirique de l'analyse d'un cas.

## 3.1. PERTINENCE DES ÉTUDES DE CAS POUR ÉVALUER LE NEW DEAL

Pourquoi avoir choisi des études de cas, basées sur des données qualitatives, pour évaluer les processus de mise en œuvre des actions transversales du New Deal ?

Le New Deal n'est pas un plan. C'est un pacte qui définit une ligne directrice, sans pour autant préciser les modes de collaboration qui doivent être mis en place. Par conséquent, les collaborations initiées par le New Deal sont assez différentes les unes des autres, selon l'action concernée ou les acteurs impliqués. On ne peut donc pas évaluer les aspects transversaux du New Deal sans en étudier les actions en profondeur, les organisations impliquées et le contexte dans lequel elles se déroulent.

Les études de cas se révèlent particulièrement adéquates pour effectuer une analyse approfondie d'un ou plusieurs cas dans leurs contextes respectifs (Yin *et al.*, 2012) et lorsque la mise en œuvre d'une politique publique résulte des initiatives combinées d'un grand nombre d'acteurs différents, caractéristique qui apparaît dans le New Deal.

Quant aux données qualitatives, elles permettent de capter la qualité des partenariats mis en œuvre dans le cadre du New Deal. Elles apportent une réponse à des questions telles que : quelle est la confiance entre les acteurs ? La procédure a-t-elle évolué ? Qui est le leader du partenariat ?

En outre, le New Deal mentionne très peu d'objectifs chiffrés. Ainsi, son volet transversal reprend essentiellement des objectifs qualitatifs visant à favoriser l'une ou l'autre forme de coopération entre acteurs (partenaires sociaux, acteurs publics et/ou privés). En conséquence, la méthode qualitative est pertinente pour caractériser la collaboration entre les acteurs.

Enfin, la comparaison de plusieurs cas, et non d'un cas unique, se justifie par les avantages qu'elle procure : d'une part, éviter de se concentrer sur un seul cas qui deviendrait, par la force des choses, trop spécifique et trop personnalisé ; d'autre part, effectuer des analyses substantielles qui aboutissent à des conclusions davantage généralisables qu'une unique étude de cas.

Une analyse de plusieurs cas exige une démarche comparative rigoureuse. De fait, chaque cas a été analysé selon les dimensions de la grille théorique présentée dans la figure 3. Celles-ci ont ensuite fait l'objet d'une analyse comparée, pour tester la validité des hypothèses de généralisation.

## 3.2. CHOIX DES CAS

Les cas sélectionnés pour cette évaluation sont délimités dans l'espace, puisque tous cantonnés à des actions précises confiées aux organisations impliquées dans la mise en œuvre des actions du New Deal.

Les cas ont également été délimités par l'intervalle de temps courant entre le moment de la signature du Pacte et le moment de la présente évaluation, l'analyse porte ainsi sur une période de trois ans. Le New Deal étant relativement récent, les acteurs n'avaient donc pas trop de mal à identifier le point de départ, la signature du New Deal, et le point d'arrivée, la clôture de l'action ou le temps présent.

La sélection des cas s'est opérée à partir de trois critères, de manière à ce que les cas choisis soient représentatifs du New Deal :

- la diversité dans l'intensité des interactions entre acteurs soit lors de la conception de l'action, soit dans le cadre de sa mise en œuvre. Ainsi, certaines actions retenues sont mises en œuvre par peu d'acteurs, tandis que d'autres en sollicitent beaucoup plus.
- la diversité des organisations impliquées dans le New Deal (cabinets, partenaires sociaux, administrations, associations, etc.).
- le degré d'opérationnalisation de l'action et de son objectif. Il s'agissait de ne pas privilégier les actions déjà précises et quasi abouties.

D'autres critères ont été analysés de manière subsidiaire tels que les données budgétaires ou l'appartenance de l'action à d'autres politiques publiques.

Les huit actions étudiées sont les suivantes :

- Augmenter les conventions de partenariat entre Actiris et les fédérations sectorielles patronales, afin de faciliter la communication de leurs offres d'emploi à Actiris ;
- Améliorer le matching<sup>11</sup> au sein des Centres de référence professionnelle (CDR) ;
- Réaliser le plan d'action du nouveau CDR « fonction publique et métiers de la ville » ;
- Impliquer les secteurs professionnels dans la mise en œuvre des stages de transition<sup>12</sup> ;
- Construire un inventaire des besoins en matière d'emploi, de formation, des indicateurs d'emploi de formation et d'enseignement qualifiant par secteur d'activité ;
- Développer et formaliser les échanges d'informations relatifs aux projets d'insertions professionnels soutenus dans le cadre des Contrats de Quartier Durable ;
- Mettre sur pied un CBCES élargi aux pouvoirs communautaires, préparés par les Secrétariats du CES-RBC, de la CCFEE, du BNCTO et du Pacte territorial pour l'Emploi<sup>13</sup> ;
- Réaliser un « Tour d'Horizon » autour de la question des « primo-arrivants ».

## 3.3. RÉCOLTE DES DONNÉES

Les techniques de collecte des données ont été variées afin d'englober un maximum d'informations et de les recouper entre elles pour corroborer les résultats de cette évaluation. La première étape a été de procéder à l'analyse de sources documentaires et de mener une série d'entretiens individuels semi-directifs. Ensuite, les premières conclusions ont été soumises à discussion lors de deux focus groups, qui ont permis de généraliser les analyses issues des études de cas. Tout cela a abouti à la comparaison de huit cas représentatifs des coordinations mises en place dans le New Deal.

### • DOCUMENTS

Divers documents ont été analysés : comptes rendus de réunion, documents administratifs, rapports de suivi, etc.

Cette analyse a donné une vision brute des actions du New Deal et de leur état d'avancement. Elle a également permis de comprendre le contexte institutionnel dans lequel ces actions ont été mises en œuvre et d'identifier les différents acteurs qui interviennent dans les partenariats.

### • ENTRETIENS INDIVIDUELS

Une autre technique a été utilisée lors de l'évaluation du New Deal pour collecter les données : l'entretien individuel semi-directif. Les entretiens ont été menés afin de caractériser les partenariats initiés dans le New Deal selon les dimensions de la grille d'analyse théorique d'un partenariat (figure 3).

<sup>11</sup> Le matching est le processus de rencontre entre l'offre et la demande d'emploi. Concrètement, il s'agit d'identifier les compétences professionnelles des chercheurs d'emploi afin de les orienter vers des offres d'emploi adéquates ou vers une formation.

<sup>12</sup> Le stage de transition professionnelle est une mesure d'aide à l'emploi initiée par le Gouvernement fédéral. Le jeune demandeur d'emploi en stage d'insertion effectue un stage chez un employeur dans le but d'acquérir une première expérience professionnelle.

<sup>13</sup> Devenue « Cellule Diversité » d'Actiris.

L'entretien est dit semi-directif parce qu'il utilise une grille d'entretien souple. En effet, les thèmes de discussion sont définis à l'avance mais une certaine liberté de réponse est laissée à la personne interrogée. Les questions sont ouvertes, permettant ainsi une discussion libre et des réponses plus élaborées qu'une simple approbation. Une série de questions de relance a également été préparée pour aborder certains détails que la personne interrogée n'a pas mentionnés de prime abord. Les entretiens se sont déroulés soit en français soit en néerlandais, en fonction de la langue de la personne interviewée.

Vingt-cinq entretiens ont été menés auprès des principaux représentants des organisations impliquées dans les huit cas. Sur base des contacts exploratoires menés dans le cadre de la reconstitution de la logique d'intervention (voir section 2.1), les évaluateurs ont identifié pour leurs entretiens individuels trois acteurs clés par action sélectionnée, qu'ils soient administratifs ou politiques, partenaires sociaux ou membres de la société civile. Ces entretiens ont couvert un large panel, incluant des personnes situées dans les niveaux stratégiques et opérationnels d'un maximum d'organisations impliquées. Ce nombre est suffisant pour arriver à la saturation, limite au-delà de laquelle la collecte de nouvelles informations par entretien devient extrêmement faible (Albarello, 2011). Parmi les entretiens réalisés, les acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre de certaines actions du New Deal (communes, CPAS, ASBL d'insertion socio-professionnelle) n'ont pas été interrogés, par manque de temps. L'ensemble des entretiens d'évaluation a fait l'objet d'une transcription complète.

Pour chaque cas, l'analyse a débuté par une description de l'historique, des acteurs impliqués et du contexte dans lequel se déroule l'action (Albarello, 2011). Ensuite, l'action a été analysée au regard des dimensions du partenariat, déclinées dans la grille théorique présentée dans la figure 3. Le lecteur intéressé peut consulter l'annexe 3 qui illustre pour un cas la démarche empirique effectuée.

Une fois cette analyse réalisée pour les huit études de cas, le groupe d'évaluateurs a effectué une lecture transversale des actions. Elle a permis, à partir de la grille théorique, d'identifier pour chaque dimension les tendances, les récurrences, les exceptions, etc. De là, les premières conclusions ont pu être tirées pour alimenter les focus groups.

## • FOCUS GROUPS

Le focus group est un outil d'analyse délibérative qui favorise l'émergence de toutes les opinions. Un « group » réunit huit à douze personnes pour discuter de différents thèmes. Cette technique permet :

- de recueillir la perception des participants ;

- d'expliquer les comportements sociaux, les problèmes, leurs causes et leurs solutions ;
- de connaître les avis des acteurs concernés en leur donnant la parole en tant qu'expert ;
- et, *in fine*, d'élaborer des réponses correspondant aux attentes exprimées lors des débats.

La dynamique de groupe est au cœur de cette technique d'analyse. La composition du groupe est donc une variable essentielle de sa réussite. Pour pouvoir en ressortir des résultats solides, le groupe doit être construit de manière homogène et compatible. L'animateur y joue également un rôle capital.

La manière d'animer un focus group dépend de l'étude menée. Il n'existe pas de guide tout prêt. Dans le cadre de l'évaluation du New Deal, la technique de l'Open Process Workshop (OPW) déjà éprouvée par le SPIRAL (Claisse *et al.*, 2013) a été choisie pour réaliser les focus groups.

L'OPW se déroule en deux étapes, une partie fixe et une partie variable. La partie fixe consiste en une présentation critique des conclusions construites par les évaluateurs à la suite des entretiens individuels. Ces conclusions sont ainsi testées sur des experts d'usage. Les membres du focus group sont libres de se les réapproprier, d'y apporter des modifications, de contester leur pertinence ou leur exhaustivité. La réflexivité est l'objectif.

Après cette phase critique, les participants rentrent dans une phase constructive. C'est la partie variable. Dans cette partie, les acteurs sont amenés à formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement des coordinations développées dans le New Deal. Les évaluateurs testent de la sorte, les propositions d'amélioration qu'ils ont formulées à la suite des entretiens individuels et relèvent les réactions des acteurs par rapport à celles-ci.

Dans le cadre de l'évaluation du New Deal, deux focus groups ont été organisés. Les participants ont été répartis de manière à équilibrer la représentation « administration – partenaires sociaux – associations/opérateurs privés – cabinets ministériels ». Pour mieux légitimer et rendre plus efficaces les recommandations, les participants ont été choisis au niveau stratégique des organisations. Quand cela était possible, des personnes autres que celles sollicitées pour les entretiens individuels y ont participé. Les évaluateurs ont été attentifs à inclure des participants néerlandophones dans chaque focus group.

Plusieurs thèmes ont été présentés aux participants et mis en débat :

- les objectifs politiques du New Deal ;
- le soutien politique apporté au New Deal ;
- l'opérationnalisation des actions du Pacte en termes de définition d'objectifs communs, de ressources, de mandats et de résultats obtenus ;
- la coordination horizontale et verticale ;

- l'informel dans les partenariats ;
- la perception du New Deal par les participants.

Une fois ces thèmes discutés, l'animateur a proposé aux participants de formuler leurs attentes et leurs recommandations pour améliorer le New Deal.

Les deux groupes ont apporté des enseignements très riches, notamment quant aux positionnements des participants et aux types de collaborations qu'ils ont développés pour mettre en œuvre les actions du New Deal. Les rapports de force existants dans les institutions, les dynamiques et les positionnements stratégiques se sont matérialisés devant les évaluateurs. Ils sont révélateurs des comportements et des types de relations entre les différents acteurs, dans et en-dehors du New Deal. Cela revêt une importance certaine dans la coordination et la mise en œuvre d'actions du New Deal. Les focus groups ont ainsi éclairé les évaluateurs sur certains facteurs de succès ou freins qui existent dans les coordinations du New Deal.

#### • BIAIS DES INFORMATIONS COLLECTÉES

Des limites apparaissent dans la collecte de données qualitatives auprès des différents intervenants interrogés. L'évaluateur a ainsi identifié certains biais qu'il a pris en compte dans son analyse.

En effet, au cours de la période analysée (2011-2014), différents acteurs ont changé de fonction ou n'ont pas toujours eu une vision globale du processus de coordination depuis sa genèse. De plus, les délais écoulés entraînent des biais de mémoire auprès des intervenants qui développent un discours en reconstruisant le passé. Cette approche rétrospective provoque un certain aplatissement des temporalités, ainsi qu'une accentuation de la réminiscence des réussites, combinée à un oubli des essais avortés.

L'évaluateur a également constaté de l'autocensure à certains moments des focus groups. Certains participants ont semblé réticents à répondre librement aux questions. Ceci a été résolu pour partie par les entretiens individuels.

La composition des focus groups a en outre permis de réduire le biais de stratégie des informateurs qui distordent une partie de l'information fournie afin d'attirer les conclusions de l'évaluation vers leurs points de vue.

Sur le plan global de l'évaluation, la démarche présente aussi des biais. Une partie des personnes interrogées occupent différents postes à responsabilités dans les organisations du New Deal. Ces diverses casquettes peuvent être à l'origine de biais, dans le sens où ces personnes adoptent parfois des postures différentes au sein de ces diverses assemblées.



# 4. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Cette partie présente les résultats de l'évaluation, tels qu'ils ressortent de la comparaison des études de cas représentatifs des coordinations mises en place dans le cadre du New Deal. Ils sont présentés sous forme de pistes d'améliorations. Les recommandations qui en émanent figurent au chapitre 5.

Les informations rassemblées ont été analysées au départ du référentiel théorique détaillé dans le chapitre 2, qui caractérise les synergies créées par les coordinations initiées dans le cadre de ce Pacte. L'évaluation est fondée sur le point de vue des acteurs impliqués dans le Pacte. De ce fait, ces résultats en présentent une certaine vision évaluative.

## 4.1. AMÉLIORATION DES COORDINATIONS ENTRE LES ACTEURS BRUXELLOIS DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI

Le New Deal a permis à des partenaires de natures différentes de coopérer. Dans certains cas, la coopération est une nouveauté et c'est bien le projet de pacte et les procédures nouvelles de coopération du « New Deal » qui ont permis d'enclencher ces partenariats. Dans d'autres, il s'agit d'un renforcement d'une coopération existante. Dès lors, diverses configurations de partenariats sont nées, impliquant des administrations ou agences régionales bruxelloises, communautaires francophones ou néerlandophones ; des fédérations sectorielles ou interprofessionnelles ; des organisations syndicales ou patronales ; des cabinets ministériels ; etc.

Un exemple de **nouveau partenariat** est le traitement des dossiers de candidature, introduits notamment par les communes et opérateurs de formation, pour les Contrats de Quartier Durables. Depuis de nombreuses années, la Région bruxelloise promeut le développement des quartiers en soutenant la revitalisation urbaine. Dans ce programme, sont notamment organisées des formations d'insertion socio-professionnelle à destination des chercheurs d'emploi. Le service gestionnaire de ce programme, logé au SPRB, décide des candidatures retenues et ainsi des formations financées. Toutefois, la reconnaissance des formations suivies par les chercheurs d'emploi inscrits auprès d'Actiris, les dispensant de leurs obligations en matière de chômage, est une mission relevant des organismes bruxellois compétents pour la formation. Étant donné le cloisonnement entre institutions, certaines de ces formations n'étaient pas reconnues ou faisaient par-

fois doublon avec d'autres. Le New Deal a permis d'instaurer une collaboration entre les organismes concernés en matière d'emploi et de formation. À présent, ils sont consultés avant la sélection des candidatures.

Un cas de **renforcement d'une coopération existante** se déroule entre Actiris et les centres de référence professionnelle (CDR). Récemment, certains services d'Actiris ont été réorganisés en fonction des secteurs d'activité économique couverts par les CDR (« Construction », « Transport et logistique », « Fabrication métallique et industrie technologique », « Horeca », « Métiers de la ville et fonction publique », « Technologies de l'information et de la communication »). Dans le cadre de la procédure de matching entre l'offre et la demande d'emploi, Actiris et les CDR collaborent afin d'orienter les chercheurs d'emploi vers l'offre de services qui leur correspond. Le New Deal a permis de consolider cette coopération en finançant l'embauche de conseillers-emploi supplémentaires facilitant le relais entre Actiris et les CDR.

Tous ces acteurs n'ont pas, ou peu, l'habitude de travailler ensemble. Les acteurs se sont référés au label « New Deal » pour enclencher des partenariats. Progressivement, ils ont pu travailler ensemble malgré leurs méthodes, leurs logiques hiérarchiques ou leurs structures organisationnelles différentes. Le Pacte a mis en avant l'intérêt bénéfique de la coopération entre ces acteurs. De la sorte, il a changé les états d'esprit, selon l'ensemble des acteurs, quel que soit leur rôle. « *Des barrières sont tombées* »<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> Entretien d'évaluation.

« il y a des verrous qui ont sauté »<sup>15</sup>, on trouve « un état d'esprit différent »<sup>16</sup>.

En ouvrant de nouveaux espaces de communication entre les acteurs bruxellois de la formation et de l'emploi, le New Deal leur a permis de coopérer de façon relativement informelle. Ces interactions ont eu lieu au sein des groupes de travail pour chaque action, de la Cellule de coordination, de réunions de suivi, etc. Ces nouveaux lieux de coordination, transversaux, ont permis aux représentants des partenaires sociaux, du Gouvernement et des administrations de se mettre autour de la table, en-dehors des instances officielles et formelles que sont notamment les comités de gestion ou les conseils d'administration.

Ces espaces de communication ont été bénéfiques du point de vue de la reconnaissance mutuelle des acteurs. On relève, à titre d'exemple, des échanges entre des services d'Actiris et les fédérations syndicales et patronales : « *Ce qui était positif, c'était qu'on pouvait avoir une*

*réponse par rapport aux objectifs. Donc, ça faisait avancer les choses* »<sup>17</sup>. Un autre exemple est la signature de l'accord de coopération du 9 février 2012 concernant les politiques croisées « emploi-formation ». Considéré comme une avancée majeure du Pacte, il renforce la coopération bilatérale entre Actiris et Bruxelles-Formation.

Pour poursuivre sa dynamique de décloisonnement institutionnel et assurer la cohérence de la politique publique d'emploi sur le territoire bruxellois, le New Deal doit cependant pouvoir y être articulé. En effet, il est difficile pour les acteurs interrogés de distinguer le New Deal des autres politiques bruxelloises. Recoupant des actions initiées par ailleurs, le Pacte s'inscrit dans un cadre d'action plus large. Il a ouvert des chemins de traverse vers d'autres politiques publiques, essentiellement communautaires, telles que la formation, l'intégration des primo-arrivants ou encore l'enseignement. Il doit à présent pouvoir y être articulé, pour en assurer la cohérence.

## 4.2. PRISE DE CONSCIENCE DE LA SPÉCIFICITÉ BRUXELLOISE PAR LE PARTAGE D'OBJECTIFS COMMUNS

Le New Deal est révélateur d'une prise de conscience de la spécificité bruxelloise et d'une volonté intra-bruxelloise de dépasser la fragmentation institutionnelle. Avec le Pacte, « *On voulait développer beaucoup plus une dynamique transversale et multidimensionnelle* »<sup>18</sup>.

Des acteurs hétérogènes se sont accordés sur des objectifs communs et s'impliquent ensemble pour les atteindre. « *Ici l'idée était d'arriver beaucoup plus à une dynamique intégrée où chacun vient avec ses forces. Le politique vient avec ses moyens, ses budgets, sa force politique de décision, ses administrations qui sont derrière. [...]. Les partenaires sociaux [viennent] avec les organisations syndicales et organisations des employeurs, qui eux ont la clé qui déverrouille les politiques. Sans eux, on ne sait pas le [le Pacte] réaliser* »<sup>19</sup>.

Au moment de la rédaction du Pacte, les organisations syndicales et patronales ont pris le temps de s'accorder sur des constats et des actions à mener de concert pour Bruxelles. « *Ici, on est sur un accord qui a été écrit par les signataires-mêmes. [...] L'introduction [du texte du New Deal] faisait partie des constats partagés. [...] Cette partie apparaît inintéressante pour le lecteur extérieur, mais c'est peut être une des plus importantes car c'est celle qui nous a pris le plus de temps pour identifier les problèmes... pour accorder les points de vue entre patrons, syndicats et Gouvernement sur la crois-*

*sance de la ville. Ce n'est pas aussi simple. [...] On était arrivé à avoir une série de constats. [...] Cela a créé une dynamique qui a été utile par la suite. [...] La méthode est vraiment intéressante, voire historique. [...] Les patrons et syndicats ont déposé sur la table du Gouvernement un texte finalisé. [...] C'est la première fois que patrons et syndicats ont produit un texte ensemble sur l'emploi* »<sup>20</sup>.

Ce tournant emblématique apparaît également au niveau des responsables politiques qui se mobilisent pour enclencher les partenariats entre acteurs institutionnels différents. La volonté de coopérer au niveau intra-bruxellois est renforcée par le fait que la mise en œuvre du New Deal s'effectue en même temps que celle de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État qui transfère des compétences importantes en matière d'emploi à la Région bruxelloise. Ainsi, le Gouvernement bruxellois a pris l'initiative d'élargir les compétences du CBCES, organe régional, à certaines matières communautaires comme l'enseignement à Bruxelles, ou encore de négocier les accords sur les politiques croisées emploi-formation.

Au niveau opérationnel, on observe aussi ces changements. On relève, à titre d'exemple, le rassemblement de certains services des organismes bruxellois d'emploi et de formation (Actiris, Bruxelles Formation, VDAB-RDB) dans un même bâtiment afin de faciliter leurs échanges.

<sup>15, 16, 17, 18, 19, 20</sup> Entretien d'évaluation.

### 4.3. CIBLER LES OBJECTIFS ET PRIORITÉS

Le New Deal est le fruit d'un compromis entre les représentants du CESRBC (patrons et syndicats) et les trois ministres signataires. Il a d'abord été négocié au sein du Gouvernement bruxellois, composé de six partis politiques. Le projet de Pacte fut ensuite soumis au CESRBC, composé de douze organisations patronales et trois syndicales. Une fois que ces dernières se sont accordées, une négociation a eu lieu entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Ces acteurs ayant des intérêts différents, les négociations ont mené à un texte dont les ambiguïtés sont nécessaires pour agréer toutes les parties. Ceci a conduit à un document peu lisible : « *Le processus de construction du texte était très positif [mais] a rendu le phrasé très difficile à lire* », « *On arrive devant un texte et on se dit 'Qu'est-ce que ça veut dire ?'* », « *Il faut lire entre les lignes* »<sup>21</sup>. De plus, le texte est découpé de manière complexe : parmi toutes les actions mises à l'agenda, certaines sont qualifiées « d'engagements », de « mesures » ou encore de « conditions de réussite ».

Il en résulte que les priorités du New Deal n'apparaissent pas clairement : « *Le problème était la lecture du Pacte en*

*objectifs opérationnels* »<sup>22</sup>. Du fait des ressources limitées et des temporalités propres à chaque acteur, toutes les actions ne pouvaient pas être mise en œuvre au même rythme. Dans certains cas, les partenaires n'ont pas pris le temps pour s'accorder sur le résultat attendu et la temporalité des réalisations. Ceci a pu causer une perte de confiance lorsque les actions portées ont rencontré un succès mitigé. Les acteurs rencontrés proposent dès lors de définir la temporalité de mise en œuvre des actions, que ce soit dans le cadre d'une législature ou à plus long terme.

Par ailleurs, le texte décrit certaines actions de manière très concrète alors que d'autres restent au niveau de lignes de conduite. Il s'est avéré que la formulation détaillée d'actions, à un niveau stratégique d'élaboration du texte, nuit à la nécessaire marge de manœuvre dont doit disposer l'organisation chargée de mettre en œuvre l'action en question. En effet, les acteurs opérationnels doivent pouvoir s'approprier l'action. S'agissant d'un processus innovant, des options doivent être laissées ouvertes pour permettre l'essor de nouveaux processus de coordination.

### 4.4. SPÉCIFIER LES GROUPES CIBLES DÈS LE DÉPART

Le public cible, ou bénéficiaire final des actions du New Deal, a été identifié dans les documents programmatiques du Pacte comme étant les chercheurs d'emploi et les entreprises. Toutefois, ces bénéficiaires semblent relativement absents des préoccupations des organisations impliquées dans sa mise en œuvre. Ce constat est à nuancer pour les acteurs de terrain, au contact de leur public (tels que les CDR, le BON, le Ciré ou Tracé Brussel).

Le New Deal semble surtout destiné aux administrations compétentes en matière de formation et d'emploi sur le territoire bruxellois et aux partenaires sociaux, qui via le Pacte, sont invités à coopérer. Les chercheurs d'emploi et les entreprises n'arrivent qu'en seconde ligne. Ce n'est pas un problème en soi, mais la lisibilité du texte demande de répondre précisément à cette question : au service de quels bénéficiaires agit-on ?

Quand la mention des bénéficiaires est présente, il reste difficile de démontrer que les partenaires d'une action en

partagent la même représentation. Cette divergence quant au public-cible apparaît surtout lors de l'opérationnalisation de l'action, et peut causer des tensions. Cette représentation différente vient du fait que le New Deal s'inscrit dans un cadre institutionnel plus large (voir figure 1), rassemblant des acteurs qui mettent en œuvre des politiques publiques qui ne poursuivent pas toujours le même objectif.

Le processus de définition du public cible est important en soi. Il permet aux acteurs de se construire une identité commune autour d'une problématique partagée et reconnue. Les acteurs savent qu'ils agissent ensemble au profit de quelqu'un de précis, qu'il s'agisse de l'administration, de l'entreprise ou du chercheur d'emploi. Cela donne du sens à l'action et incite à s'y impliquer. Quand le public n'est pas défini, il devient difficile par la suite de déterminer l'efficacité d'une action : si l'on ne connaît pas la cible, on ne peut pas dire si on l'a touchée.

<sup>21, 22</sup> Entretien d'évaluation.

## 4.5. PRÉCISER LE RÔLE DES PARTENAIRES ET LES ATTENTES EN TERMES DE RÉSULTATS

Le New Deal a souffert de l'absence d'une organisation claire : le rôle des partenaires, les attentes de chaque acteur et les résultats espérés du partenariat n'y apparaissent pas. C'est pourquoi, les acteurs rencontrés ont réclamé une amélioration du système de gestion des actions du New Deal où l'on identifierait les responsabilités de chaque acteur, des objectifs précis, un calendrier de réalisation et des ressources réalistes. Cette clarification permettrait de circonscrire la marge de manœuvre des acteurs chargés de mettre en œuvre les actions.

Concernant le **niveau opérationnel**, les gestionnaires du New Deal ont éprouvé des difficultés à attribuer des responsabilités claires entre les organisations chargées des actions. De fait, les mandats des différents acteurs du Pacte ne sont pas clairs. Ainsi, il s'est avéré que certains acteurs ignoraient qu'ils devaient être impliqués dans des actions. Dans d'autres cas, des acteurs n'ont pas compris pourquoi le Pacte les impliquait : *« Ce que je ne comprends pas, nous on a participé au groupe de travail [...] au début. On ne savait pas très bien non plus pourquoi on participait, mais on participait de manière proactive et dynamique »*<sup>23</sup>. À l'inverse, dans les cas où le pilotage des différentes mesures est clairement attribué, ce choix ne semblait pas toujours adéquat. La structure interne et les prérogatives des organisations n'ont pas toujours été prises en compte. Ceci est singulièrement vrai pour les partenaires sociaux, engagés aussi dans l'opérationnalisation d'actions.

L'absence de mandat clair a également entravé la réalisation des actions. Une structure publique ne peut agir qu'à partir d'un mandat qui définit son niveau d'implication et ses objectifs. *« On est là dans un système où on est sollicité un peu en fonction de son bon vouloir ... Qui est pilote ?... c'est assez flou avec beaucoup d'informel »*. *« Cela nous est tombé dessus qu'on [soit impliqué] dedans »*<sup>24</sup>. Ainsi, le New Deal a amené différents acteurs à agir dans un cadre informel, remettant parfois en cause la légitimité-même de ces acteurs, ralentissant alors la création de synergies. Par exemple, le New Deal engage le Secrétariat de la Commission Consultative Formation Enseignement Emploi (CCFEE) ainsi que la Cellule Diversité d'Actiris pour mettre en place des actions, alors-même que ces deux acteurs n'ont pas reçu de mandat en ce sens de la part de leurs membres. Ils ont donc agi de manière informelle, ce qui a freiné leur implication dans les partenariats.

Au **niveau stratégique**, le partage du leadership entre les cabinets ministériels et les interlocuteurs sociaux du CESRBC a rendu la coordination transversale difficile. D'une part à cause des niveaux d'implication différents, d'autre part suite à la multiplication des postures de la part de ses acteurs stratégiques (voir résultat 4.6).

Les représentants des ministres et des partenaires sociaux, acteurs de la concertation sociale, apparaissent tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, avec des positionnements et des contraintes temporelles parfois différentes. En effet, les partenaires sociaux sont représentés dans divers organes autres que le CESRBC tels que les comités de gestion d'Actiris, du VDAB-RDB, de Bruxelles-Formation, les conseils d'administration des centres de référence professionnelle, l'assemblée de la CCFEE, etc. Les cabinets ministériels ont aussi une représentation dans la plupart de ces organes, en fonction des compétences des ministres. Les acteurs interrogés ont été perturbés par la pluralité des points de vue portés par ces représentants qui, au sein de forums différents, prennent des postures antinomiques. *« Ce qui est paradoxal, c'est qu'une même personne approuve au sein d'un organisme et puis ne participe pas à atteindre l'objectif lorsqu'elle siège dans l'organe de gestion d'un autre organisme »*<sup>25</sup>.

L'expérience du New Deal montre ainsi que le co-leadership stratégique apparaît difficile. Soit parce que les deux leaders peuvent se disputer la responsabilité du projet, soit parce qu'ils peuvent avoir des représentations, des objectifs ou des calendriers différents. Cette formule a en outre participé à augmenter le coût lié à la coordination. Citons, à titre d'exemple, que chaque leader a organisé des réunions de suivi au sein de ses propres structures pour disposer d'une vue sur l'avancement des actions, faisant parfois office de doublons quant aux résultats rapportés (voir résultat 4.6).

En matière de **leadership administratif**, le potentiel de la Cellule de coordination du Pacte paraît sous-utilisé. Les signataires ont pensé cette Cellule pour accorder les actions confiées aux interlocuteurs sociaux, aux administrations et cabinets ministériels. Néanmoins, les coordinateurs de cette Cellule semblent plus assignés au suivi qu'à la coordination alors qu'ils pourraient utiliser leur vision transversale sur les actions afin de favoriser encore plus les contacts entre acteurs de différentes mesures. Ne siégeant pas dans les mêmes bâtiments, ils semblent en outre travailler de manière cloisonnée.

La fonction de cette Cellule de coordination n'a pas été suffisamment définie et appuyée par les gestionnaires du New Deal. Cette absence de mandat clair affecte sa visibilité et sa crédibilité. De fait, son rôle n'est pas toujours bien saisi par les acteurs et a évolué. Ainsi, la gestion du Pacte n'a plus été effectuée de manière centralisée au sein de la Cellule, mais de manière dispersée, entre les référents du New Deal nommés dans les organisations, en prenant appui sur des réseaux informels et interindividuels. *« Il y avait un coordinateur pour chaque partie signataire du Pacte. Très vite des coordinateurs sont appa-*

<sup>23, 24, 25</sup> Entretien d'évaluation.

rus dans chaque institution [...] Au lieu d'avoir des coordinateurs généraux, il y a des coordinateurs par institution et ils communiquent entre eux sur l'état d'avancement des chantiers »<sup>26</sup>. De plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la partie

de la Cellule attachée à l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale s'est vue attribuer un mandat différent, avec des missions supplémentaires.

## 4.6. FORMALISER LE SYSTÈME DÉCISIONNEL DU PACTE

Le texte du Pacte prévoit « une méthodologie de référence » (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2011) pour coordonner les actions et désigne le CBCES comme instance de décision et de pilotage stratégique. Afin d'assurer cette mission, il prévoit la Cellule de coordination.

À côté de ces dispositions, aucun outil de gouvernance formel n'a été pensé pour organiser la mise en œuvre du Pacte. Par gouvernance, on entend l'organisation des agendas, la fréquence des réunions, la coordination de la communication, l'organisation des réunions du CBCES à thématique « New Deal », etc. « *Le dispositif de pilotage n'a pas été construit avant mais a dû être construit par la suite.* » « *La coordination s'est mise en œuvre sur le tas* »<sup>27</sup>. Les outils de coordination se sont en effet construits petit à petit, après sa signature. Ceci a eu pour effet qu'ils diffèrent pour chaque action.

Ainsi, les modes de coordination sont tantôt formels, tantôt informels. L'investissement des acteurs au sein des partenariats est très variable et dépend de leurs agendas, de leurs volontés à « jouer le jeu » et des ressources en temps et en personnel qu'ils sont prêts à y consacrer.

Tout en reconnaissant l'utilité de certains outils de coordination, les acteurs dénoncent les coûts liés à celle-ci. En effet, la coordination ne va pas de soi. Elle nécessite des ressources, à côté de celles destinées à la mise en œuvre des actions. Certains acteurs ont parfois sous-estimé l'importance de disposer des ressources pour ces fonctions de coordination : « *par le New Deal, on a reçu un financement pour l'offre [de services], pas pour avoir des coordinateurs* »<sup>28</sup>. Est notamment pointé le temps consacré aux réunions, par rapport au bénéfice retiré, qui a pour conséquence qu'elles sont progressivement désertées (voir résultat 4.7). « *Il y a un réel désintérêt, on sait que ça va être une matinée de perdue et que l'information collectée n'en vaut pas le coup* »<sup>29</sup>. Par ailleurs, le trop grand nombre de lieux de coopération mis en place par le New Deal mine la participation de certaines organisations, qui manquent de moyens pour assurer leur représentation et la coordination.

Par ailleurs, la prépondérance de l'informel dans les partenariats rend la mise en œuvre du Pacte dépendante

des personnes impliquées. De ce fait, le roulement de personnel est sujet à vulnérabiliser les dispositifs de coordination constitués. En outre, l'influence directe des personnes assurant des rôles-clé dans les organisations, comme celle de certains directeurs généraux d'administrations ou d'agences, nommés après la signature du texte, ou des membres de la Cellule de coordination du Pacte, peut jouer sur la réussite de certains partenariats. L'influence des relations, styles et projets portés par des personnes se retrouve à différents endroits. Les contacts informels sont régulièrement mis en avant comme mode de gestion décisif des changements. L'informel fait ainsi en sorte que les carnets d'adresse comptent, de même que la circulation informelle des informations. « *La coordination est trop informelle car tout le monde se connaît à Bruxelles* »<sup>30</sup>.

Si ces formes de coordination hybrides permettent, dans un premier temps, d'innover et de mettre en place de nouvelles formes de partenariats, leur mode de fonctionnement doit être formalisé dans un second temps afin de concrétiser les actions décidées par le partenariat.

De fait, on distingue généralement une phase initiale d'installation du dispositif de coordination, suivie d'une phase de réalisation de l'action. Dans le New Deal, la première phase s'est avérée relativement lente. Ceci résulte pour partie de la difficulté pour les acteurs de la mise en œuvre d'interpréter le PCUD en termes opérationnels (voir résultat 4.3) et pour partie du manque de pilotage stratégique transversal.

Concernant ce dernier élément, l'évaluation montre qu'aucun responsable politique ne s'est saisi du pilotage du New Deal. Les mesures du Pacte portant sur les compétences de plusieurs ministres, les responsabilités sont de fait éparpillées. Le pilotage a été assuré par la Cellule de coordination. Celle-ci ne dispose cependant d'aucun poids politique lui permettant de faire pression sur l'un ou l'autre acteur. Le leadership qu'elle peut exercer est donc limité.

Or, le leadership dans le partenariat est nécessaire. Le leader est le maître des clés du partenariat : il coordonne, il donne sens à l'action et il veille à son opérationnalisation. L'acteur qui exerce ce leadership peut varier tout au long du déroulement de l'action et de son processus de matu-

<sup>26, 27, 28, 29, 30</sup> Entretien d'évaluation.

ration (gestion stratégique, opérationnelle et administrative de l'action) mais il importe qu'il y ait un leader légitime reconnu par les partenaires.

En termes de pilotage stratégique, le rôle des partenaires sociaux a été éprouvé par leur difficulté à tenir un discours homogène dans les différentes instances de concertation (Blaise *et al.*, 1999) (voir résultats 4.5 et 4.8). Étant donné que toutes les décisions du Pacte se font de manière concertée au sein du CBCES, cet engagement dans la définition des enjeux prioritaires du Pacte, au même titre que le Gouvernement, a quelques fois ralenti la prise de décision.

## 4.7. REVOIR LES OBJECTIFS À MI-PAROURS

L'implication des deux leaders stratégiques du Pacte, le Gouvernement et les partenaires sociaux, a été différente et discontinue.

Bien qu'acteurs stratégiques, les cabinets ministériels ont été impliqués dans le pilotage et le suivi opérationnel de certaines actions du New Deal, au même titre que les administrations. Dès avril 2011, les cabinets ministériels ont ainsi été fortement sollicités dans la coordination d'actions. La focalisation sur ces informations opérationnelles, et l'investissement que cela requiert, a alors conduit à un essoufflement de leur soutien sur le plan stratégique.

L'implication des cabinets ministériels a été dépendante de l'agenda politique. Le soutien politique s'est notamment affaibli suite aux changements de ministres qui ont dû reprendre le pilotage politique du Pacte sans l'avoir porté dès le début. Le Sommet Social Extraordinaire<sup>31</sup> (SSE), réuni avec la nouvelle équipe gouvernementale, a permis de remettre le New Deal au cœur de l'agenda politique. Les priorités ont été recentrées autour d'un nombre limité d'actions, pour produire des résultats avant la fin de la législature 2009-2014.

Chez les partenaires sociaux, la temporalité politique est moins présente. Ils n'ont pas les mêmes enjeux que les partenaires politiques et ont, dès lors, un calendrier différent. Ils peuvent inscrire leur soutien sur des actions qui se réalisent dans une temporalité plus longue, semblable à la temporalité d'innovation nécessaire aux changements institutionnels. A contrario, le politique se fixe des objectifs pour la durée de la législature en vue de présenter des

La dynamique interrelationnelle propre aux organes de la concertation sociale peut aussi expliquer les difficultés qu'ont rencontrées les partenaires sociaux pour honorer leurs engagements opérationnels dans le New Deal. S'ils parviennent à s'accorder au niveau stratégique, des divergences peuvent apparaître au moment de l'opérationnalisation des actions, au vu des multiples intérêts qu'ils représentent. Ceci peut déboucher sur de longues périodes de blocages.

résultats tangibles aux électeurs. Toutefois, les changements de présidence à la tête du CESRBC influencent le positionnement de cet organe vis-à-vis des orientations politiques et, par conséquent, sur le soutien que les partenaires sociaux peuvent apporter au Pacte.

Le système de pilotage et de rapportage mis en place n'est pas toujours adéquat avec les besoins et les contraintes temporelles propres à chaque acteur. Il en résulte que les responsables politiques et les partenaires sociaux sont informés de décisions trop opérationnelles, périmètre en dehors de leur champ d'intervention. Au niveau opérationnel, certaines administrations chargées de la mise en œuvre et du suivi des actions n'ont pas eu l'autonomie nécessaire pour pouvoir articuler ces actions avec leurs contraintes et engagements, définit notamment dans leur mandat, contrat de gestion ou d'autres accords de coopération.

Un bilan à mi-parcours pourrait aussi soutenir l'impulsion politique, comme l'a en partie fait le SSE. Il permettrait de tirer les premières leçons de la mise en œuvre. En effet, « lorsqu'on engage la discussion du PCUD, les administrations ne sont pas autour de la table [...] Comme gestionnaire, on prend la responsabilité [...] sans en discuter avec les premiers concernés » ; « Il y a des temporalités. [...] Il y a des temps pour discuter. Tout le monde ne doit pas discuter en même temps »<sup>32</sup>. Faire un bilan à mi-parcours permettrait donc de connaître les retours des acteurs de la mise en œuvre afin d'ajuster les moyens engagés et les priorités. Cela permettrait aussi au Gouvernement de montrer les premiers résultats au grand public.

<sup>31</sup> Réunion de dialogue social entre les représentants du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement bruxellois.

<sup>32</sup> Entretien d'évaluation.

## 4.8. CLARIFIER LE RÔLE DES INTERLOCUTEURS SOCIAUX

Avec le New Deal, le rôle des interlocuteurs sociaux a évolué. D'une fonction purement consultative, ils ont été impliqués dès le début non seulement dans la rédaction du Pacte, mais également dans sa mise en œuvre, via le pilotage opérationnel d'un groupe d'actions. Cette dernière position leur a permis d'avoir une vue sur l'état d'avancement de l'ensemble des actions du New Deal.

L'expérience du New Deal montre toutefois que cet **engagement opérationnel** s'est fait sans apprécier la capacité des partenaires sociaux à mobiliser leurs membres. Or, il s'est avéré que la mise en œuvre des actions en a été fortement dépendante. En effet, en raison du caractère *bottom-up* de leur fonctionnement, les organisations syndicales et patronales ne peuvent pas imposer à leurs membres des actions de manière contraignante. Ces organisations fonctionnent selon le principe du « soft law », c'est-à-dire que chacun s'implique de manière non contraignante, suivant ses capacités. « *C'est [...] notre capacité à conclure un accord pour un ensemble de gens et ce n'est pas un pouvoir absolu. [...] Ca a une valeur d'engagement, mais pas au-delà* »<sup>33</sup>.

Du fait de cette caractéristique organisationnelle, certains représentants des interlocuteurs sociaux siégeant au CESRBC, négociateurs du Pacte, naviguent entre des positionnements divergents en fonction des organes dont ils sont les porte-parole (Blaise *et al.*, 1999). Ces représentants sont souvent différents de ceux des organisations patronales et syndicales considérées au niveau individuel. Ainsi, si on trouve un accord au niveau stratégique entre représentants du CESRBC, des tensions et des blocages peuvent apparaître lorsque l'on passe au niveau de l'opérationnalisation de ces actions par leurs fédérations ou leurs membres (voir résultat 4.6). Il en résulte que, au niveau opérationnel, seules les mesures pour lesquelles il y a une unanimité de points de vue sont portées pour éviter conflits ou blocages. « *Je dois tout le temps manœuvrer [...] je ne peux pas faire de différence entre les uns et les autres [...]. Par exemple, quand je dois prendre la parole, je me prononce uniquement sur les points qui ont fait l'unanimité [...]. Le moindre faux pas, je vais être interpellé. [...]* »<sup>34</sup> Ceci est alors peu propice à une collaboration créatrice.

En termes de coordination, leur niveau d'engagement a été limité. En effet, ils ne disposent pas du temps, des ressources financières et du personnel suffisants (Blaise *et al.*, 1999) pour participer à toutes les activités de partenariats enclenchées par le New Deal. « *S'il n'y a pas d'avancées aussi prégnante dans les charges des partenaires*

*sociaux, c'est que les moyens n'ont pas été donnés. On en revient toujours à la question des moyens* »<sup>35</sup>. Ceci limite leur capacité d'implication, quand bien même ils souscrivent aux objectifs du Pacte. Il faut ajouter à cela le fait que, dans le chef des partenaires sociaux, on observe une asymétrie entre les territoires des fédérations qu'ils représentent et le périmètre de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils n'ont pas toujours d'instances bruxelloises à mobiliser<sup>36</sup>, alors que le New Deal est spécifiquement bruxellois. « *C'est super compliqué, nous-mêmes en interne. Pas une [instance] n'est définie sur Bruxelles. [...] En Flandre et en Wallonie, vous avez des protocoles sectoriels. Il n'y a pas de protocole à Bruxelles* »<sup>37</sup>.

Ce dernier constat est à nuancer par le fait que les partenaires sociaux ne sont pas pour autant demandeurs de ressources financières ou humaines complémentaires pour porter le New Deal. De fait, ils tiennent à garder leur indépendance et veulent conserver leur rôle de partenaires dans le dialogue social établi avec le Gouvernement. Ils ne veulent pas adopter le rôle d'exécutant des décisions politiques, dévolu aux administrations. « *Ce n'est pas le rôle des partenaires sociaux de se substituer à des administrations. Je trouve ça globalement assez malsain... Pilote oui, opérateur non* »<sup>38</sup>.

Par conséquent, il convient de s'interroger sur les **mandats opérationnels** pris par les partenaires sociaux dans le cadre du New Deal. Associer les partenaires sociaux dans le long terme nécessite de reconnaître les capacités différentes entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux. Le même niveau d'implication entre ces acteurs ne peut être réclamé. En effet, la capacité opérationnelle des partenaires sociaux est sans commune mesure avec celle du Gouvernement qui s'engage avec sa force politique et ses administrations. Dès lors, le niveau d'implication des acteurs doit être fixé en prenant en compte les moyens d'actions et les ressources propres de chacun.

Au contraire, l'implication des partenaires sociaux, représentants de la concertation sociale, au niveau de la rédaction du Pacte semble positive. Leur intégration à un **niveau stratégique** serait plus efficace s'ils pouvaient s'appuyer sur un système d'informations plus développé. Pour qu'ils puissent avoir une vue sur l'atteinte des objectifs stratégiques fixés, le partage avec ces derniers d'informations opérationnelles et pertinentes, rassemblées par les administrations, devrait être renforcé. Celui-ci leur permettrait de suivre, depuis un niveau stratégique, l'avancement des actions, sans pour autant s'impliquer aussi finement dans leur mise en œuvre.

<sup>33, 34, 35, 37, 38</sup> Entretien d'évaluation.

<sup>36</sup> Élément historique lié à la structure des organisations syndicales en Belgique. Voir Arcq *et al.*, 2007.

## 4.9. INCLURE TOUS LES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT PRÉSENTS SUR LE TERRITOIRE BRUXELLOIS

L'enseignement est vu par les signataires du Pacte comme une composante essentielle des politiques d'emploi et de formation professionnelle. Toutefois, très peu d'actions ont concrètement abouti à des partenariats avec les acteurs de l'enseignement bruxellois. Bien que le Pacte ait pour ambition de lever les barrières institutionnelles pour faciliter la mise à l'emploi des Bruxellois, les Communautés, compétentes en matière d'enseignement sur le territoire bruxellois, n'ont pas été associées à son élaboration. Le New Deal est, en effet, un pacte régional, initié par des ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Quand de tels partenariats ont été enclenchés, certains acteurs-clé de l'enseignement, présents sur le territoire bruxellois, sont apparus marginalisés. C'est notamment le cas des deux organes consultatifs (CCFEE et BNCTO), dont la mission est de faire le lien entre les politiques d'emploi, de formation et d'enseignement. Leur implication dans la mise en œuvre du Pacte semble peu soutenue par les autorités gouvernementales et les partenaires sociaux. Pourtant, une partie des signataires du New Deal en sont membres. « *Nous sommes dans un texte alors que nos membres n'y sont pas. Ils n'ont pas été partie prenante de la négociation de ce texte, ils ne sont pas là* »<sup>39</sup>.

Intégrer l'enseignement aux politiques d'emploi et de formation sur le territoire bruxellois demande de construire une référence partagée par tous les acteurs, ou au moins compatible. De fait, les référentiels de l'enseignement francophone et néerlandophone sont actuellement développés de façon autonome, dans des contextes communautaires spécifiques. Or, il ressort de l'évaluation qu'il y a peu de convergence, parmi les acteurs bruxellois, vers le référentiel politique de l'enseignement francophone (et sans doute est-ce valable aussi en ce qui concerne l'enseignement flamand).

Citons, à titre d'exemple, le concept des « bassins de vie »<sup>40</sup> promu par la Fédération Wallonie-Bruxelles comme nouveau référentiel de la politique d'enseignement en Belgique francophone. Bien que le New Deal et les « bassins de vie » présentent des points communs, les acteurs bruxellois interrogés voient le référentiel des « bassins de vie » comme un modèle dessiné pour la Wallonie, qui s'adapte mal aux caractéristiques de la Région bruxelloise (CCFEE, 2012). C'est pourquoi, ce concept n'a pas été évoqué lors des entretiens d'évaluation concernant l'enseignement, constat qui interpelle.

Parmi les avancées du New Deal avec les acteurs de l'enseignement, la plus emblématique est la mise sur pied d'un nouvel espace de collaboration avec l'élargissement du CBCES aux pouvoirs communautaires. Le CBCES élargi constitue, selon les acteurs du New Deal, le lieu de dialogue pour construire un référentiel commun aux deux Communautés sur l'enseignement à Bruxelles.

Vu les barrières institutionnelles, la tenue d'une réunion du CBCES élargie à certains acteurs de l'enseignement est symboliquement un grand pas, même si sa pérennité n'est pas encore assurée. La formule actuelle du CBCES sur l'enseignement associe uniquement le Gouvernement bruxellois, les partenaires sociaux représentés au sein du CESRBC ainsi que les ministres de l'enseignement néerlandophone et francophone. Cette composition contraste avec les positions périphériques des commissions consultatives francophone et néerlandophone, CCFEE et BNCTO, qui regroupent davantage d'acteurs de l'enseignement ainsi qu'avec celle des ministres de la VGC et de la COCOF, disposant aussi de compétences en matière d'enseignement.

## 4.10. COLLABORER AVEC TOUTES LES PARTIES PRENANTES

« *L'atout du New Deal c'est que ça a permis d'élargir les horizons et d'associer d'autres partenaires* »<sup>41</sup>. Malgré ses objectifs initiaux de transversalité, il a parfois manqué d'inclure tous les partenaires qui œuvrent dans le champ de certaines actions. Des signes de méfiance entre acteurs sont ainsi apparus lorsque les particularités ont été négligées, notamment en termes de méthodes de travail, de

structures institutionnelles, communautaires ou régionales, et de référentiels.

Par conséquent se pose la question de leur identification et de leur légitimité, sur base de leurs compétences politiques, techniques ou encore sur base des réseaux dans lesquels ils interviennent.

<sup>39,41</sup> Entretien d'évaluation.

<sup>40</sup> Le bassin de vie est un « territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi. L'enjeu est d'établir un partenariat local entre les établissements scolaires, les opérateurs de formation, les fonds sectoriels des entreprises et les partenaires sociaux interprofessionnels » (Bodson, 2009). Ce programme relatif aux bassins de vie vise aussi à inventorier les besoins du marché de l'emploi et de la formation, mesure qui existe aussi dans le New Deal.

À titre d'exemple, le New Deal mentionne les instances administratives de certains acteurs en vue de les associer dans la mise en œuvre d'actions, mais n'évoque pas leurs instances de décision. C'est notamment le cas de la CCFEE, du BNCTO et de la Cellule Diversité d'Actiris. Or, inclure les instances administratives ne suffit pas. Elles n'ont pas la liberté d'agir seules. Il leur faut un mandat de la part de leurs membres qui, eux-mêmes, ne sont pas toujours liés au Pacte (voir résultat 4.5). Autre exemple, le New Deal a la volonté de renforcer l'offre de formation sur le territoire bruxellois, sans pourtant y associer formellement les ministres communautaires compétents en matière de formation professionnelle. Ces éléments ont demandé des ajustements dans le processus de coordination, parfois douloureux, comme les recours des responsables politiques de la Communauté flamande contre le budget du Gouvernement bruxellois.

Le New Deal a parfois manqué de prendre en considération les asymétries institutionnelles de répartition des compétences alors même qu'il veut développer des actions communes, centrées sur les spécificités bruxelloises. En effet, la structure institutionnelle bruxelloise a en général installé des organisations qui ont un pendant francophone et néerlandophone pour les compétences communautaires exercées sur le territoire régional bruxellois. Si la COCOF et la VGC « prolongent l'action de leur communauté respective en Région bruxelloise » (Nassaux, 2012), ces deux

instances ne sont cependant pas dotées des mêmes attributions, même si beaucoup pensent qu'elles sont parfaitement symétriques. Citons, à titre d'exemple, la compétence plus large de la VGC en matière d'enseignement que celle de la COCOF. À l'inverse, la VGC ne dispose pas d'une structure administrative pour la Formation professionnelle alors que Bruxelles Formation est un organe de la COCOF. « *Parfois l'association des partenaires néerlandophones n'a pas été évidente d'emblée mais ils ont été quand même associés au processus [...] On est parvenu [...] à trouver des compromis et ça a pu profiter à tout le monde. Et c'est important pour Bruxelles. On parvient à trouver des solutions pour des problèmes qui nous concernent tous* »<sup>42</sup>. Une prise en compte de ces asymétries, dès la rédaction du texte, limiterait les tensions au début de la relation du partenariat et permettrait, par-là, un démarrage de la mise en œuvre sur des bases convenues.

Enfin, l'intégration de partenaires locaux des politiques de l'emploi et de la formation ainsi que d'acteurs de l'insertion socio-professionnelle se voient sous-exploités dans les coordinations du New Deal. Ces dernières sont pour l'essentiel centrées sur les acteurs régionaux et communautaires de l'emploi et de la formation. Pourtant, l'intégration dans le New Deal d'une expérience remontant du terrain via des ASBL locales, actives dans les domaines de l'insertion socio-professionnelle, pourrait enrichir les synergies.

<sup>42</sup> Entretien d'évaluation.





## 5. RECOMMANDATIONS

### • IMPLIQUER DIFFÉREMMENT LES PARTENAIRES DANS LE PILOTAGE

- Rassembler des acteurs de nature différente dans les partenariats s'avère favorable à la création de synergies et permet d'entrer dans une logique d'innovation sociale, c'est-à-dire œuvrer à un enrichissement des relations sociales et des nouvelles modalités de coopération.
- L'implication des acteurs dans chaque partenariat doit tenir compte des moyens d'action, des contraintes temporelles et des agendas propres à chaque partenaire. Les partenaires doivent formaliser, à un moment donné, le fonctionnement de leur coordination, tout en conservant suffisamment de souplesse pour s'adapter à l'évolution du partenariat et de son environnement.
- La fonction de leadership est indispensable à la réussite du partenariat. L'acteur qui l'exerce peut varier tout au long du déroulement de l'action. Il doit recevoir l'appui de tous les partenaires et disposer d'une marge de manœuvre suffisante.

### • SÉPARER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DE LA RÉALISATION OPÉRATIONNELLE

- La répartition des rôles stratégiques et opérationnels des partenaires doit être fixée et adaptée en fonction des prérogatives, des ressources et des leviers de chaque acteur. Le niveau d'engagement opérationnel des partenaires sociaux et des cabinets ministériels, tel qu'expérimenté dans le New Deal, devrait être réévalué.
- Lors de la rédaction du programme d'actions, des options doivent être laissées ouvertes aux acteurs opérationnels pour permettre l'essor de nouveaux processus de coordination.
- L'autonomie opérationnelle doit être combinée avec la mise en place d'un système de pilotage et suivi qui permette l'échange, entre les niveaux opérationnel et stratégique, d'informations adaptées aux besoins des acteurs concernés.

### • AMÉLIORER LA GOUVERNANCE FORMELLE DU PACTE

- La coordination du New Deal doit être professionnalisée. Des ressources suffisantes doivent être dégagées à cet effet par les porteurs du New Deal. Le leadership administratif de la Cellule de coordination du Pacte doit être mieux exploité, notamment à l'aide d'un mandat clair et communiqué.

### • S'ACCORDER SUR LES PUBLICS CIBLES

- Les acteurs, tant stratégiques qu'opérationnels, doivent s'accorder sur le public visé par chaque action, sur les objectifs concrets et précis à atteindre, en interaction avec des partenaires en contact direct avec les groupes concernés. Cela permet aux acteurs du partenariat de se construire une identité commune autour d'une problématique partagée et reconnue.

### • ÉLABORER UN RÉFÉRENTIEL BRUXELLOIS COMMUN

- Les actions du New Deal doivent être articulées avec les autres politiques publiques régionales ou communautaires qu'elles recourent, notamment en matière d'enseignement. Pour assurer la cohérence entre ces politiques publiques, il faut construire une référence partagée, centrée sur les spécificités bruxelloises, en considérant les asymétries institutionnelles de répartition des compétences.





## 6. CONCLUSION

Le New Deal bruxellois s'inscrit dans la continuité des pactes sociaux conclus depuis 2002 où le Gouvernement et les partenaires sociaux bruxellois s'accordent pour gérer la question de l'emploi en Région bruxelloise. Il s'en démarque cependant en termes de « gouvernance », par la nouvelle méthode de travail qu'il met en place. Celle-ci organise les partenariats entre diverses organisations qui n'ont pas, ou peu, l'habitude de travailler ensemble. Le New Deal marque aussi un tournant dans le rôle attribué aux partenaires sociaux en les impliquant plus intensément, jusqu'au pilotage opérationnel d'un groupe d'actions.

L'évaluation menée livre un bilan de la mise en œuvre de ces partenariats et de leur utilité en matière de coordination entre des acteurs aussi différents que des administrations, des partenaires sociaux ou encore des cabinets ministériels. Elle a laissé la parole aux acteurs, appelés à se prononcer sur les processus à l'œuvre autour de huit actions du New Deal. Les données et méthodes d'analyse ont permis d'identifier les acteurs impliqués, leurs modes de coopération et les synergies créées pour mettre en œuvre ces actions.

L'évaluation met en exergue que les formes transversales de gouvernance promues par le Pacte ont renforcé la mise en réseau des acteurs, ce qui contribue à surmonter la complexité institutionnelle bruxelloise. Ces pratiques

de coopération croisée sont révélatrices d'une prise de conscience de la spécificité bruxelloise et d'une volonté intra-bruxelloise de dépasser les fragmentations institutionnelles, créant les conditions d'un dialogue nouveau, détendu et propice à l'innovation.

Les recommandations présentées pour améliorer le Pacte et sa mise en œuvre émanent des acteurs impliqués dans le New Deal. Si les partenariats ont permis de créer de nouveaux réseaux innovants, ceux-ci sont encore fragiles. Les réseaux informels permettent de dépasser les blocages et de créer des synergies, mais les rendent vulnérables à l'alternance politique et à la rotation des acteurs. Une révision et une formalisation des modalités de pilotage des actions devrait favoriser leur consolidation à long terme, déterminer la marge de manœuvre des différents intervenants et préciser le niveau d'engagement opérationnel des partenaires sociaux. Ceci, tout en veillant à ne pas inhiber le potentiel d'innovation institutionnelle qui a présidé à l'émergence de ces coordinations entre partenaires.

Cette évaluation concourt à accroître les connaissances des dispositifs publics, à aider à la prise de décision et à alimenter le débat public. Elle peut aussi aider à améliorer d'autres politiques publiques basées sur des partenariats transversaux, entre acteurs différents, ou orienter l'écriture de nouveaux pactes.





# BIBLIOGRAPHIE

Absil, T.A., Stake, R.E. Stake's responsive evaluation: Core ideas and evolution. *New Directions for Evaluation*, 2001, Volume 2001, n°92, pp. 7-22.

Absil, G., Demarteau, M. *La dynamique des réseaux : entre les actions de terrain et les impulsions du PRSJ – Rapport d'évaluation de deux réseaux locaux dans le cadre de l'objectif 1 du programme régional « La santé des enfants et des jeunes » en Provence-Alpes-Côte d'Azur*. Belgique : APES - ULg, Observatoire de la Santé du Hainaut, 2005.

Albarello, L. *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*. Bruxelles : De Boeck, 2011. Collection Méthodes en sciences humaines.

Anadón, M. La recherche dite 'qualitative' : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherches qualitatives*, 2006, Volume 26, n°1, pp. 5-31. ISSN 17158705.

Arcq, E., Blaise, P. *Les organisations syndicales et patronales*. Bruxelles : CRISP, décembre 2007. Dossier du CRISP, n° 68.

Blaise, P., Sägesser, C. *Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles : CRISP, 1999. Courrier hebdomadaire du CRISP, Volume 1999/1, n° 1626-1627.

Bodson, X. *Bassins de vie : pour une meilleure articulation entre l'emploi, la formation et l'enseignement*. Bruxelles : Institut Emile Vandervelde, septembre 2009. État de la question.

Brunet, S., Claisse, F., Fallon, C. (dir.). *La participation à l'épreuve*. Bruxelles : Peter Lang, 2013. Méthodes participatives appliquées/Applied participatory Methods, Volume 3.

Cipriano, S., Van Haepelen, B. *Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne*. Namur : IWEPS, 2010. Discussion Papers, Volume 1003.

Commission Consultative Formation Emploi Enseignement. *Bassin de vie à Bruxelles ? Analyse critique et propositions*. Bruxelles : Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, 24 avril 2012. Avis, n°99.

Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation française, 1996.

Fallon C., Italiano, P., Halin, J., Zeimers, G. Évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois. Rapport final d'évaluation. Liège : 2014.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. *Pacte de Croissance Urbaine Durable*. Bruxelles : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 21 avril 2011.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. *Projet d'accord de majorité 2014/2019*. Bruxelles : Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, juillet 2014.

Hertting, N., Vedung, E. Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, Janvier 2012, Volume 18, n°1, pp. 27-46.

Jacob, S. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique : entre balbutiements et incantations. *Res publica - Revue de science politique*, 2004, Volume 46, n°4, pp. 512-534.

Johnson, G. *Research methods for public administrators*. 2<sup>nd</sup> edition. London: M. E. Sharpe, 2010.

Joris, G., Claisse, F. Le projet SCoPE, la construction de l'action publique en univers incertain : l'Open Process Workshop comme technique participative. In : Brunet, S., Claisse, F., Fallon, C. (dir.). *La participation à l'épreuve*. Bruxelles : Peter Lang, 2013, pp. 73-84. Méthodes participatives appliquées/Applied participatory Methods, Volume 3.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2<sup>e</sup> édition. Zürich : Verlag Rüegger, 2006. Analyse des politiques publiques.

Kreuter, M. W., Lezin, N. A., Young, L. A. Evaluating Community-Based Collaborative Mechanisms: Implications for Practitioners. *Health Promotion Practice*, Janvier 2000, Volume 1, n° 1, pp. 49-63.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., Miller, R. Partnership synergy : a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank quarterly*, Juin 2001, Volume 79, n°2, pp. 179-205.

Lemieux, V. *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris : Presses universitaires de France, septembre 1999. Collection Sociologies.

Lemieux, V., Ouimet, M. *L'analyse structurale des réseaux sociaux*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2004. Méthodes de recherche en sciences humaines.

Nassaux, J. P. Les aspects bruxellois de la réforme de l'État du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, 2012/4-5, n°2129-2130, pp. 5-61.

Paillé P., Mucchielli A. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. 3<sup>e</sup> édition. Paris : Armand Colin, 2012. Collection U.

Perry-Smith, J. E., Shalley, C. E. The social side of creativity: A static and dynamic social network perspective. *The Academy of Management Review*, Janvier 2003, Volume 28, n°1, pp. 89-106.

Peters, B. G. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 1998, Volume 76, n°2, pp. 295-311.

Provan, K. G., Milward, H. B. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, Juillet – août 2001, Volume 61, n°4, pp. 414-423.

Ridde, V., Dagenais, C. (dir.) *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Nouvelle édition revue et augmentée. Canada : Presses de l'Université de Montréal, 2012. Collection Paramètres.

Van Haepereen, B., Lefèvre, M., Louis, V., Mosty, M. Comment évaluer les effets du Plan Marshall 2.Vert ? *Regards économiques*, Octobre 2011, Numéro 90.

Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, B. G. Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume 73, n°3, pp. 357-384.

Weiss, E. S., Anderson, R. M., Lasker, R. D. Making the most of collaboration : exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning. *Health Education & Behavior*, Décembre 2002, Volume 29, n°6, pp. 683-698.



# LISTE DES FIGURES

---

FIGURE 1 : Les principaux acteurs des actions transversales du New Deal	16
FIGURE 2 : Méthode de coordination et principales organisations impliquées dans le New Deal	18
FIGURE 3 : Grille d'analyse théorique d'un partenariat	24

---



# LISTE DES TABLEAUX

---

TABLEAU 1 : Logique d'intervention des actions transversales du New Deal bruxellois	22
---	----

---





# LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

- ABP : Agence Bruxelles-Propreté
- Actiris : Office régional bruxellois de l'emploi
- ASBL : Association sans but lucratif
  
- BCR : Bruxelles Coordination régionale (Service public régional de Bruxelles)
- BDU : Bruxelles Développement Urbain (Service public régional de Bruxelles)
- BNCTO : Brussels Nederlandstalig Comité voor Tewerkstelling en Opleiding / Comité Néerlandophone Bruxellois pour l'Emploi et la Formation.
- BON : Brussels Onthaalbureau voor inburgering / Bureau d'accueil bruxellois pour l'intégration civique
- Bruxelles Formation : Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle
  
- C2E : Contrat pour l'Économie et l'Emploi
- CBCES : Comité bruxellois de concertation économique et sociale
- CBENM : Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes
- CCFEE : Commission Consultative Formation-Emploi-Enseignement
- CDR : Centre de référence professionnelle
- Cellule : Cellule de coordination du New Deal du SPRB
- CESRBC : Conseil économique et social de la Région Bruxelles-Capitale
- CGSLB : Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
- CIRÉ : Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers
- COCOF : Commission communautaire française
- CPAS : Centre public d'action sociale
- CSC : Confédération des syndicats chrétiens
- CSE : Conseil scientifique de l'évaluation
- CTA : Centre de technologies avancées
  
- EVA : extern verzelfstandigd agentschap (agence autonomisée externe de droit public)
  
- FGTB : Fédération Générale du Travail de Belgique
- FWB : Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française)
  
- IBGE : Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement
- IBSA : Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse
- Innoviris : Institut bruxellois pour la recherche scientifique
- IVA : Intern verzelfstandigd agentschap (agence autonomisée interne)
- IWEPS : Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
  
- ObE : Observatoire bruxellois de l'Emploi d'Actiris
- OIP : Organisme d'intérêt public
- OPW : Open Process Workshop
  
- PCUD : Pacte de Croissance Urbaine Durable ou New Deal bruxellois
- PTE : Pacte Territorial pour l'Emploi ou Cellule Diversité d'Actiris
- PSEB : Pacte Social pour l'Emploi des Bruxellois
  
- RTC : Regionaal Technisch Centrum

- SDRB : Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale
- SPRB : Service public régional de Bruxelles (ex-Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale)
- SRIB : Société régionale d'investissement de Bruxelles
- SSE : Sommet Social Extraordinaire
- STIB : Société des transports intercommunaux de Bruxelles
  
- UCM : Union des Classes Moyennes
- UCL : Université catholique de Louvain
- UEB/BECI : Chambre de Commerce & Union des Entreprises de Bruxelles
- ULg : Université de Liège
- UNIZO : Unie van Zelfstandige Ondernemers / Union des Entrepreneurs indépendants
  
- VDAB-Brussel/ VDAB-RDB : Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Regionale Dienst Brussel / Office flamand de la formation et de l'emploi, Service régional de Bruxelles
- VGC : Vlaamse Gemeenschapscommissie / Commission communautaire flamande
  
- WSE : Departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid / Département Travail et de l'Économie sociale du Ministère de la Communauté flamande



# ANNEXES

## ANNEXE 1 : APPORTS DE LA DÉMARCHE QUALITATIVE

Les sciences sociales ont développé diverses méthodes d'analyse des phénomènes sociaux. Celles-ci se distinguent habituellement en deux approches : l'une quantitative et l'autre qualitative.

La première regroupe l'ensemble des techniques d'analyse et de recherche de données chiffrées, à partir desquelles sont faites des analyses statistiques. Les données quantitatives mettent notamment en lumière les grandes tendances de comportement d'une population.

Contrairement à l'approche quantitative, la démarche qualitative n'a pas pour vocation d'assurer une représentativité de la population étudiée. Elle s'attache plutôt à collecter des données non chiffrées telles que des extraits de textes, de discours ou même des images, valables à un moment donné (Paillé *et al.*, 2008). L'objectif n'est pas de déterminer les grandes tendances comportementales de la population étudiée, mais de mettre en lumière la diversité des comportements et la pluralité des schémas d'intention mobilisés par les acteurs.

Pour recueillir des données qualitatives, les sciences sociales ont développé un éventail de techniques de collecte de données permettant de s'adapter à toutes sortes d'objets d'étude. Parmi celles-ci, citons le focus group, l'entretien individuel, les ateliers-scénarios<sup>43</sup> ou encore la méthode Delphi<sup>44</sup>.

Les informations obtenues par ces techniques ne peuvent pas être fournies par du quantitatif (Johnson, 2010). En effet, l'évaluateur descend sur le terrain pour interro-

ger directement les acteurs. Il va utiliser des questions ouvertes afin que la personne interrogée choisisse librement le thème qu'elle veut aborder. Cela évite d'enfermer la personne dans un carcan de réponses possibles et, partant, permet de comprendre la manière dont la personne interrogée analyse la situation dans laquelle elle est plongée. L'évaluateur tient aussi compte du langage non verbal des personnes interrogées. Le silence, des gestes, une intonation dans la voix renseignent l'état de la personne.

Dans l'approche qualitative, les aspects déontologiques et éthiques prennent une place importante. Ainsi, l'évaluateur doit être attentif tout au long du processus de recherche au respect de critères tels que la confidentialité des entretiens, l'empathie ou encore le respect de l'anonymat.

Par ailleurs, l'évaluateur doit se trouver en permanence dans une position réflexive quant à son étude. De fait, la position de l'évaluateur présente un biais important puisqu'il rapporte la vision des acteurs tout en ayant lui-même une vision particulière. Outre l'autocritique, le travail en équipe où chacun apporte sa vision des résultats, peut être utilisé pour corriger ce biais (Johnson, 2010).

L'évaluation portant sur la qualité des coordinations développées dans le New Deal bruxellois, la méthode qualitative est apparue comme la démarche la plus adéquate. Celle-ci a permis de recueillir des observations et de les confronter au cadre théorique, en vue de comprendre le fonctionnement des partenariats du New Deal, leurs freins et leurs facteurs de succès.

<sup>43</sup> L'atelier-scénario est une méthode de prospective participative : des personnes expertes d'un sujet discutent par petits groupes de scénarios établis par les évaluateurs. Elles les commentent puis construisent leur scénario idéal. Cet outil d'aide à la décision permet de donner une vision d'expert aux personnes qui seront amenées à définir une politique.

<sup>44</sup> Le Delphi est une méthode qualitative mise en œuvre à partir du logiciel Mesydel développé par le SPIRAL-ULg. Il s'agit d'interroger en ligne les experts d'un sujet, à l'aide de plusieurs tours de questions ouvertes (deux ou trois tours). L'anonymat des réponses est garanti. L'objectif de cet outil d'aide à la décision est d'identifier les consensus et les divergences sur les thèmes abordés.

## ANNEXE 2 : L'ÉTUDE DE CAS

L'étude de cas consiste en l'analyse approfondie d'un ou plusieurs cas dans leurs contextes respectifs (Yin *et al.*, 2012). Le cas est un « ensemble d'interrelations entre acteurs, situé dans l'espace et dans le temps » (Albarelo, 2011). Il ne s'agit pas toujours d'un groupe ou d'une pratique ; le cas peut être un événement ou une activité.

L'étude de cas est particulièrement indiquée lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte n'apparaissent pas clairement ou que ces derniers ne peuvent être dissociés. Elle permet en effet d'examiner les relations entre le cas et certains éléments contextuels, ou de révéler la complexité de certaines situations. « L'étude de cas est alors la seule méthode qui permet de décrire finement le processus réel, d'identifier de manière concrète et détaillée ses mécanismes d'action et les conditions de sa

réussite, de mettre en évidence les différents types d'effets produits » (CSE, 1996).

Différents champs d'analyses sont particulièrement indiqués pour faire des études de cas. Parmi eux, on trouve les processus organisationnels et le développement d'initiatives économiques, deux types d'activités du New Deal.

Bien qu'une étude de cas puisse recourir à des données tant quantitatives que qualitatives, la méthode d'évaluation du New Deal recourt uniquement à ces dernières. Ainsi, l'évaluation compare les études de huit cas, c'est-à-dire de huit actions du volet transversal du New Deal. Chaque cas illustre des coordinations développées entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions du Pacte.

## ANNEXE 3 : ILLUSTRATION DE LA DÉMARCHE EMPIRIQUE PAR UNE ÉTUDE DE CAS

Les données récoltées au départ de documents et d'entretiens individuels sur les huit cas, soit sur huit actions mises en œuvre de façon coordonnée dans le cadre du New Deal, ont été analysées au regard des dimensions déclinées dans la grille théorique de l'étude d'un partena-

riat, présentée dans la figure 3. Cette démarche empirique est illustrée ci-dessous pour un cas. Celui-ci a été sélectionné étant donné qu'il pouvait être décliné en quelques pages et que sa compréhension est aisée.

### • DÉNOMINATION DE L'ACTION

Améliorer le matching entre l'offre et la demande d'emploi au sein des centres de référence professionnelle (CDR), en particulier dans les secteurs d'activités identifiés comme prioritaires dans le New Deal bruxellois.

### • OBJECTIF DE L'ACTION

L'action vise à améliorer la procédure de rencontre entre la demande et l'offre d'emploi (*matching*) dans les secteurs d'activité économique couverts par chaque CDR, en particulier dans les secteurs identifiés comme prioritaires dans le New Deal. Elle vise également à renforcer la coordination et la transversalité entre eux.

Il s'agit d'avoir de meilleures informations sur les offres d'emploi collectées au sein des CDR et d'améliorer l'identification des compétences des chercheurs d'emploi (*screening*), effectuée notamment via des tests, pour accroître l'adéquation entre offres et demandes d'emploi.

## • ACTEURS IMPLIQUÉS

Le New Deal a confié la mise en œuvre de l'action conjointement à Actiris et au cabinet du Ministre bruxellois de l'Emploi. La mise en œuvre de l'action nécessite également l'implication des CDR.

Les CDR sont le résultat d'un partenariat entre les acteurs de l'emploi, de la formation professionnelle et les fédérations professionnelles dont les membres sont confrontés à des besoins en main-d'œuvre qualifiée. Constitués sous forme d'ASBL, les CDR sont cofinancés par ces divers acteurs, avec le respect de l'équilibre cinquante - cinquante entre ressources privées et publiques. Leurs conseils d'administration sont présidés par les interlocuteurs sociaux du secteur concerné et se composent notamment de représentants d'Actiris, de Bruxelles-Formation, du VDAB-RDB, du cabinet du Ministre bruxellois de l'Emploi.

## • DESCRIPTION DU CONTEXTE ET CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

L'accord-cadre du 6 juillet 2006, visant la création des CDR, a permis l'établissement de six CDR au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. Chacun de ces CDR est consacré à un secteur professionnel (Horeca, Construction, Technologies de l'information et de la communication, Transport et logistique, Fabrication métallique et industrie technologique, Fonction publique et métiers de la ville).

Les missions des CDR sont multiples :

- favoriser le placement des demandeurs d'emploi et la mise à l'emploi, notamment en améliorant l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins des entreprises présents et futurs ;
- renforcer l'action des opérateurs publics d'emploi, de formation et d'enseignement en les dotant d'outils communs de formations de pointe et assurer la mise à disposition de ces outils aux écoles et aux opérateurs de formation ;
- développer l'expertise technico-pédagogique pour adapter les formations aux évolutions de l'économie.

La plupart des CDR était déjà en place avant le New Deal, puisque le premier a vu le jour en 2003.

La nouvelle procédure de *matching* mise en place dans le cadre du New Deal renforce le partenariat entre Actiris et les CDR. Il vise à affiner les codes professionnels propres aux métiers déclinés dans ces secteurs, afin d'améliorer le screening des compétences des chercheurs d'emploi inscrits.

Cette nouvelle procédure consiste à sélectionner les chercheurs d'emploi sur base de codes professionnels. Ensuite, ces personnes sont invitées à passer des tests pour valider leurs compétences dans le secteur en question. S'il ressort de ce test que le chercheur d'emploi dispose des qualifications nécessaires pour exercer un emploi dans ce secteur, il reçoit directement des offres d'emploi. S'il a besoin d'une formation complémentaire, il est invité à affiner sa formation au sein du CDR. S'il n'a pas les qualifications de base requises, il est réorienté ou invité à suivre une formation de base au sein d'un opérateur de formation.

Cette procédure se fait en étroite collaboration avec les CDR. Ces derniers fournissent une partie des évaluateurs et expliquent les qualifications demandées par les entreprises. Actiris a détaché du personnel au sein des CDR de façon à renforcer la collaboration avec ceux-ci et les aider dans ces démarches de *screening* des compétences. Par ailleurs, la structure de son organisation interne correspond à celle des secteurs d'activités couverts par les CDR.

## • DIMENSIONS DU PARTENARIAT

### • CARACTÉRISTIQUES DES PARTENAIRES

#### 1. Ressources

Le New Deal a initié le renforcement du *matching* des CDR par l'engagement de six équivalent temps plein (ETP) : un ETP détaché dans chaque CDR et une personne coordinatrice, logée chez Actiris, qui siège dans le conseil d'administration de chaque CDR.

#### 2. Hétérogénéité

Les partenaires sont relativement hétérogènes, les CDR étant des lieux de convergence entre partenaires publics et privés. Cette hétérogénéité n'est pas problématique : « *le CDR a fonctionné en vitesse de croisière parce que les entrepreneurs ont joué le jeu, c'est la magie du CDR : les secteurs patronaux ont joué le jeu du partenariat public-privé* »<sup>45</sup>.

Par ailleurs, les CDR entre eux sont très différents car les secteurs qu'ils couvrent sont spécifiques. Par exemple, dans un secteur comme la construction, les nombreux investissements pour soutenir la construction durable (réalisés notamment au travers du programme public de l'Alliance Emploi-Environnement) ont encouragé les employeurs à investir dans la recherche et la formation. Les CDR sont aussi encouragés à échanger leurs bonnes pratiques grâce au soutien du coordinateur.

#### 3. Implication

En termes d'implication, les CDR semblent relativement bien engagés dans ces actions qui faisaient déjà partie de leur mission avant le New Deal. Toutefois, le degré d'implication semble varier en fonction de l'appui du secteur professionnel concerné. En effet, la taille et les moyens financiers et humains que le CDR peut engager influencent son implication dans la procédure de *matching*.

« *On est vraiment dans quelque chose de très constructif, qui fonctionne bien, où les CDR sont très positifs. Je crois que ce n'était pas le cas avant. On a une collaboration qui semble fonctionner et qui apparemment va porter beaucoup de choses* » ; « *J'ai plutôt une très bonne opinion du travail qui a été fait entre tous les collaborateurs. Parce que l'objectif était très clair, on savait vers quoi on allait, on savait quel était l'objectif des CDR parce qu'on avait des modèles qui avaient réussi, donc il y a une marche à suivre* »<sup>46</sup>.

<sup>45, 46</sup> Entretien d'évaluation.

## • RELATIONS ENTRE LES PARTENAIRES

### 4. Respect et confiance

La relation entre les partenaires semble relativement bonne et la confiance s'est vue renforcée suite au New Deal. Des échanges de bons procédés entre les CDR ont vu le jour : « [Le responsable de secteur économique] a rencontré les autres CDR [...] et on le fait aussi dans le cadre de contacts spécifiques. Par exemple, ce matin il y avait réunion de service, il y a une entreprise [publique] qui va recruter des chauffeurs permis C, et bien ce n'est pas avec le conseiller recrutement du [CDR Métier de la ville] pôle institutions publiques qu'ils vont recruter un chauffeur [...], on va faire appel au CDR Transport & logistique parce que, eux, ont les outils »<sup>47</sup>.

### 5. Différence de pouvoir, conflit d'intérêt

Les partenaires sont très différents. Cela ne semble pas poser de problème en matière de coordination car chacun bénéficie de l'expertise de l'autre.

## • CARACTÉRISTIQUES DES PARTENARIATS

### 6. Leadership interne

La coordinatrice des CDR gère la mise en œuvre du *matching*. Cette supervision est aussi assurée par les évaluations biennuelles des CDR. La transversalité du travail de la coordinatrice est possible grâce aux détachés d'Actiris prévus dans chaque CDR. De plus, cette personne dispose d'une certaine autonomie. Ainsi, « le co-pilotage, il n'y en a pas eu »<sup>48</sup>, car le pilotage est assuré finalement par la coordinatrice.

### 7. Efficacité

Les acteurs impliqués dans cette action semblent satisfaits de sa mise en œuvre, de manière variable selon les CDR. Les acteurs ont l'impression que la relation entre les partenaires est en cours d'amélioration.

Toutefois, il apparaît que « [les outils développés avec le New Deal] ne répondent pas très bien à la réalité de terrain »<sup>49</sup> et que les moyens techniques ne sont pas suffisants pour augmenter le nombre de demandeurs d'emplois dont les compétences sont testées. Le New Deal semble ne pas avoir tenu compte des ressources des organisations et de la réalité opérationnelle pour résoudre efficacement ce problème. « Ces tests de compétences dépassent quelque peu la capacité [logistique] de nos organismes »<sup>50</sup>.

En outre, il semble que la bonne collaboration entre les partenaires, tant en amont des formations (information, orientation) qu'en aval (proposition d'offres d'emploi de qualité, recherche et insertion à l'emploi) influence positivement l'efficacité de la mesure.

<sup>47, 48, 49, 50</sup> Entretien d'évaluation.

### 8. Gouvernance

La gestion des CDR est suivie par la coordinatrice des CDR. Pour ce faire, celle-ci siège dans les conseils d'administration des CDR. Elle développe des activités quotidiennement avec les CDR. La transversalité de la coordination est renforcée par le fait qu'une seule personne est en charge des relations avec les CDR.

### 9. « Coût/Bénéfice » de la collaboration

Il apparaît que la collaboration sur le *matching* est nécessaire et profitable entre les acteurs. Les CDR sollicitent Actiris qui y oriente des chercheurs d'emploi, ce qui permet d'accroître la connaissance de l'offre de main d'œuvre qualifiée dans ces secteurs clés.

Pour sa part, Actiris prend en partie appui sur les CDR pour former les chercheurs d'emploi, effectuer des tests d'aptitudes techniques ou professionnelles et de validation des compétences, et les insérer sur le marché du travail.

### 10. Représentation des bénéficiaires

Les personnes actives dans les CDR et dans les services concernés d'Actiris sont proches du terrain et au contact de leur public.

Le bénéficiaire identifié pour cette action est double : les employeurs et les chercheurs d'emploi. Tant le CDR qu'Actiris cherchent à faire en sorte que des chercheurs d'emploi qualifiés rencontrent des employeurs qui ont des besoins en main d'œuvre qualifiée, de façon efficace.

En outre, une relation personnalisée se tisse entre les entreprises et le personnel des CDR. Par exemple, le conseiller qui a fait une information dans une entreprise par le passé est contacté directement par celle-ci pour trouver des chercheurs d'emploi adéquats.

### 11. Leadership externe

Outre le soutien financier du New Deal, une dynamique de coordination entre les acteurs a été assurée par la nomination de personnes affectées à la mise en œuvre de cette action, au sein du cabinet de la Ministre bruxelloise de l'Emploi et à Actiris. Ces personnes siègent dans les conseils d'administration des CDR.

Les acteurs engagés dans cette action semblent l'inscrire dans la continuité des projets d'Actiris. Ainsi, ils ne la perçoivent pas comme une activité relevant exclusivement du New Deal qui devrait être encadrée par les comités de pilotage spécifiques au Pacte : « [L'idée] était plutôt de valoriser ce qui avait été fait en interne et de le labéliser « New Deal », et pas de créer un groupe de travail parallèle en marge de ce qui avait été fait [...] Je pense qu'il y avait aussi une volonté d'Actiris d'augmenter les collaborations avec le secteur »<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Entretien d'évaluation.









Service public régional de Bruxelles  
Boulevard du Jardin Botanique, 20 – 1035 Bruxelles  
<http://www.ibsa.irisnet.be/>

