

Numéro 85, 30 mars 2015. ISSN 2031-0293

Sabrine Cipriano, Catherine Fallon, Perrine Fastré, Jordan Halin

Évaluation des actions transversales du *New Deal* : des partenariats opérationnels au service de l'emploi des Bruxellois ?

En 2011, partenaires sociaux et gouvernement bruxellois signent le *New Deal*, visant à renforcer la cohérence de la politique bruxelloise de l'emploi par la voie des partenariats entre les acteurs concernés, privés ou publics. L'évaluation de cette politique publique est une première en Région de Bruxelles-Capitale. Cet article pose un regard réflexif sur ses résultats, obtenus par des études de cas et des *focus groups*. Il dresse un bilan opérationnel des dispositifs de coordination mis en place, selon le point de vue des acteurs impliqués dans le *New Deal* : ces nouveaux modes de coopération révèlent-ils l'émergence d'une nouvelle gouvernance publique en Région bruxelloise ? Il montre que les mutations voulues par le *New Deal* dans la gouvernance entre acteurs bruxellois sont marquées par la volonté de transversalité de l'action publique, mais restent, *in fine*, limitées par le poids du découpage institutionnel qu'il prétend dépasser. La méthode de coordination, car trop informelle et dépendante des acteurs (ainsi que des personnes) en présence et de leurs moyens, gagnerait à être renforcée, tant pour assurer la pérennisation de la démarche que pour éviter que la coordination ne se résume à une seule juxtaposition d'acteurs.

Sabrine Cipriano est licenciée en sciences économiques et titulaire du Certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques. Après avoir travaillé à l'IWEPS où elle a participé à l'évaluation du Plan Marshall, elle a rejoint, en 2011, l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA). Elle y est responsable de la cellule « Évaluation de politiques publiques » et a mené, en 2013 et 2014, les travaux d'évaluation du *New Deal* bruxellois, présentés dans le Cahier de l'IBSA n°4 (disponible sur www.ibsa.irisnet.be). scipriano@sprb.irisnet.be

Catherine Fallon est ingénieur civil et Docteur en Sciences politiques et sociales. Elle est actuellement Chargée de cours au Département de Sciences politiques de l'Université de Liège, plus particulièrement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques et la gouvernance du risque. Elle dirige le centre de recherche SPIRAL, spécialisé dans les recherches méthodologiques qualitatives et l'étude des interactions entre Sciences et Société. Elle a encadré l'évaluation du *New Deal*, réalisée en 2014 pour le compte de l'IBSA. catherine.fallon@ulg.ac.be

Perrine Fastré est titulaire d'un master en sciences économiques de l'Université Libre de Bruxelles et du Certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques. En 2012, elle a rejoint la cellule « Évaluation de politiques publiques » de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse. Dans ce cadre, elle a participé aux travaux d'évaluation du *New Deal* bruxellois et a contribué à la rédaction du Cahier de l'IBSA n°4. pfastré@sprb.irisnet.be

Jordan Halin est diplômé en sciences politiques et administration publique de l'Université de Liège (ULg). Il est actuellement Chargé de recherches au centre de recherche SPIRAL, au sein du département de Sciences politiques de l'ULg. Il y mène des évaluations de politiques publiques. Il a pris part à l'évaluation du *New Deal*, réalisée en 2014 pour le compte de l'IBSA. jordan.halin@ulg.ac.be

Benjamin Wayens (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be

Introduction

1. Le 29 avril 2011, lorsque le Ministre-Président, les Ministres de l'Environnement, de l'Économie et de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale et les partenaires sociaux du Conseil économique et social bruxellois (CESRBC) signent le « Pacte de Croissance Urbaine Durable »¹, appelé aussi « *New Deal* bruxellois », ils ambitionnent de renforcer la cohérence de l'action publique par la voie des partenariats entre divers types d'acteurs, privés ou publics, qui n'ont pas, ou peu, l'habitude de travailler ensemble.
2. Le renforcement de la coordination entre ces divers partenaires n'est pas une fin en soi : elle doit permettre de clarifier la lecture de la politique de l'emploi sur le territoire de la Région bruxelloise, tant pour les chercheurs d'emploi que pour les entreprises qui souhaitent y recruter de la main d'œuvre. Sur ce territoire, les compétences de l'emploi et de la formation sont réparties entre diverses entités administratives : chaque acteur intervient de manière spécifique, selon son champ de compétence. Ce fractionnement est perçu par ces signataires comme un frein à la mise à l'emploi des Bruxellois.
3. Dès le départ, les signataires du Pacte avaient décidé que le *New Deal* serait évalué par l'IBSA avant la fin de la législature 2009-2014. Une telle évaluation transversale portant sur les compétences de plusieurs entités administratives est une première en Région de Bruxelles-Capitale. Elle a aussi amené à internaliser la pratique évaluative au sein de l'administration, par l'élargissement des compétences de l'IBSA à l'évaluation de politiques publiques.
4. L'objectif de cette évaluation était de dresser un bilan du fonctionnement des dispositifs de coordination mis en place dans les actions transversales du *New Deal* bruxellois, selon le point de vue des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre. Les résultats, assortis de recommandations propres à améliorer la mise en œuvre de cette nouvelle politique partenariale bruxelloise, sont détaillés dans le Cahier n°4 de l'IBSA. Le peu de recul dont disposaient les évaluateurs au moment de cet exercice, entamé deux ans après la signature du *New Deal*, ne leur

a pas permis d'évaluer les effets des partenariats développés, en termes d'insertion sur le marché du travail et de mise à l'emploi des Bruxellois.

5. Cet article met en évidence les caractéristiques des processus de coordination déployés dans le volet transversal du *New Deal* et en analyse le potentiel d'innovation en matière de politique d'emploi et de formation professionnelle. Il comprend quatre parties. Après une présentation du *New Deal* bruxellois et de ses modalités de gouvernance, cet article aborde, dans sa seconde partie, la stratégie de recherche et le cadre théorique choisi pour proposer une réponse nuancée aux questions évaluatives. La troisième partie décrit les principaux résultats tirés de cette évaluation. La quatrième partie répond à la question de l'effectivité de ces processus de coordination, qui se définit comme le fait que la formation de partenariats permette de modifier le mode de coopération entre les acteurs concernés, ainsi que de leur contribution à une meilleure cohérence de l'action publique en matière de soutien à l'emploi des Bruxellois. En conclusion, les apports et limites des dispositifs de coordination du *New Deal* qui ressortent de cette évaluation transversale sont discutés.

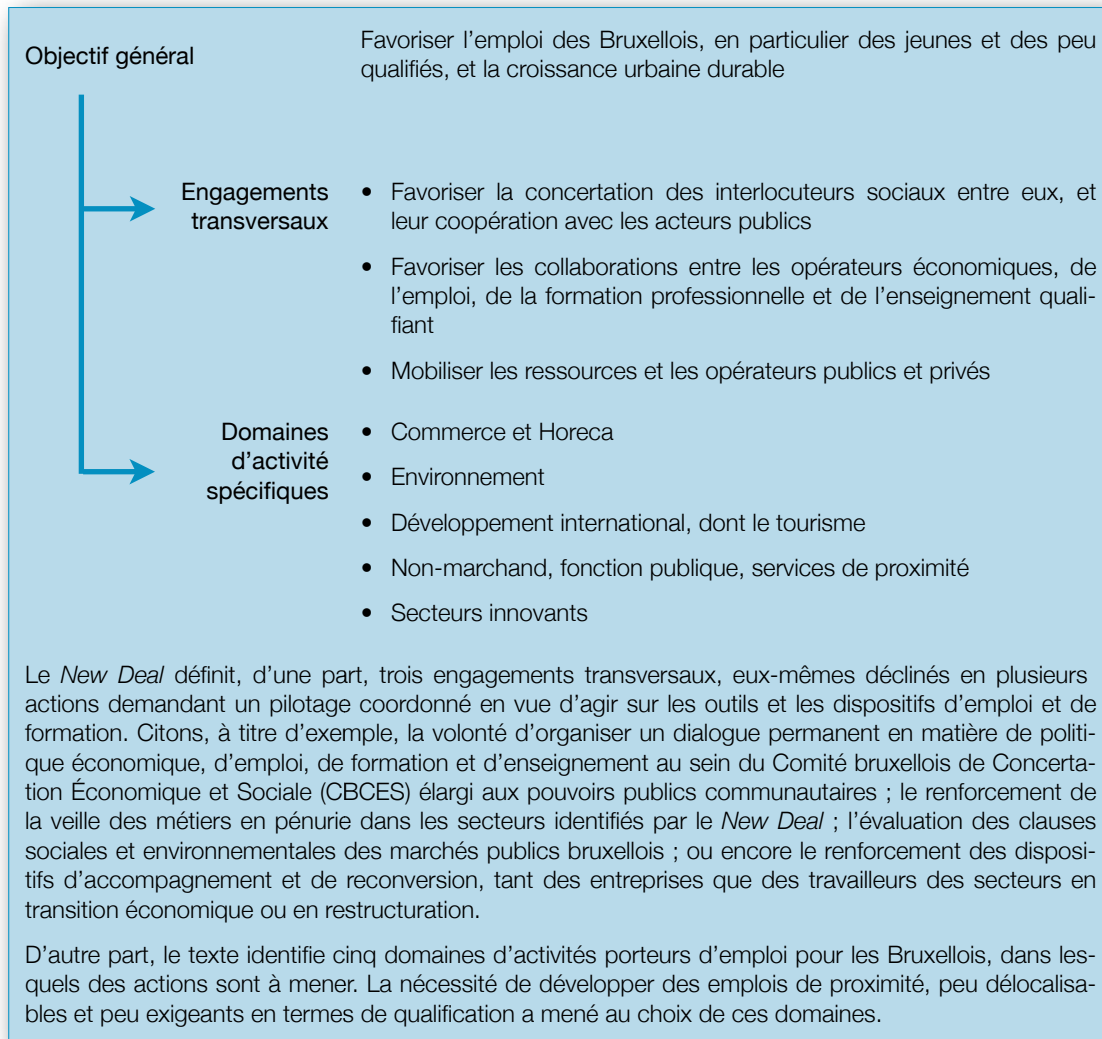
1. Le *New Deal* bruxellois

6. Comme dans toute évaluation de politique publique, le premier travail des évaluateurs a été d'analyser la politique évaluée. Cette partie présente la reconstruction de la logique d'action du volet transversal du *New Deal*, pour en identifier les effets escomptés.

1.1. Objectifs et structure du *New Deal* bruxellois

7. Le Pacte vise à favoriser l'accès à l'emploi des Bruxellois et à assurer une croissance urbaine durable. Pour cela, il définit des actions à mettre en œuvre en partenariat entre acteurs bruxellois, avec la volonté que les politiques d'emploi et de formation sur le territoire bruxellois soient davantage articulées, cohérentes et complémentaires.

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



Encadré 1. Structure du *New Deal* bruxellois. Source : IBSA.

8. Le *New Deal* est défini par ses signataires comme un instrument de coordination visant à améliorer les outils publics. Il constitue ainsi un cadre dans lequel les partenariats entre des acteurs de nature différente peuvent s'organiser : administrations régionales et/ou communautaires, organismes de la concertation sociale, cabinets ministériels et acteurs d'insertion socio-professionnelle, etc. « *L'enjeu est de conférer une légitimité plus grande au travail mené sur base d'un partenariat [...], en montrant que l'action conjointe est un facteur de réussite plus important* » [Thys, 2009]. Il s'agit d'arriver à développer une vision partagée de l'action publique et à articuler les interventions pour favoriser l'accès à l'emploi des Bruxellois. Le *New Deal* veut ainsi organiser la gouvernance en réseau et, de la sorte, penser la politique de l'emploi bien au-delà des seuls dispositifs relevant de la compétence régionale.

9. Les actions à mettre en œuvre dans le *New Deal* sont scindées en deux volets (encadré 1). Un premier volet transversal s'articule autour de trois engagements communs et transversaux. Un deuxième volet porte sur des actions à mener dans cinq domaines d'activités spécifiques.

10. Si la réponse par les partenariats est loin d'être nouvelle, les engagements du *New Deal* veulent poser les bases d'un développement à long terme. Dans cette optique, les signataires n'y fixent aucun délai de réalisation. Le *New Deal* a été élaboré dans l'esprit de la méthode de coordination ouverte en ne définissant pas d'actions concrètes à mettre en œuvre mais en arrêtant des lignes directrices et en spécifiant aux acteurs impliqués la marche à suivre, la méthode de travail, pour les définir et les réaliser. L'initiative vient ainsi d'un travail collectif des acteurs associés au sein du partenariat. Sans hiérarchisation entre ceux-ci, la dynamique du partenariat repose sur des logiques de coopération volontaire.

11. Si le *New Deal* succède à d'autres instruments mis en œuvre en Région bruxelloise, que sont le Pacte Social pour l'Emploi (2002) et le Contrat pour l'Economie et l'Emploi (2005), il s'en démarque au niveau de son mode de gouvernance. Il a fait le pari de renforcer la concertation sociale² dans une optique de gestion tripartite (syndicats, patronat

² Pour de plus amples informations sur la spécificité de la situation régionale bruxelloise en matière de concertation sociale et le statut particulier du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, consulter Blaise *et al.*, 1999.

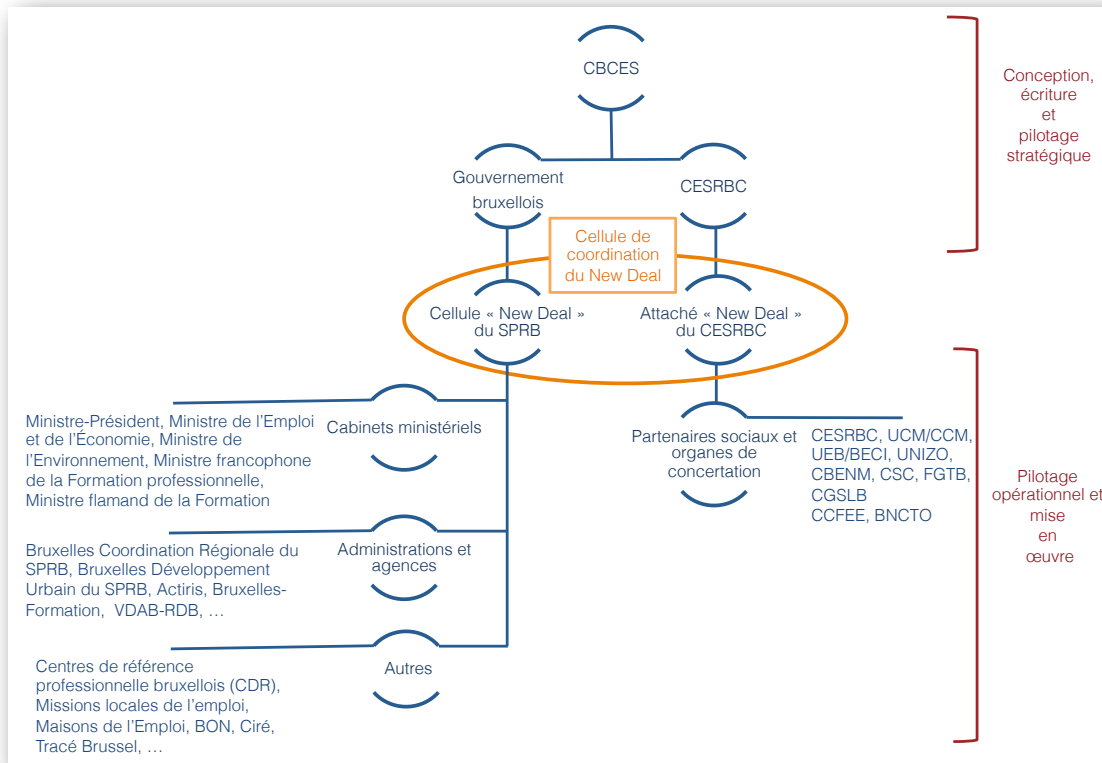


Figure 1. Méthode de coordination et principales organisations impliquées dans le New Deal.

Abréviations et acronymes : Actiris : Office régional bruxellois de l'emploi ; BNCTO : Brussels Nederlandstalig Comité voor Tewerkstelling en Opleiding ; BON : Brussels Onthaalbureau voor inburgering ; CBCES : Comité bruxellois de concertation économique et sociale ; CBENM : Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes ; CCFFEE : Commission Consultative Formation-Emploi-Enseignement ; 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 ; CSC : Confédération des syndicats chrétiens ; FGFB : Fédération Générale du Travail de Belgique ; OIP : Organisme d'intérêt public et agences ; SPRB : Service public régional de Bruxelles (nouvelle dénomination du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale) ; UCM/CCM : Union des Classes Moyennes ; UEB/BEI : Chambre de Commerce & Union des Entreprises de Bruxelles ; UNIZO : Unie van Zelfstandige Ondernemers ; VDAB-Brussel/ VDAB-RDB : Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Regionale Dienst Brussel.

Source : Cellule de coordination du New Deal & IBSA.

et Gouvernement bruxellois) de l'emploi au sens large : les partenaires sociaux sont associés, au même titre que le Gouvernement, à l'élaboration du Pacte et, pour la première fois, à sa mise en œuvre.

12. La mobilisation transversale de l'ensemble des organisations agissant sur l'emploi à Bruxelles et sur l'emploi des Bruxellois, voulue au lancement du *New Deal*, n'a cependant pas eu lieu. Dès le début de la mise en œuvre, de nombreux acteurs socio-économiques institutionnels n'ont pas participé à la dynamique des partenariats enclenchée par le volet transversal du *New Deal*, qu'il s'agisse de la SDRB, Port de Bruxelles, SRIB, STIB, SAF, ABE, ABEA³, etc. Le *New Deal* a très vite été recentré par ses signataires sur un nombre limité d'acteurs publics centraux au niveau de la politique de l'emploi et de la formation, tels qu'Actiris, Bruxelles Formation, le VDAB-RDB, les Centres de Référence professionnelle.

1.2. Méthode de travail des actions transversales du New Deal

13. Toute décision stratégique du *New Deal* est concertée entre Gouvernement, patrons et syndicats et est entérinée au niveau du Comité bruxellois de Concertation Économique et Sociale (CBCES), instance où siègent partenaires sociaux et Gouvernement bruxellois (figure 1).

14. Dans son volet opérationnel, le *New Deal* engage, outre ses concepteurs, diverses organisations (figure 1). Chaque action est organisée sous la responsabilité d'un « pilote » qui en assume le pilotage opérationnel, avec le soutien d'un groupe de travail dédié. C'est un lieu qui se veut créateur de synergies entre les partenaires. Une autre originalité du *New Deal* est l'intervention d'acteurs stratégiques traditionnels, cabinets ministériels et partenaires sociaux, dans la mise en œuvre et le pilotage d'actions. Enfin, le Pacte prévoit une Cellule de coordination, lien entre le niveau opérationnel et le niveau stratégique. Elle se compose d'une personne logée à l'administration bruxelloise (Service public régional de Bruxelles) et d'une personne au Secrétariat du CESRBC.

³ Agence Bruxelloise pour l'Entreprise (ABE), Société d'Acquisition Foncière (SAF), Agence Bruxelloise pour l'Énergie (ABEA). Les autres acronymes sont présentés en figures 1 et 2.

1.3. Contexte

15. L'objectif global du Pacte résulte des constats faits en 2010 (et qui se vérifient encore aujourd'hui) qu'un peu plus de la moitié des travailleurs à Bruxelles n'habite pas la Région mais sont des navetteurs provenant du reste de la Belgique. En effet, en 2010, on comptabilise à peu près 680 000 emplois sur le territoire de la Capitale⁴, soit 15 % du total national⁵. Toutefois, parmi ces emplois, seulement 50,7 % sont occupés par des Bruxellois.

16. Simultanément, la Région bruxelloise affiche un taux de chômage très élevé. En 2010, ce taux s'élève à 19,9 % en Région bruxelloise alors qu'il est de 6,9 % en Région flamande et de 15,7 % en Région wallonne. De plus, la Région présente des catégories de personnes plus vulnérables sur le marché de l'emploi. Elle est notamment caractérisée par une proportion importante de chômeurs peu qualifiés [Senhadji, 2014].

17. Par ailleurs, à l'instar d'autres grandes villes européennes, la Région bruxelloise est un pôle économique majeur. Elle produit près de 19 % du PIB national en 2010. Cependant, cette richesse ne profite pas à ses habitants : en 2010, le revenu disponible total des habitants de la Région représente 9,5 % du total du revenu national [IBSA, Michiels, 2014].

18. Ces constats ont notamment été largement diffusés et partagés dans les études élaborées par la communauté scientifique, le monde associatif et les citoyens dans le cadre des États généraux de Bruxelles menés fin 2008-début 2009 [Vandermotten *et al.*, 2009]. « La signature [...] du Pacte [...] s'inscrit dans la logique des États généraux » [Nassaux, 2011]. C'est en effet dans ce contexte, où émergent des débats sur l'identité bruxelloise et où est alimentée une réflexion sur des enjeux spécifiques et importants pour la Région bruxelloise, que l'écriture et l'adoption du *New Deal* prennent place.

19. Sur le plan institutionnel, au moment de la signature du *New Deal* en 2011, l'État fédéral belge est compétent en matière de sécurité so-

ciale et en partie de politique d'emploi [Franssen *et al.*, 2014]. Les politiques de formation professionnelle sont, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, du ressort de la Commission communautaire française et de la Communauté flamande. L'enseignement qualifiant relève des compétences communautaires. Quant au placement des travailleurs, aux programmes de remise au travail des chercheurs d'emploi et aux normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, ils relèvent des compétences régionales [Nassaux, 2012]. La plupart du temps, les responsabilités sont enchevêtrées entre ces institutions, sans hiérarchisation des espaces de coordination et d'action [Simoulin, 2003].

20. Cette situation crée à Bruxelles un paysage institutionnel fragmenté où chaque entité gère ses interventions de manière autonome et développe une logique d'action propre [Hertting *et al.*, 2012] (figure 2). « Les difficultés de coordination des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'enseignement sont d'autant plus importantes que ces acteurs s'inscrivent dans un paysage institutionnel fragmenté et cloisonné. [Ce cadre institutionnel] limite les possibilités de transversalité » [Franssen *et al.*, 2014] et l'agencement de partenariats entre les acteurs. Alors que « l'ensemble des acteurs bruxellois adhère au constat selon lequel la complexité du fonctionnement institutionnel et la multiplicité des niveaux de pouvoir sur un territoire relativement exigu demande de la coordination des interventions [...], force est de constater que cette logique demeure souvent aléatoire et fragile » [Thys, 2009].

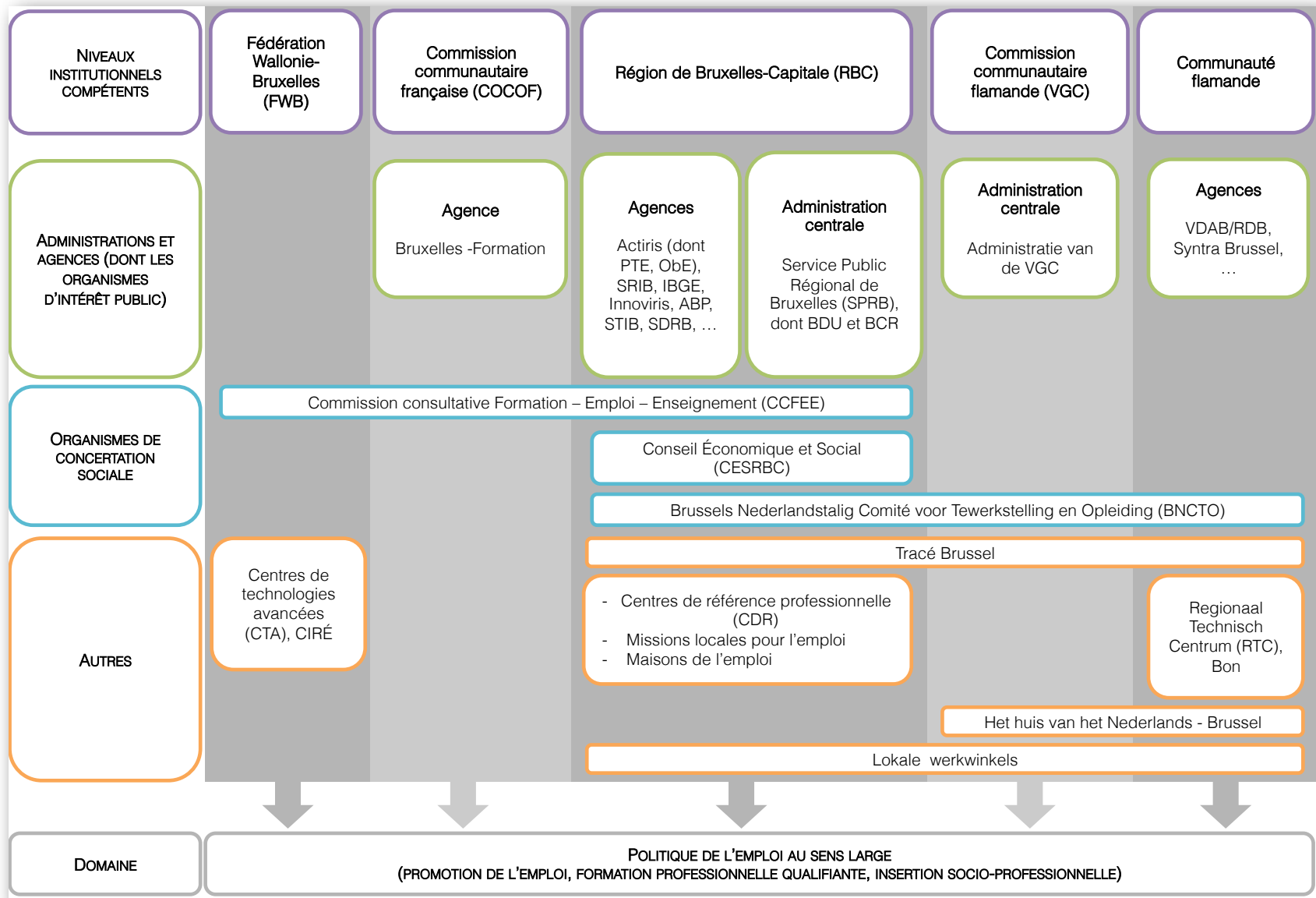
21. Sur le plan politique, la signature du *New Deal* a eu lieu en parallèle à l'amorce des négociations sur la 6^{ème} réforme de l'État. À ce moment, ses signataires ne veulent pas toucher à la répartition des compétences et composent avec la complexité institutionnelle ayant cours sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. La gouvernance par le développement de partenariats s'impose par défaut plus que par choix [Genard, 2009].

⁴ Source : Hermreg.

⁵ Pour plus d'informations contextuelles, voir IBSA, Cipriano *et al.*, 2012.

Figure 2. Paysage institutionnel des principaux acteurs des actions transversales du New Deal. 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.

Abréviations et acronymes : ABP : Agence Bruxelles-Propreté ; BCR : Bruxelles Coordination régionale (Service public régional de Bruxelles) ; BDU : Bruxelles Développement Urbain (Service public régional de Bruxelles) ; IBGE : Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement ; Innoviris : Institut bruxellois pour la recherche scientifique ; ObE : Observatoire bruxellois de l'Emploi d'Actiris ; PTE : Pacte Territorial pour l'Emploi ou Cellule Diversité d'Actiris ; SDRB : Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale ; SRIB : Société régionale d'investissement de Bruxelles ; STIB : Société des transports intercommunaux de Bruxelles
Source : IBSA



1. Augmenter les conventions de partenariat entre Actiris et les fédérations sectorielles patronales, afin de faciliter la communication de leurs offres d'emploi à Actiris
2. Améliorer le « matching » au sein des Centres de référence professionnelle (CDR), pour renforcer le processus de rencontre entre l'offre et la demande d'emploi (voir présentation détaillée de l'analyse de cette action en annexe)
3. Assurer la réalisation du plan d'action du nouveau CDR « fonction publique et métiers de la ville »
4. Impliquer les secteurs professionnels dans la mise en œuvre du dispositif des stages de transition professionnelle
5. 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
6. Développer et formaliser les échanges d'informations relatifs aux projets d'insertions professionnels soutenus dans le cadre des Contrats de Quartier Durable entre Actiris / Bruxelles Formation et la Direction de la Rénovation Urbaine (DRU)
7. Mettre sur pied un Comité Bruxellois de Concertation Économique et Sociale (CBCES) élargi aux pouvoirs communautaires, que les Secrétariats du CESRBC, de la CCFEE, du BNCTO et du Pacte territorial pour l'Emploi (devenu « Cellule Diversité ») sont chargés de préparer
8. Réaliser un 'Tour d'Horizon' autour de la question des 'primo-arrivants' pour proposer un agenda de travail devant le Comité diversité

Tableau 1. Les huit actions du *New Deal* bruxellois constituant les cas étudiés.
Source : IBSA.

2. Démarche, questions et méthode d'évaluation

22. Le champ de l'évaluation porte sur les actions du volet transversal du *New Deal*.

23. Pour dresser un bilan du fonctionnement des processus de coordination prévus dans le *New Deal*, l'évaluation a permis d'identifier les forces et faiblesses de cette méthode de coordination et d'en apprécier la valeur ajoutée : ces processus de coordination se sont-ils révélés efficaces ? Ont-ils contribué à une plus grande cohérence entre les activités des acteurs engagés dans les politiques de soutien à l'emploi et la formation ? En quoi établissent-ils une rupture vis-à-vis des pratiques antérieures et des déficits de coordination, aussi mis en évidence par Franssen *et al.* [2014] ?

24. L'évaluation compare huit études de cas (tableau 1), soit huit actions représentatives des partenariats mis en place dans le *New Deal*, parmi la quarantaine d'actions identifiées. La sélection des cas s'est appuyée sur des informations collectées au départ de diverses sources écrites traitant du *New Deal*⁶ et d'entretiens exploratoires auprès d'acteurs-clés. Trois critères ont été utilisés pour les sélectionner : illustrer les divers degrés d'intensité dans les interactions entre les acteurs, reproduire la diversité des types d'organisations impliquées dans le *New Deal* (cabinets ministériels, partenaires sociaux, administrations, associations, etc.) et couvrir les différents niveaux de réalisation atteints parmi les actions du Pacte.

25. Les études de cas ont permis une analyse approfondie des activités liées au projet, des organisations impliquées et du contexte dans lequel elles se déroulent. C'est pour cela que cette méthode se révèle particulièrement indiquée⁷. L'analyse de chaque cas a été structurée sur base d'un modèle élaboré par Lasker *et al.* [2001] et Kreuter *et al.* [2000]. Ces auteurs ont développé une grille théorique d'étude des dimensions opérationnelles des partenariats, considérant la coordination non comme un pur outil de gestion ou un instrument de l'action publique, mais comme un réel dispositif d'innovation sociale.

⁶ Le lecteur intéressé trouvera plus d'informations sur le contenu de ces actions dans les rapports de suivi du *New Deal*, publiés sur http://www.ces.irisnet.be/publications/autres-publications-1/autres-publications-du-conseil/Rapport_annuel_New_Deal1.pdf/view

⁷ Le lecteur intéressé est renvoyé au *Cahier de l'IBSA n°4* pour plus d'informations, disponible sur www.ibsa.irisnet.be

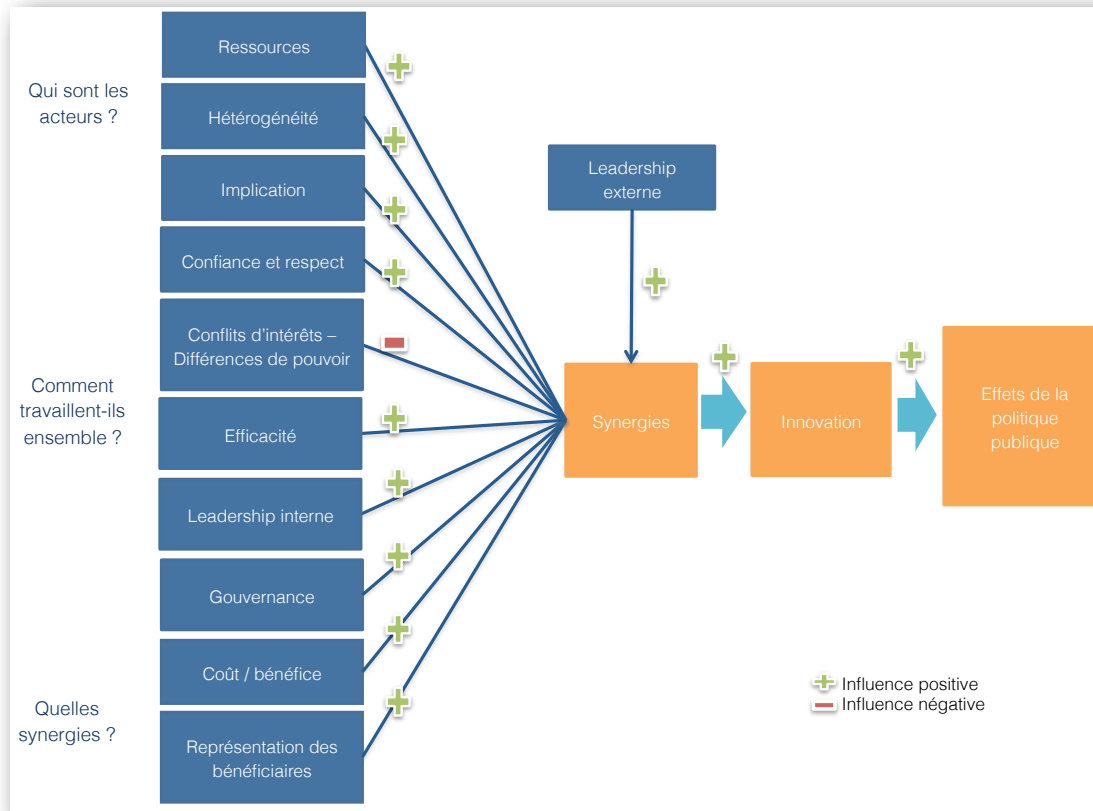


Figure 3. Grille d'analyse théorique d'un partenariat. Cette grille de lecture des partenariats met en lumière l'influence (positive ou négative) de chaque dimension sur les synergies créées par les coopérations mises en place dans le cadre du New Deal. Source : Fallon et al., 2014.

26. En effet, le dispositif veut favoriser la création de synergies, moteur de la créativité qui émerge de la mise en commun de connaissances, des compétences et des ressources des acteurs, et qui permet de jeter les bases d'une approche intégrée de l'action publique. Mettre en place des conditions de coopération nécessite des ressources et du temps pour construire des relations, des procédures et des structures

qui diffèrent de celles précédemment utilisées par les individus et les organisations qui collaborent. Onze dimensions présentées dans la figure 3 ont été analysées pour reconstituer les différentes facettes d'un partenariat. Celles-ci ont permis d'identifier, pour chacune des huit actions, les acteurs, leur mode de coopération et les synergies créées.

27. Une fois les cas sélectionnés, ceux-ci ont fait l'objet de l'analyse en deux étapes.

2.1. Étape 1 : études de cas

28. Les éléments de contexte et les données permettant l'analyse des interactions entre les acteurs ont été collectés sur base de sources documentaires (rapports de suivi, comptes rendus de réunions, notes au Gouvernement, etc.) et au moyen de vingt-cinq entretiens semi-directifs menés entre février et mars 2014 avec des acteurs directement concernés par les huit actions analysées : les évaluateurs ont identifié trois acteurs clés par action sélectionnée, qu'ils soient administratifs ou politiques, partenaires sociaux ou membres de la société civile. 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, pour la période 2011-2014 [Albarelo, 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 qui illustre la démarche empirique effectuée pour la deuxième action (cas) des huit actions (cas) étudiées (tableau 1). 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, et de mettre en évidence l'étendue des variations et similitudes observées.

2.2. Étape 2 : focus groups

29. Les conclusions de la première analyse transversale ont alimenté les thèmes débattus lors de deux *focus groups*. Ceux-ci ont été animés en mars 2014 selon la méthode de l'Open Process Workshop développée par le SPIRAL [Claisse et al., 2013]. Cette technique de recherche a l'avantage de donner la parole aux acteurs invités à discuter et à réagir sur les résultats de la première phase pour ensuite construire, en

groupe, des recommandations. Chaque *focus group* est constitué d'acteurs concernés par l'action à des titres divers, et mobilisant des logiques différentes, voire conflictuelles. Dans un premier temps, les évaluateurs présentent les conclusions de leur analyse des apports du *New Deal* en matière de coordination. Les participants sont invités à identifier leurs propres rôles et les problèmes qu'ils ont rencontré lors de leurs engagements dans l'une ou l'autre des actions du *New Deal*. Ensuite, les acteurs sont invités à proposer des changements qui permettraient, à leurs yeux, d'améliorer les résultats de leurs actions et de leurs partenariats : ces propositions sont mises en débat au sein du groupe et intégrées par les évaluateurs dans leur rapport final. Cet atelier de discussion a l'originalité de créer les conditions d'une discussion de groupe autour d'un processus commun d'action publique, pour ensuite permettre une discussion critique ouverte.

3. Résultats des études de cas et des *focus groups*

30. La démarche adoptée suppose de reconstruire, pour chaque action, une fiche d'analyse, sur base des différentes dimensions utilisées comme cadre de référence pour en produire, dans un second temps, une analyse transversale dans un souci de montée en généralité, comme proposé ci-dessous.

31. Plusieurs organisations ont reçu des ressources supplémentaires dans le cadre du *New Deal*, que ce soit pour mettre en œuvre l'action ou coordonner le partenariat lié à sa mise en œuvre. L'engagement de personnes spécifiquement affectées à la coordination de ces actions semble un des facteurs de réussite de celles-ci. Les ressources nécessaires pour assurer la coordination entre les actions du *New Deal* ou au sein même des partenariats ont souvent été sous-estimées. L'inégalité des ressources entre partenaires apparaît rapidement. Bruxelles Formation, acteur clé de la formation sur le territoire bruxellois, a notamment reçu des moyens conséquents pour augmenter l'offre de formation et non pour coordonner des partenariats. Concernant le programme des « Contrats de Quartiers » coordonné par BDU, qui travaille déjà selon la logique du partenariat et dispose de budgets historiquement confortables, n'a pas vu de surcoût pour élargir la coopération à

d'autres acteurs. Actiris a bénéficié d'un renforcement important de ses ressources au service de ses missions élargies ces dernières années, ce qui lui a permis d'en prévoir pour la fonction de coordination. Ces inégalités sont problématiques si les ressources ne permettent pas à chaque partenaire d'assurer la mission qu'il a endossée.

32. Les acteurs au sein des partenariats se caractérisent souvent par une forte hétérogénéité : administration, associations, partenaires sociaux et éventuellement cabinets ministériels. L'hétérogénéité ne semble pas problématique en soi comme le démontre le bon fonctionnement des Centres de Référence professionnelle, avec les entrepreneurs privés. Certaines associations se sont révélées plus difficiles : les partenaires sociaux et l'administration n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et fonctionnent suivant des logiques opérationnelles différentes. Les projets collaboratifs peuvent aussi provoquer des frustrations voire le rejet d'un acteur si les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs opérationnels annoncés.

33. L'implication des acteurs n'est pas continue mais variable à différents moments de l'action et on peut voir une administration initialement absente d'une action en prendre le leadership dans un second temps. L'engagement des partenaires sociaux ou le soutien des cabinets ministériels n'est pas continu et dépend, pour les uns, du soutien de ses fédérations et, pour les autres, de l'agenda politique. Chaque action doit être analysée dans une optique diachronique.

34. En termes de respect et de confiance, si un acteur est reconnu comme légitime, sur base de ses compétences (politiques ou techniques) ou des réseaux dans lesquels il s'inscrit, la gestion des actions doit rendre possible son intégration dans le partenariat établi. Les mécanismes de coopération mis en place grâce aux actions du *New Deal* (groupes de travail, échanges de bons procédés, etc.) donnent lieu à de nouvelles dynamiques d'échanges entre acteurs et, partant, augmentent la confiance dans une dynamique d'auto-renforcement. Des blocages institutionnels ont persisté : l'attente forte des acteurs interrogés quant à l'implication de l'enseignement dans les politiques concrètes de formation et d'emploi contraste avec la position relativement périphérique accordée à la CCFFEE et au BNCTO, acteurs clés de la politique de l'enseignement présents sur le territoire bruxellois.

35. Différence de pouvoir, conflit d'intérêt. Que les organisations soient semblables ou différentes, la dynamique de partenariat fonctionne mieux si elles perçoivent l'intérêt de travailler ensemble à leur niveau. L'absence d'une vision commune de l'action peut résulter d'un conflit d'intérêt entre acteurs : des rapports de force, tels qu'observés au sein du CESRBC, reflètent une position de force qui permet de négocier des textes programmatiques comme le Pacte mais, au vu de leur caractère consensuel, sont peu propices à une collaboration plus opérationnelle, voire créatrice de synergies.

36. Le leadership interne au sein du partenariat est inter-organisationnel et doit permettre d'intégrer les différentes visions des partenaires dans les objectifs de l'action et organiser un planning conjoint. Cette fonction est indispensable pour assurer la bonne mise en œuvre du partenariat. Le leadership n'est pas nécessairement assumé par le même acteur tout au long du déroulement de l'action, lors du démarrage et dans son régime de croisière. Quand l'action se stabilise et atteint un statut de gestion administrative, le leadership est souvent assuré par le partenaire qui assume la plus grande part des engagements opérationnels. Des tensions ont été observées au niveau du co-leadership : soit parce que les deux leaders se disputent la responsabilité du projet, soit parce qu'aucun des leaders ne l'assume. L'expérience du *New Deal* montre que le co-leadership stratégique, partagé entre trois cabinets ministériels, y compris celui du Ministre-Président, celui de l'Environnement et celui de l'Emploi, et les partenaires sociaux, ne va pas de soi et fonctionne difficilement car les responsabilités du projet ne sont pas claires. Dans le cas des stages professionnels (tableau 1), action qui n'a pas bien fonctionné selon les acteurs interrogés, des tensions entre partenaires ont émergé entravant le leadership opérationnel confié aux partenaires sociaux.

37. Pour favoriser l'innovation, le mode de gouvernance doit maintenir relativement ouverts les choix de procédures pour permettre aux acteurs de contourner certains blocages qui pourraient se révéler transitoires. La formalisation peut se faire dans un second temps, quand l'ensemble des acteurs est prêt à passer un accord formel [Perry-Smith, 2003]. Les acteurs interrogés manifestent quant à eux le souhait que les actions soient inscrites dans un calendrier de réalisation, pouvant aller au-delà des échéances électorales.

38. L'efficacité de l'action, même présumée, contribue à renforcer la satisfaction et l'implication des partenaires, ce qui demande de renforcer la communication sur les réalisations afin de les objectiver, et d'en mesurer l'envergure et la durabilité.

39. La dimension du calcul « coût-bénéfice » de la collaboration est à mettre en lien avec le niveau d'engagement des partenaires. En effet, il s'avère que plus le partenaire s'engage, plus il perçoit des bénéfices de cette collaboration et ne remet pas en question le coût de la coopération. Certains responsables d'administration soulignent la lenteur du processus : « Nous opérateurs, on a parfois été déroutés par les délais requis par les phases de démarrage qui nous ont semblé relativement longues par rapport à la durée du projet. » et ils l'expliquent en partie par la difficulté de mettre en œuvre des approches intégrées, surtout si elles demandent de rassembler aussi les intervenants communautaires en charge de la formation. Malgré les objectifs initiaux de transversalité, les premières actions restaient encore régionales, puisque les autorités communautaires n'étaient initialement pas associées au projet de Pacte. Ce retard au démarrage est révélateur d'une certaine rigidité institutionnelle.

40. Qui doit être le principal bénéficiaire des collaborations mises en place par le Pacte ? Quelles sont les représentations que les acteurs se font du public-cible ? Pour conserver la cohérence de la politique, il est préférable que les acteurs participant à une action mobilisent une même représentation du public-cible. Sans une vision partagée concrète du groupe cible, il y a peu de chances que les partenaires arrivent à cibler leur action sur un groupe précis pour mener un projet cohérent, comme ce fut relevé par divers acteurs interrogés pour le Centre de Référence professionnelle « métiers de la ville » où les partenaires n'ont pas réussi à définir un groupe prioritaire commun.

41. Le leadership externe est la coordination verticale entre les actions, assurée par le réseau formel des acteurs en charge de garantir les objectifs du Pacte. L'analyse des cas démontre que le *New Deal* souffre de l'absence d'une organisation claire et d'un leadership stratégique et opérationnel. D'une part, le leadership stratégique est réparti entre plusieurs cabinets ministériels et les membres du CESRBC. D'autre part, le leadership opérationnel est éclaté entre les cabinets ministé-

riels, les administrations et les partenaires sociaux. Les principales institutions actives dans le *New Deal* (en particulier Bruxelles Formation et Actiris) ont désigné un coordinateur en leur sein pour favoriser l'échange de données. En matière de leadership administratif, la Cellule de coordination du Pacte n'a pas été dotée des prérogatives et d'un mandat nécessaires à la bonne marche de sa mission transversale. Il n'y a ainsi pas eu d'autorité politico-administrative qui se soit emparée du *New Deal*. Par conséquent, la coordination administrative ne peut être assurée qu'à travers un système de coordination informel. Cette cellule semble limiter son action à l'organisation de réunions, comme en témoigne un membre de cabinet ministériel : « Je crois plus qu'il manque une coordination, une personne qui fait prendre la mayonnaise, qui rassemble tous les éléments, qui fait en sorte d'avoir les états d'avancement, qui rassemble les pilotes principaux comme ça se fait, mais qui serait peut-être mieux identifiée ». La visibilité de la cellule semble relativement faible, d'après un conseiller de cabinet ministériel : « La cellule de coordination n'est pas encore assez connue, crédible ».

42. Les réseaux personnels informels sont souvent présentés comme particulièrement importants pour le bon fonctionnement des processus de coordination du *New Deal*. Les contacts, discussions, et donc coordinations informels sont régulièrement mis en avant comme mode de gestion décisif des changements, pour lever certains blocages et enclencher les partenariats. Les carnets d'adresse comptent, ainsi que la circulation informelle des informations. La prépondérance de l'informel dans les partenariats rend la mise en œuvre du Pacte très dépendante des personnes impliquées. « La coordination est trop informelle car tout le monde se connaît à Bruxelles », dit un des acteurs de la concertation sociale. Cette observation, à différents endroits, converge avec le constat que la mise en cohérence des actions et stratégies semble donc tenir largement à l'implication effective de (certains) acteurs, fût-ce au-delà de leur mandat formel, précisé dans le *New Deal*.

4. Discussion : une gouvernance en réseau en Région bruxelloise ?

43. Cette partie propose un regard réflexif et prospectif des résultats de l'évaluation exposés ci-dessus : ces nouveaux modes de coopération signalent-ils l'émergence d'une nouvelle gouvernance publique en Région bruxelloise ?

4.1. Des coordinations renforcées et pérennisées

44. Une des questions-clé posées lors de l'évaluation était la valeur ajoutée des coordinations par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs. Le *New Deal* a favorisé la mise en place de procédures de suivi mais aussi de modes de coordination transversaux jusque-là inexistants : un logiciel de suivi de projet, un processus de *reporting* au sein du CBCES, l'instauration de réunions entre pilotes d'actions, une Cellule de coordination (figure 1). Les principales administrations ont de leur propre initiative, ou avec le soutien explicite du *New Deal*, désigné une personne de référence chargée de la coordination du *New Deal*. Les partenaires sociaux soulignent aussi le fait que le *New Deal* a permis de créer de nouveaux lieux de coopération avec les membres des administrations ou des cabinets ministériels, en créant des groupes de travail au sein desquels des acteurs différents coopèrent de façon relativement informelle. Selon un acteur de la concertation sociale, il faut « communiquer positivement [...] pas pour fausser les chiffres, mais il faut montrer aux gens l'intérêt de la collaboration, montrer que la collaboration peut gagner ». Ces nouveaux modes de coordination ont aussi permis à certains acteurs de se renforcer et constituent une valeur ajoutée par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs. Par exemple, la coopération d'Actiris avec les partenaires sociaux a augmenté et le *New Deal* n'est pas anodin dans ce changement : les partenaires sociaux ont pu faire connaître leurs revendications à Actiris dans un cadre moins formel que le comité de gestion de celui-ci.

45. De multiples exemples de renforcement de coopérations existantes ont été observés. Les accords de politiques croisées, souvent présentés comme une avancée majeure du *New Deal*, concernent fondamentalement des administrations (en particulier Bruxelles Formation et Actiris), en tant que « bras armé » des politiques. Les progrès identifiés sur le terrain (parfois salués comme « Actiris et Bruxelles Formation se

parlent enfin ») sont donc liés sans nul doute à une impulsion politique, à des moyens supplémentaires alloués, et des changements de personnes à la tête des administrations. Le *New Deal* n'a pas créé les coopérations mais les a renforcées. L'amélioration de la coopération entre Actiris et Bruxelles Formation s'explique autant par la mise en place de nouvelles procédures et un affaiblissement des barrières institutionnelles, que par l'augmentation des moyens humains ou financiers : il s'agit de « barrières qui sont tombées », selon un acteur de la concertation sociale. Ceci suppose aussi le dépassement, pointé dans différents témoignages, de modes de fonctionnements antérieurs qui empêchaient une bonne collaboration. L'évaluation de la clé des avancées se déplace alors du côté de la disponibilité de décideurs à « jouer le jeu », c'est-à-dire du côté de l'impact de personnes autant que de dispositifs.

46. Comme signes de pérennisation de la dynamique déployée dans le cadre du *New Deal*, on identifie l'irréversibilité des actions entreprises et l'appropriation des outils communs. Par exemple, la décision de logger ensemble les services bruxellois des administrations de l'emploi et de la formation devrait renforcer les nouvelles coordinations et rendre manifeste la prise de distance entre le VDAB Bruxelles et le VDAB Vlaanderen pour s'adapter davantage aux spécificités bruxelloises. Les engagements de la sixième réforme de l'État améliorent aussi les perspectives de pérennisation des hypothèses de travail de cette coopération favorisant une approche croisée emploi-formation.

47. Il ressort des analyses de cas que d'autres acteurs transversaux émergent. À côté des administrations de l'emploi et de la formation, figurent les responsables politiques et les partenaires sociaux. Au niveau politique, trois gouvernements actifs sur le territoire bruxellois et bicommunautaire interviennent selon leurs compétences respectives avec des enjeux politiques propres. Les partenaires sociaux sont aussi impliqués au premier plan du *New Deal* en passant d'un niveau stratégique à un niveau opérationnel de mise en œuvre. L'implication de ces derniers dans les négociations et la rédaction de l'accord du Pacte est jugée très positive par les acteurs. Par contre, leur engagement opérationnel rencontre un succès mitigé, dû entre autres, comme ils le disent, à leur inexpérience en la matière et à leur structure organisationnelle inadaptée à la mise en œuvre de politique publique. De fait, eux-

mêmes se reconnaissent une capacité limitée à engager réellement les parties qu'ils représentent en matière opérationnelle. Contrairement aux administrations directement soumises à l'autorité de leurs référents politiques, les partenaires sociaux ont une marge d'interprétation des textes signés, et la mise en œuvre des engagements pris nécessite une appropriation par leurs organisations, ou leurs membres, de ces engagements.

48. Les partenaires sociaux pointent aussi, sans pour autant en faire une condition sine qua non, que leur rôle dans le pilotage voire la mise en œuvre d'actions ne comporte aucun moyen spécifique, et leur capacité opérationnelle semble donc limitée, sans commune mesure avec celle des administrations. Ils 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. C'est ce qu'explique un responsable patronal : « 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 ».

49. Le *New Deal* ne clarifie pas la complexité de la situation bruxelloise. Peu d'acteurs se préoccupent, lors de leurs interventions, de savoir qui donne les clés de lecture de la politique de l'emploi aux chercheurs d'emploi et aux entreprises. Il est même difficile de démontrer que les partenaires engagés dans une même action ont la même vision du groupe bénéficiaire. Plus précisément, les visions francophone et néerlandophone sont très différentes à propos du *New Deal*, et les acteurs développent dès lors des perceptions différentes de son efficacité.

50. En outre, les asymétries dans la répartition des compétences communautaires entre institutions francophones et flamandes ont parfois été négligées, amenant certaines tensions dans les partenariats. On relève, dans les témoignages apportés par les représentants d'organismes flamands, un réel intérêt pour la dynamique du *New Deal* et un souhait général d'y être davantage intégrés pour développer des actions centrées sur les spécificités bruxelloises. Comme pour certains partenaires sociaux, on peut voir un enjeu indirect à cette participation :

elle permet d'affirmer davantage, en interne, une identité propre aux composantes bruxelloises.

4.2. Innovation par la Nouvelle Gouvernance Publique

51. Les résultats présentés jusqu'ici permettent aussi de poser plus largement les conditions de possibilité d'une « gouvernance en réseau », propice à l'innovation publique. Cette gouvernance appelle à fonctionner, non plus selon une approche managériale, sous contrôle hiérarchique, mais selon une logique de projet [Sorensen *et al.*, 2011] qui s'inscrit dans l'esprit de la « Nouvelle Gouvernance Publique ». Comme l'explique Genard [2009], face à la multiplicité des revendications et la pluralité des positions, les solutions aux problèmes sociaux appellent aujourd'hui davantage d'inventivité.

52. Aujourd'hui, ce sont moins les principes de concurrence que de collaboration qui sont mis en avant (tableau 2) : pour gérer les politiques sociales de plus en plus complexes et plurielles, il faut assurer une intégration des différentes parties prenantes et prendre en compte

les multiples cadrages, c'est-à-dire les modèles de perceptions et d'intervention sur l'action publique, soutenus par des groupes différents dans une société plurielle. Dans cette logique, les acteurs rassemblent des ressources, développent ensemble des idées et pratiques nouvelles et des perspectives qui n'auraient pas pu émerger sans une collaboration, tout en contribuant à réorienter les pratiques de tous les acteurs concernés.

53. Il est important de présenter les partenariats soutenus par le *New Deal* à l'aune de cette approche de l'innovation, qui, face à des problèmes complexes et transversaux, propose la mise en place de processus de coopération ouverte aux parties prenantes. Une telle initiative engage une dynamique relativement rapide (pour obtenir des résultats dès le début du projet), dans une logique itérative (la solution sera évaluée et remise en question par les participants). Si les principes généraux d'un tel mode de gouvernance publique ont bien été repris par les participants au Pacte, leur traduction opérationnelle reste encore peu formalisée. Les acteurs peinent encore à associer des acteurs institutionnellement périphériques.

54. Comment qualifier la logique opérationnelle du Pacte ? Il s'agit d'une dynamique, dont la planification des actions est laissée au libre choix des acteurs qui s'impliquent suivant leur bon vouloir. Dès le début, les signataires du Pacte ont éprouvé des difficultés à définir l'attribution des responsabilités entre les organismes impliqués dans les actions. C'est au fil des rencontres entre acteurs et des discussions sur la définition du contenu même de l'action que sont précisées les responsabilités, sans que les organismes concernés en soient nécessairement informés. Un responsable de la concertation sociale témoigne : « 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 ». Selon un responsable d'une administration, « Ça nous est tombé dessus qu'on était dedans [...] Voilà, donc on s'étonnait un peu, on n'a jamais eu de contact avant pour élaborer le programme ».

55. Comment renforcer l'efficacité de la coordination ? Est-il possible de définir une politique publique sous de tels auspices ? Aucune logique de gestion de projet ne semble avoir été prévue au départ du Pacte : « Le dispositif de pilotage n'a pas été construit avant mais a dû être

Nouvelle Gestion Publique	Nouvelle Gouvernance Publique
Le monopole public est la cause de la mauvaise qualité et du coût des services	La production des services publics est complexe, vu les incertitudes et les enjeux sociétaux actuels
La solution est d'encourager la mise en concurrence	La solution passe par la mise en place de réseaux publics-privés
La gestion organisationnelle doit se concentrer sur l'utilisation des ressources	Le leadership organisationnel doit d'abord assurer la bonne qualité des procédures
Les citoyens sont des clients sur un « quasi marché » de services	Les citoyens sont des co-producteurs de services
Il s'agit d'améliorer l'efficacité des services par un processus de rationalisation	Il faut améliorer l'efficacité, mais aussi l'effectivité et la qualité des services par un souci d'innovation

Tableau 2. Principales différences entre « Nouvelle Gestion Publique » et « Nouvelle Gouvernance Publique ». Source : Sorensen *et al.*, 2013.

construit par la suite. ». « La coordination s'est mise en œuvre sur le tas. », dit un conseiller de cabinet ministériel. De nombreuses propositions ont déjà été émises pour renforcer la gestion du *New Deal*, à la fois en clarifiant les orientations stratégiques et en définissant des modes de gestion assurant un engagement professionnel efficace des différents partenaires.

56. Il s'agit à présent de développer un modèle de coordination qui permet une gestion des actions qui soit séquentielle⁸, stratégique⁹ et intégrée¹⁰. S'agissant d'un processus innovant, des options doivent rester ouvertes pour laisser l'espace nécessaire à la poursuite de nouveaux processus de collaboration. Il faut une certaine souplesse dès le départ, disposer d'assez d'autonomie étant donné qu'on ne sait pas, ab initio, ce qui va fonctionner ou non. Pour chaque action, des ressources réalistes doivent être prévues, impliquant de préciser les mandats et responsabilités de chacun. Ensuite, si la dimension de l'enseignement constitue un axe prioritaire du Pacte, il faut assurer une association des acteurs concernés dès le début, lors de la définition d'un objectif partagé entre les acteurs concernés. Il est aussi important, durant tout le déroulement de l'action, de ne pas perdre de vue les bénéficiaires finaux pour s'assurer de maintenir la cohérence de l'action avec les objectifs stratégiques annoncés dans le Pacte. Un système de gestion de projet professionnel se révèle donc indispensable.

Conclusion

57. L'évaluation transversale du New-Deal est une première en Région de Bruxelles-Capitale. Co-produite par une équipe universitaire et l'IBSA, elle est le signe d'un changement engagé en Région bruxelloise. Avec le *New Deal*, la Région a mis en place une cellule, au sein de l'IBSA, chargée de prendre en charge des missions d'évaluation, dans une logique de rigueur et d'ouverture, à la fois professionnelle et transparente, intégrant les critères internationaux en matière d'évaluation de politiques publiques. Ceci suggère une poursuite du développement de culture évaluative dans les années à venir.

58. L'évaluation de l'effectivité et l'efficacité des collaborations croisées pensées dans le *New Deal*, susceptibles de dépasser la fragmentation politique et institutionnelle bruxelloise en matière d'emploi et de formation, avait pour objectif, non pas de confirmer que les partenariats améliorent l'accès à l'emploi des Bruxellois, mais de faire le bilan du fonctionnement des partenariats, au vu du peu de recul entre le moment de mise en œuvre des actions et leur évaluation.

59. Emblématique de la forme émergente de « gouvernance en réseau », le *New Deal* est le premier dispositif transversal évalué. Le développement de partenariats comme instrument de convergence n'est pas nouveau mais la méthode de travail du *New Deal* est originale au niveau bruxellois par le type d'acteurs qu'elle mobilise. Pour la première fois, le Gouvernement et les partenaires sociaux bruxellois ont été impliqués, sur un pied d'égalité, pour mettre en œuvre un nombre restreint d'actions. Ces acteurs stratégiques traditionnels, entre lesquels il n'existe pas de rapport hiérarchique, ont dû fonctionner ensemble pour opérationnaliser ces actions, rôle classique de l'administration.

60. En défendant les approches transversales, en favorisant la coopération entre acteurs diversifiés, rusant avec les partages institutionnels et territoriaux, ce Pacte a contribué à mettre à l'épreuve la structuration spécialisée « en silo » de l'administration publique et des politiques. Il invite tous les partenaires à développer des réponses coordonnées sur

⁸ Chaque étape de l'action est prise en compte de manière spécifique.

⁹ Les acteurs doivent pouvoir se réappropriier les objectifs à long terme, quitte à ce que ces derniers soient redéfinis, si nécessaire, en cours d'opérationnalisation.

¹⁰ Autrement dit, associant les différents acteurs concernés par les objectifs de la politique.

les problèmes politiques, au-delà de leur référentiel, de leur logique d'intervention, propre.

61. Les résultats de l'évaluation montrent des limites à cette approche souple de coordination. Les mutations voulues par le *New Deal* dans la gouvernance entre acteurs bruxellois, marquées par la volonté de transversalité de l'action publique et par le développement d'une lecture commune de la problématique de l'emploi, restent, in fine, limitées par le poids du découpage institutionnel qu'il prétend dépasser. La recherche d'un compromis a aussi été entravée par le souci des acteurs de garder le contrôle sur leurs instruments.

62. La méthode de coordination gagnerait à être renforcée, pour ne pas se résumer à une juxtaposition d'acteurs. La fonction d'animation dans un dispositif non-contraignant, tel que voulu dans le *New Deal*, est en effet essentielle pour créer une dynamique et s'assurer de la construction progressive d'actions contribuant à l'objectif général de favoriser l'emploi à Bruxelles et la mise à l'emploi des Bruxellois. Pour consolider les partenariats, le niveau d'implication des acteurs doit aussi être défini en fonction des moyens d'actions de chacun.

63. Dans le contexte institutionnel actuel, ces résultats invitent les acteurs à se saisir d'opportunités offertes par d'autres leviers d'action, allant plus loin que cette forme de coordination non-contraignante. Le transfert de compétences aux entités fédérées, entériné par la 6ème réforme de l'État, ouvre ainsi de nouvelles pistes à explorer. Les clés de l'emploi étant aux mains de ces entités, elles peuvent se saisir de cette occasion pour s'engager sur des objectifs convergents et dépassant la concurrence entre acteurs.

Bibliographie

- ABMA, T.A., STAKE, R.E., 2001. Stake's responsive evaluation: Core ideas and evolution. In : *New Directions for Evaluation*. 2001. Volume n°92, pp. 7-22.
- ALBARELLO, L., 2011. *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*. Bruxelles : De Boeck, Collection Méthodes en sciences humaines.
- BLAISE, P., SÄGESSER, C., 1999. Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. In : *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1999. Volume 1999/1, n° 1626-1627, pp. 1-83.
- CLAISSE, F., JORIS, G., 2013. 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, Méthodes participatives appliquées/Applied participatory Methods, Volume 3, pp. 73-84.
- FALLON, C., ITALIANO, P., HALIN, J., ZEIMERS, G., 2014. *Évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois. Rapport final d'évaluation*. Liège. Spiral-ULg.
- FRANSEN, A., CARLIER, D., BENCHEKROUN, A., 2014. Note de synthèse BSI. Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles : défis pour la gouvernance. In : *Brussels Studies*. 27 janvier 2014. Numéro 73.
- GENARD, J.-L., 2009. Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale. In : DEJEMEPPE, P., MOUCHART, C., PIERSONTE, C., RAYNAUD, F., VAN DE PUTTE, D., *Bruxelles [dans] 20 ans*. Bruxelles : Agence de Développement Territorial (ADT), Cahier de l'ADT, n°7, pp.163-183.
- GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 2011. *Pacte de Croissance Urbaine Durable*. 21 avril 2011.
- IBSA, SPIRAL. CIPRIANO, S., FALLON, C., FASTRÉ, P., HALIN, J., 2015. Évaluation des actions transversales du *New Deal* bruxellois. In : *Les Cahiers de l'IBSA*, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA). Mars 2015, n°4.

- IBSA, Cellule *New Deal*. CIPRIANO, S., GANGJI, A., GRIPPA, I. 2012. Dossier : *New Deal* bruxellois. In : *Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse. Avril 2012. N°23, pp. 30-44.
- IBSA. MICHIELS, P.F., 2014. Marché du travail et revenus des ménages à Bruxelles : quelle évolution à moyen terme ? In : *Focus de l'IBSA*, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA). Février 2014. N°2.
- HERTTING, N., VEDUNG, E., 2012. Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? In: *Evaluation*. Janvier 2012. Volume 18, n°1, pp. 27-46.
- KREUTER, M. W., LEZIN, N. A., YOUNG, L. A., 2000. Evaluating Community-Based Collaborative Mechanisms: Implications for Practitioners. In: *Health Promotion Practice*. Janvier 2000. Volume 1, n° 1, pp. 49-63.
- LASKER, R. D., WEISS, E. S., MILLER, R., 2001. Partnership synergy : a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. In : *Milbank quarterly*. Juin 2001. Volume 79, n°2, pp. 179-205.
- NASSAUX, J. P., 2012. Les aspects bruxellois de la réforme de l'État du 11 octobre 2011. In : *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2012. N°2129-2130, pp. 5-61.
- NASSAUX, J.P., 2011. Le nouveau mouvement bruxellois. In : *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2011. N°20103-2104, pp. 5-88.
- PERRY-SMITH, J. E., SHALLEY, C. E., 2003. The social side of creativity: A static and dynamic social network perspective. In: *The Academy of Management Review*. Janvier 2003. Volume 28, n°1, pp. 89-106.
- SENHADJI, K., 2014. *Le marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. État des lieux 2013*. Bruxelles. Observatoire bruxellois de l'Emploi, Actiris.
- SIMOULIN, V., 2003. La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne. In : *Droit et société*. 2003. Volume 2003/2, n°54, pp. 307-326.
- SORENSEN, E., TORGING, J., 2011. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. In: *Administration & Society*. Novembre 2011. Volume 43, n°8, pp. 842-868.
- SORENSEN, E., TORGING, J., 2013. Enhancing Social Innovation by Rethinking Collaboration. Leadership and Public Governance. In : *Conference Social Frontier*. London. 15 novembre 2013.
- THYS, S., 2009. Réalités et défis de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale. In : DEJEMEPPE, P., MOUCHART, C., PIERSON, C., RAYNAUD, F., VAN DE PUTTE, D., *Bruxelles [dans] 20 ans*. Bruxelles : Agence de Développement Territorial (ADT), Cahier de l'ADT, n°7, pp. 297-321.
- VANDERMOTTEN, C., LECLERCQ, E., CASSIERS, T., WAYENS, B., 2009. États généraux de Bruxelles. L'économie bruxelloise. In : *Brussels Studies*. 26 janvier 2009. Note de synthèse n°7.
- WEISS, E. S., ANDERSON, R. M., LASKER, R. D., 2002. Making the most of collaboration : exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning. In: *Health Education & Behavior*. Décembre 2002. Volume 29, n°6, pp. 683-698.

Annexe : Illustration de la démarche empirique par une étude de cas

Les données récoltées au départ de documents et d'entretiens individuels ont été analysées au regard des dimensions déclinées dans la grille théorique de l'étude d'un partenariat, présentée dans la figure 3. Cette démarche empirique est illustrée ci-dessous pour un cas.

Dénomination de l'action : Améliorer le matching entre l'offre et la demande d'emploi au sein des centres de référence professionnelle (CDR).

Objectif de l'action : L'action vise à améliorer la circulation d'information sur les offres d'emploi collectées au sein des CDR et l'identification des compétences des chercheurs d'emploi. Elle vise aussi à renforcer la coordination entre CDR.

Dimension du partenariat

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. Ceux-ci sont des ASBL, fruit des partenariats 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. Les CDR sont cofinancés, dans un équilibre 50-50 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 historique de l'action

Le premier CDR a vu le jour en 2003 et la plupart des CDR était déjà en place avant le *New Deal* puisque l'accord-cadre visant la création des CDR, a permis l'établissement de six CDR au sein de la Région date du 6 juillet 2006. Chaque 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 offre de formation et besoins des entreprises ;

- 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 nouvelle procédure de matching mise en place dans le cadre du *New Deal* renforce le partenariat entre Actiris et les CDR en organisant de façon coordonnée la sélection des chercheurs d'emploi, l'identification de leurs compétences et de leurs besoins de formation, en lien avec les offres d'emploi. Les CDR fournissent à Actiris une partie des évaluateurs et expliquent les qualifications demandées. 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.

Caractéristiques des partenaires

1. *Ressources* : Le *New Deal* a favorisé un renforcement du matching des CDR par l'engagement de un équivalent temps plein (ETP) dans chaque CDR. Un ETP de coordinateur entre les CDR est logé chez Actiris et dans le conseil d'administration de chaque CDR.

2. *Hétérogénéité* : Les partenaires sont très hétérogènes, chaque CDR étant un lieu 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 ».

Les CDR sont très différents car les secteurs qu'ils couvrent sont spécifiques. Certains secteurs (par ex la construction) encouragent davantage les employeurs à investir dans la recherche et la formation.

Les CDR sont encouragés à échanger leurs bonnes pratiques grâce au soutien du coordinateur.

3. *Implication* : Les partenaires du CDR semblent relativement bien engagés, mais le degré d'implication semble varier en fonction de l'appui du secteur professionnel concerné et les moyens financiers et humains que le CDR peut engager.

« 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 ».

Relations entre les partenaires

4. *Respect et confiance* : Les relations entre partenaires semblent bonnes 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. ». 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. Une relation personnalisée se tisse entre les entreprises et le personnel des CDR.

5. *Différence de pouvoir, conflit d'intérêt* : Les partenaires sont très différents, mais aucun entretien n'a fait émerger l'existence de problème en matière de coordination.

Caractéristiques des partenariats

6. *Leadership interne* : Cet aspect a été renforcé par le *New Deal*, grâce à l'engagement de la coordinatrice des CDR qui gère la mise en œuvre du matching, avec les détachés d'Actiris prévus dans chaque CDR. Cette coordinatrice dispose d'une certaine autonomie et assure le pilotage.

7. *Efficacité* : Les acteurs impliqués semblent satisfaits de sa mise en œuvre, mais de manière variable selon les CDR. Toutefois, il apparaît que « [les outils développés avec le *New Deal* pour le matching] ne répondent pas très bien à la réalité de terrain » 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 ».

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.

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 exclusivement « *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 ».

Soutien financier

Brussels Studies est publié avec le soutien de :



Innoviris, l'Institut Bruxellois pour la
Recherche et l'Innovation



Fondation Universitaire

Cette étude est réalisée avec le soutien de :



En 2014, le *New Deal* bruxellois a fait l'objet d'une évaluation menée par l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) en collaboration avec le centre de recherche SPIRAL (et le soutien de P. Italiano du CLEO) de l'Université de Liège, conformément à la législation sur les marchés publics. L'évaluation s'est focalisée sur les actions des engagements transversaux du *New Deal*, qui requièrent le développement de partenariats entre divers acteurs agissant sur la question de l'emploi, au sens large, au sein du territoire bruxellois. Les résultats détaillés de cette évaluation sont présentés dans le Cahier de l'IBSA n°4 disponible sur www.ibsa.irisnet.be

Pour citer ce texte

CIPRIANO, Sabine, FALLON, Catherine, FASTRE, Perrine, HALIN, Jordan, 2015. Évaluation des actions transversales du *New Deal* : des partenariats opérationnels au service de l'emploi des Bruxellois ?, In : *Brussels Studies*, Numéro 85, 30 mars 2015, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS85FRE PUB>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS85NLE PUB>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS85ENEPUB>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS85FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS85NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS85ENPDF>

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :
<http://vimeo.com/channels/BruS>