



Commission Consultative  
Formation Emploi Enseignement

# Avis n° 82

## **Avis relatif au deuxième rapport d'évaluation annuelle du Contrat pour l'Economie et l'Emploi**

Adopté le 27 janvier 2009

## I. Introduction

La Commission consultative a reçu, mi-décembre, du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale une demande d'avis en urgence sur le deuxième rapport d'évaluation annuelle du Contrat pour l'Economie et l'Emploi (C2E).

La Commission relève qu'étant donné le long délai de transmission du rapport daté d'octobre 2007, les informations déjà très limitées sur les effets des actions et leurs résultats, en particulier les données chiffrées, apparaissent en décembre 2008 comme obsolètes.

Ne pouvant, par conséquent, construire un jugement pertinent sur la validité comme sur la qualité des résultats de l'évaluation, la Commission a jugé préférable de limiter cet avis à une série de considérations générales et particulières relatives à la procédure de suivi et d'évaluation du Contrat et à la formulation de recommandations destinées à en renforcer et améliorer la bonne réalisation en 2009-2010.

## II. Contexte

Le C2E, adopté en mars 2005, consacre une nouvelle approche de la politique régionale basée sur « *des engagements moraux et concrets et une collaboration forte des acteurs régionaux* ». Il « *n'est pas conçu comme un acte unilatéral du gouvernement régional soumis à l'avis ou à l'appréciation des partenaires régionaux, mais bien comme une œuvre collective et un véritable engagement mutuel entre les pouvoirs publics et les forces vives régionales* »<sup>1</sup>. Il consiste en un plan pluriannuel (2005-2010) décliné en 3 axes stratégiques<sup>2</sup>, en 7 priorités fondamentales<sup>3</sup> et en 20 chantiers opérationnels<sup>4</sup>.

La procédure d'évaluation du Contrat définie initialement prévoit, « *premièrement, une évaluation annuelle au sein du CBCES (groupe de travail) réalisée sur base d'un rapport annuel de la cellule permanente de suivi du contrat intégrant une évaluation externe et notamment l'expertise de l'Administration de l'Economie et de l'Emploi, de l'Observatoire bruxellois du marché du travail et des qualifications, des composantes bruxelloises de la cellule ENIAC mise en place dans le cadre du PAN, de la CCFEE et du BNCTO ; deuxièmement d'un rapport du CESRBC réalisé en application de sa mission d'observation de l'organisation du marché de l'emploi et d'évaluation des interventions des organisations professionnelles des acteurs publics et de leurs partenaires; troisièmement, la mise en place d'une cellule permanente de suivi du contrat au sein du Ministère de la RBC.* »<sup>5</sup>

Le rapport de la première évaluation annuelle, daté de juillet 2006, réalisé par la firme PWC, portait sur l'exercice 2005-2006 et consistait essentiellement en un état des lieux des mesures envisagées pour chaque chantier.

---

<sup>1</sup> Région de Bruxelles-Capitale, Contrat pour l'Economie et l'Emploi, mars 2005, p. 17

<sup>2</sup> L'axe Emploi (Accès des Bruxellois à l'Emploi), l'axe Economie (Modernisation, revitalisation et redéploiement économique de Bruxelles), et l'axe Gouvernance (Mise à niveau des outils publics)

<sup>3</sup> 1) Réduction du chômage des Bruxellois 2) Développement de la compétitivité qualitative des entreprises

3) Constitution de complémentarités emploi/formation 4) Développement durable de l'économie bruxelloise

5) Intégration des politiques dans un projet de ville novateur et dynamique 6) Bonne gouvernance

7) Développement d'une citoyenneté bruxelloise

<sup>4</sup> Le nombre des chantiers opérationnels, fixé à 27 au départ, a été réduit à 20 à l'issue de la première évaluation annuelle.

<sup>5</sup> Région de Bruxelles-Capitale, Contrat pour l'Economie et l'Emploi, mars 2005, page 20

Dans l'avis n°69<sup>6</sup> relatif à cette première évaluation annuelle, la Commission a exprimé son adhésion à l'approche générale ayant prévalu à l'élaboration du C2E et s'est appuyée sur les avis qu'elle avait rendu au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2006 pour formuler des recommandations sur les chantiers<sup>7</sup> les plus étroitement en rapport avec son domaine de compétence.

Le rapport de la deuxième évaluation annuelle, daté d'octobre 2007, réalisé par IDEA Consult, couvre la période de juillet 2006 à septembre 2007. Intitulé « *Ebauche d'un tableau de bord permanent et exécution de la 2<sup>ème</sup> évaluation annuelle du Contrat pour l'Economie et l'Emploi. Projet de rapport d'évaluation* », il rassemble des données chiffrées qui datent de 2006.

Conformément à ce qui était préconisé dans le premier rapport d'évaluation annuelle, une double mission a été confiée à l'évaluateur :

- d'une part, l'élaboration d'un système de suivi sur base d'un panel d'indicateurs d'effets et de résultats des actions mises en œuvre et d'un tableau de bord récapitulatif composé d'indicateurs de performance ;
- d'autre part, l'évaluation stricto sensu de la mise en œuvre du C2E de 2005 à septembre 2007 à l'aide de critères d'évaluation (exécution, pertinence, cohérence, efficacité, durabilité) empruntés au schéma d'évaluation pour les programmes socio-économiques appliqué au sein de la Commission européenne.

### **III. Considérations générales sur la procédure de suivi et d'évaluation**

Etant donné la complexité de l'exercice d'évaluation du C2E, la Commission estime positif qu'un système de suivi accompagné d'un tableau de bord ait été mis en place afin de permettre non seulement la réalisation de l'évaluation annuelle mais également de garantir tant la bonne exécution du C2E que la qualité du suivi effectué par la Cellule créée à cette fin au sein du Ministère de la Région bruxelloise.

La Commission tient cependant à faire remarquer que, contrairement à ce qui était prévu dans le C2E, elle n'a pas été concertée et que son expertise n'a pas été sollicitée pour l'élaboration du système de suivi et la sélection des indicateurs d'effets et de résultats des actions mises en œuvre. La Commission le regrette, tant elle est convaincue que l'amélioration de la gouvernance par l'implication des différents acteurs concernés, parmi lesquels la CCFEE, dans la fixation des objectifs opérationnels ainsi que la définition de méthodes et d'outils de suivi et d'évaluation réalisables et acceptés par tous préalablement à la mise en place des mesures constituait un vecteur essentiel à une mise en œuvre effective et efficace des chantiers du Contrat.

La Commission constate en outre qu'elle ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour se prononcer sur la méthodologie comme sur les résultats de l'évaluation puisque le panel d'indicateurs d'effets et de résultats sélectionnés et le tableau de bord récapitulatif ne sont pas joints au rapport très succinct qui lui est soumis pour avis.

Si nous avons pu obtenir ces informations au format Excel auprès de la cellule C2E du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne nous a toutefois pas été possible de les exploiter.

Sachant que le C2E constitue la contribution de la région de Bruxelles-Capitale au programme national de réforme 2005-2008, la Commission se soucie de savoir si la

---

<sup>6</sup> CCFEE, Evaluation de la mise en œuvre du C2E. programmation 2005-2006, Avis n°69 adopté le 24 octobre 2006

<sup>7</sup> Soit le chantier 2 sur l'accès aux offres d'emploi, le chantier 5 sur le premier emploi des jeunes, le chantier 7 sur les synergies et complémentarités entre la formation, l'emploi et l'enseignement et le chantier 8 sur les centres de référence.

définition des indicateurs de suivi du C2E s'est opérée en cohérence avec, d'une part, les indicateurs de performance fournis annuellement en vue de l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi, et d'autre part, avec les indicateurs de réalisation et de résultats des programmations des Fonds structurels actifs sur le territoire régional pour la période 2007-2013. A l'examen du tableau Excel, il semble que cela ne soit pas le cas.

Etant donné les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une démarche évaluative d'un instrument aussi complexe que le C2E, la Commission ne peut qu'insister sur la nécessité d'une concertation avec les gestionnaires et acteurs du C2E pour la quantification des objectifs poursuivis et la définition d'indicateurs de mesure des réalisations et des résultats.

#### **IV. Considérations particulières sur les résultats de l'évaluation**

L'actualisation des données relatives aux actions et aux résultats est à la base d'un « reporting » efficace permettant de procéder à l'évaluation et, le cas échéant, à la correction des actions mises en œuvre. Il importe en effet de pouvoir s'assurer, d'une part, que les problèmes méthodologiques mis en lumière dans la deuxième évaluation annuelle ont pu être résolus et, d'autre part, que les actions entreprises évoluent favorablement et engendrent bien les résultats escomptés.

Sur le plan méthodologique, la Commission s'interroge non seulement sur la façon de construire et d'apprécier l'effet de levier potentiel mais également sur la pertinence même de cet indicateur étant donné le contexte apparemment semé d'embûches de l'évaluation du C2E. Ainsi, pour ce qui concerne le degré d'exécution des chantiers, la Commission s'étonne que « *la majorité des actions revêtent un effet de levier potentiel modéré ou fort* » alors que « *l'estimation de l'effet de levier potentiel des actions entreprises n'est pas facile à déterminer du fait que la taille et la nature du groupe-cible ne sont pas toujours claires* »<sup>8</sup>.

- En matière de pertinence, la CCFEE relève que l'évaluateur considère que « *dans la logique d'intervention du C2E, un intermédiaire qui permettrait de mieux juger la pertinence des actions fait défaut* »<sup>9</sup>, ce qui confirme le manque de concertation déjà souligné plus avant. L'évaluateur illustre son propos par la problématique du chômage des jeunes qui devrait, selon lui, faire l'objet d'actions plus nombreuses « *afin de devenir le fer de lance du C2E* ». La Commission constate que le Gouvernement régional a pris en compte cette importante préoccupation en adoptant le Plan d'Action pour les Jeunes en février 2008.
- Pour ce qui est de la cohérence, la CCFEE relève que du fait de la convergence d'exécution du C2E avec celle de nombreux autres programmes, plans ou mesures, « *une solide gestion du C2E s'impose afin de coordonner des actions C2E sur les très nombreux chantiers* »<sup>10</sup>. La Commission s'inquiète de constater que le *besoin de gestion centrale*, qualifié de leadership par l'évaluateur, n'est pas satisfait et que « *l'évaluation d'impact du C2E est malaisée* » du fait de l'imbrication des actions<sup>11</sup>.
- En termes d'efficacité, l'évaluateur formule deux critiques majeures qui attirent l'attention et ne manquent pas d'inquiéter. Premièrement, il constate que les

---

<sup>8</sup> Idea Consult, *Ebauche d'un tableau de bord permanent et exécution de la 2<sup>ème</sup> évaluation annuelle du Contrat pour l'Economie et l'Emploi. Projet de rapport d'évaluation*, Bruxelles, octobre 2007, p.27

<sup>9</sup> Ibidem, p. 30

<sup>10</sup> Ibidem, p.31

<sup>11</sup> Ibidem, p.32

objectifs du C2E ont « *souvent été mal définis, qu'il s'agit essentiellement d'objectifs qualitatifs et non quantitatifs et que le groupe-cible fait défaut* », ce qui implique qu' « *au sens strict l'estimation de l'efficacité ne peut pas avoir lieu* »<sup>12</sup>. Deuxièmement, l'évaluateur insiste sur l'impossibilité de dresser un tableau des moyens budgétaires du C2E dès lors que « *les moyens financiers mobilisés pour le C2E ne sont pas séparables des budgets pour les mesures régulières* »<sup>13</sup>. La Commission déplore l'absence d'information et d'évaluation des moyens budgétaires affectés aux différents chantiers, alors que cette information existe auprès du Ministère de la Région bruxelloise puisqu'elle porte sur des mesures régulières.

## **V. Conclusion**

En tant qu'outil stratégique crucial pour le développement économique et social régional, le Contrat pour l'Economie et l'Emploi doit, pour accroître ses chances de réussite, pouvoir s'appuyer sur un système performant et actualisé de suivi ainsi que sur une évaluation régulière et bien conduite. En cette année de 20<sup>ème</sup> anniversaire de la création de la Région de Bruxelles-Capitale, la CCFEE recommande, dans un souci de bonne gouvernance, de mobiliser l'expertise existante afin d'instituer un processus d'évaluation des politiques publiques régionales crédible, pertinent et performant.

## **VI. Recommandations**

- La Commission recommande que le rapport d'évaluation annuelle 2007 du C2E lui soit transmis rapidement pour avis.
- La Commission souhaite que l'évaluation annuelle 2008 du C2E soit lancée à bref délai sur base des avis émis et après concertation des instances d'avis ad hoc.
- La Commission insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination et le suivi du C2E ainsi que la concertation des acteurs concernés par sa mise en œuvre et son évaluation et elle réitère son intérêt d'être associée, au côté d'autres experts, à l'organisation du système de suivi du C2E.
- Sachant que le C2E constitue la contribution de la région de Bruxelles-Capitale au programme national de réforme 2005-2008, la Commission juge indispensable que les indicateurs de suivi du C2E soient cohérents avec les indicateurs de performance fournis annuellement en vue de l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi ainsi qu'avec les indicateurs de réalisation et de résultats des programmations des Fonds structurels actives sur le territoire régional.
- Enfin, la Commission estime indispensable de compléter l'évaluation de l'efficacité du C2E par l'inclusion dans le rapport annuel de toute l'information budgétaire relative aux différents chantiers ainsi que l'analyse de la relation entre les moyens mis en œuvre et les résultats atteints.

---

<sup>12</sup> Idea Consult, op.cit., p.33

<sup>13</sup>Ibidem., p.7