



CCFEE

Commission Consultative
Formation Emploi Enseignement

AVIS n°107

Réflexions sur l'évaluation du dispositif d'Insertion socioprofessionnelle

Adopté le 26 novembre 2013

Rue de Stalle 67 – 1180 Bruxelles

T +32(0)2 371 74 32 – info@ccfee.be – www.ccfee.be

Table des matières

1. Introduction	3
2. Recommandations.....	5
3. Synthèse des réflexions du GT : une évaluation ?	9
4. L'objet de l'évaluation	12
4.1 Quel périmètre ?	12
4.2 Quels objectifs opérationnels ?	13
4.3 Quelle(s) période(s) de référence ?	14
4.4 Le Décret et ses arrêtés d'application comme objets d'évaluation ?	16
5. Quels types de critères d'évaluation ?	17
5.1 Critère d'effectivité	18
5.2 Critère d'efficacité	18
5.3 Critère d'efficience	19
5.4 Critère de pertinence	20
5.5 Critère de cohérence : un dispositif « intégré »	20
5.6 Critère d'équité	22
6. Les types d'indicateurs et les données disponibles	23
6.1 Les liens indicateurs – critères	24
6.2 Quelles données actuellement disponibles ?	25
6.3 Indicateurs complémentaires.....	26
7. Méthodes d'évaluation.....	27

1. Introduction

Par courrier daté du 3 février 2011, le Comité de gestion de Bruxelles Formation demandait à la CCFEE de mettre en place un Groupe de Travail (GT) chargé d' « *entamer une réflexion sur l'évaluation du dispositif d'ISP en regard des missions telles que définies par le décret¹.* ». Il s'agissait plus précisément de mener un travail prospectif de réflexion, d'analyse de méthodologie et de faisabilité, ainsi que de définition de critères et de pistes de travail destiné à **baliser une évaluation du dispositif ISP en tant que système pris dans son ensemble**, et non d'évaluer des actions de formation ou l'action d'OISP particulières, ce qui relève du champ de compétences de Bruxelles Formation dans son rôle de Régie (Cf. Décret de création de l'Institut et Contrat de gestion 2012-2016)².

Soulignons donc bien qu'il n'a, à ce stade, pas été demandé de procéder à cette évaluation mais bien de contribuer à en instruire les modalités et la faisabilité.

Le GT dont l'objectif était de déboucher sur un avis de la CCFEE répondant de manière approfondie à la demande initiale du Comité de gestion de Bruxelles Formation s'est réuni à 6 reprises et a rassemblé des représentants :

- du service public bruxellois de formation : Bruxelles Formation,
- du service public bruxellois de l'emploi : Actiris, dont l'Observatoire de l'emploi,
- du service de la formation professionnelle de la Cocof,
- des organismes d'insertion socioprofessionnelle,
- des partenaires sociaux,
- de l'action sociale³.

Ce GT a travaillé en deux temps :

1. réaliser un État des lieux des données existantes et une première analyse des données immédiatement exploitables par les Services de Bruxelles Formation. Cette phase a déjà alimenté un premier avis de la CCFEE portant sur des données relatives au suivi des stagiaires de l'insertion socioprofessionnelle ayant achevé un contrat en 2010⁴. Ces nouvelles

¹ Décret de la Commission communautaire française (Cocof) du 27 avril 1995 *relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socio-professionnelle et au subventionnement de leurs activités de formation professionnelle en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle*; publié au Moniteur belge le 04 juillet 1995 et entré en vigueur le 01 septembre 1995.

² Le contrat de gestion de Bruxelles Formation définit le rôle de Régisseur comme suit : « *Fonction par laquelle BRUXELLES FORMATION conçoit et structure l'exécution d'actions découlant de ses missions, coordonne et évalue les actions menées par les partenaires au regard des missions de BRUXELLES FORMATION pour en maximiser la contribution et organise toutes les concertations nécessaires* ». Dans la Régie, il s'agit notamment d'assurer la mise en œuvre, le contrôle, le suivi des actions des OISP et l'établissement d'un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des programmes et des cahiers des charges ; ainsi que par ailleurs des conventions de partenariat.

³ qui en a assuré la présidence.

⁴ Avis adopté le 13 décembre 2011, téléchargeable sur le site de la CCFEE : <http://ccfee.be/nos-avis/isp/dispositif-d-insertion/item/347-avis-97-donnees-parcours-des-stagiaires-de-insertion-socioprofessionnelle>

données produites par le Service Etudes et Statistiques de Bruxelles Formation (BF) et l'Observatoire bruxellois de l'emploi d'Actiris ont permis d'alimenter le Comité de gestion de BF en éléments d'informations et de pilotage de son rôle de Régie de l'ISP.

2. mener une réflexion plus approfondie et de plus long terme sur des critères et indicateurs souhaitables et/ou réalisables afin d'alimenter un processus d'évaluation à venir.

Sur la base de cette deuxième phase des travaux du GT, les membres de la CCFEE, en leur réunion du 22 octobre 2013, ont plaidé pour **un processus d'évaluation qui prenne la hauteur et le recul nécessaires à l'analyse de l'ensemble des dimensions du dispositif** : non seulement les dimensions relatives à la formation (le Décret de 1995) mais également relatives aux enjeux liés aux acteurs de l'emploi et de l'enseignement. Découper l'évaluation n'aurait pas de sens et ne permettrait pas de retrouver la vision globale initiale du dispositif qui semble parfois se perdre.

Par rapport au mandat initial donné à la CCFEE, cette perspective permet de décloisonner l'objet de l'évaluation partant toujours du Décret de 1995 mais en intégrant pleinement l'ensemble des interactions avec d'autres textes de loi.

Le présent avis débute par une série de recommandations à portée générale centrées sur les principes qui font consensus et sur des pistes de travail qui devront être, le cas échéant, explorées plus pratiquement et techniquement par la suite.

Afin de les éclairer, ces recommandations sont prolongées par le « **Dossier d'instruction** » synthétisant le fruit des réflexions menées au sein de ce GT, ainsi que ses annexes (Doc. 2013-73bis).

2. Recommandations

Considérant les définitions communément admises d'une évaluation, ainsi que les analyses, discussions et échanges d'informations développés au sein du GT et, à plusieurs reprises, en séance plénière, la CCFEE propose d'entendre par « évaluation » :

un processus qui consiste à recueillir un ensemble d'informations (suffisamment pertinentes, fiables et valides) et à confronter ces informations à un ensemble de critères adéquats à des objectifs fixés au départ⁵, en vue de porter un jugement permettant d'éclairer toute décision visant une amélioration⁶.

De manière générale, la CCFEE souligne à nouveau **l'importance de l'évaluation dans l'amélioration du pilotage global des politiques publiques** dans les domaines de l'Enseignement, de la Formation et de l'Emploi à Bruxelles. Pour que cet instrument se développe, **une réelle culture commune de l'évaluation doit se construire avec tous les acteurs sur la base d'une confiance mutuelle sur ses objectifs d'amélioration de l'action publique**, et notamment des partenariats à développer.

Dans ce cadre, la CCFEE,

De manière générale :

1. réaffirme que le dispositif d'ISP est essentiel aux Chercheurs d'emploi peu scolarisés ou peu qualifiés ;
2. constate l'augmentation et l'évolution du public bénéficiaire du dispositif, et donc la nécessité de le maintenir et, sans même considérer l'importante évolution démographique prévue en Région de Bruxelles-Capitale, de le renforcer ;

En ce qui concerne les principes et approches guidant l'évaluation,

3. recommande qu'en concordance avec la définition de l'évaluation reprise ci-dessus et avec les objectifs et finalités du dispositif d'insertion de 1995 et de son cadre prescrit, **l'objectif de l'évaluation soit bien de proposer un processus collectif d'amélioration du dispositif**. Il s'agit notamment d'en amplifier l'intégration et d'optimiser les synergies et articulations entre partenaires ;

⁵ ou ajustés en cours de route.

⁶ Définition reprise de : Denis Villotte, *Evaluer les dispositifs et actions d'insertion*, Institut de la Performance publique, Paris, séminaire du 17-18 octobre 2011.

4. recommande de bien distinguer l'évaluation du dispositif en tant que système d'autres opérations de suivi, d'analyse, de contrôle de l'application du prescrit légal et de l'évaluation portant sur d'autres objets. **Le contrôle, le suivi et les évaluations portant sur les actions particulières des OISP ou les analyses de parcours des individus relèvent des compétences de Régie des deux OIP, Bruxelles Formation et Actiris ;**
5. **souligne que, s'agissant d'un « dispositif coordonné d'insertion socioprofessionnelle », l'évaluation se doit de considérer l'ensemble des partenaires afin d'en valoriser la richesse et la complémentarité ;** et qu'un tel processus d'évaluation devrait donc concerner l'ensemble des partenaires liés au dispositif qu'ils relèvent de l'Insertion, de la Formation, de l'Emploi ou de l'Enseignement ;
6. recommande que cette évaluation soit « **participative et collégiale** » (menée avec tous les acteurs) et « **plurielle** » (croisant les méthodes et approches en intégrant, notamment, un volet qualitatif) ;
7. **recommande qu'un Comité d'accompagnement de la future évaluation regroupant chaque organisme partie prenante au dispositif garantisse la poursuite de cet objectif ;**
8. **propose que ce Comité d'accompagnement soit intégré à la CCFEE,** prolongeant ainsi et développant l'expertise et le travail en confiance construits par et lors des travaux du Groupe de travail;
9. **recommande que ce Comité d'accompagnement rende compte de ses travaux et de ses résultats au Comité de gestion conjoint Bruxelles Formation–Actiris et aux responsables institutionnels concernés ;**
10. propose que l'évaluation puisse être menée par **une équipe ad hoc, un trinôme** composé d'analystes du Service Etudes et Développement de Bruxelles Formation, de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi et du secrétariat de la CCFEE ;
11. recommande, afin de garantir le recul et l'objectivation des constats nécessaires à l'évaluation envisagée du dispositif, **que celle-ci soit accompagnée et coachée sur le plan méthodologique par un expert à même de rencontrer les exigences de collégialité, de transversalité, de participation et de pluralisme des méthodes ;**
12. propose que, par l'expertise et le travail en confiance construits par et lors des travaux du GT, **le Comité d'accompagnement contribue à la définition du cahier des charges servant de base à l'élaboration de l'appel d'offre pour l'accompagnement et le coaching de cette évaluation ;**
13. recommande de prévoir les moyens nécessaires à une telle opération d'évaluation, et de veiller à la maîtrise de son coût et de ses délais de réalisation ;

En ce qui concerne l'objet de l'évaluation, ses critères et indicateurs, ainsi que les questions d'évaluation,

14. recommande que l'évaluation ne porte pas que sur le dispositif **mais intègre aussi un volet légistique visant à examiner la cohérence et l'adaptation des textes successifs eux-mêmes** (Décret, Arrêtés, cahiers des charges...) entre-eux et par rapport à la réalité de l'action de terrain et aux besoins des acteurs ;
15. considère que **des critères essentiels d'effectivité, d'efficacité, d'efficience, de pertinence, de cohérence et d'équité** doivent notamment guider l'évaluation de ce « dispositif coordonné » ;
16. recommande que l'évaluation porte notamment **sur les caractéristiques transversales, intrinsèques et spécifiques du dispositif, à savoir, notamment :**
 - a) la dimension géographique des actions (régionale, voire locale pour certains acteurs) ;
 - b) le lien avec le public bénéficiaire ;
 - c) les possibilités de développement d'actions innovantes en complémentarité avec les actions structurelles ;
 - d) le caractère coordonné du dispositif, articulant plusieurs types d'acteurs ;
 - e) le caractère intégré de la démarche et chacune des opérations d'accueil, de guidance, d'éducation permanente, de formation professionnelle et de mise au travail en entreprise qui y sont articulées doivent être explicitement intégrées à l'évaluation, et ce selon les modalités les plus adéquates :
 - a. l'accompagnement psychosocial du public accueilli (guidance) ,
 - b. la démarche d'éducation permanente ,
 - c. les résultats globaux des formations dispensées ;
 - f) la cohérence des parcours des individus et non seulement des sorties (positives ou non) ;
17. recommande que sur la base de ces spécificités, **des questions d'évaluation précises** soient préparées au sein du Comité d'accompagnement ;
18. souligne l'importance d'analyser l'origine du Décret, l'évolution des niveaux de formation et d'emploi à Bruxelles, et son adéquation avec les besoins actuels, et donc travailler sur des **éléments de contexte** (difficultés et enjeux communs) ;
19. souligne également l'importance de **la dimension européenne dans l'évolution de ce contexte, et en particulier l'impact des orientations prises dans les cadres des Fonds structurels** (en termes de public visé par exemple) ;

20. considère que **la définition technique d'indicateurs** permettant de concrétiser les critères qui seront retenus et de bien examiner les caractéristiques transversales et spécifiques du dispositif soit réalisée par la suite, avec l'aval du Comité d'accompagnement mentionné plus haut ;
21. estime que **les indicateurs d'insertion dans l'emploi souvent utilisés** dans les évaluations de dispositifs de formation ont avantage à :
- être élargis à des indicateurs de « **sortie positive** » permettant de prendre en compte l'ensemble des objectifs globaux et intermédiaires du dispositif et des parcours des individus ,
 - être complétés par des indicateurs de « **qualité de l'emploi** » ,
 - être utilisés de telle manière à ce qu'ils ne produisent pas in fine des effets de sélection qui conduisent à l'éviction de tout ou partie des publics que précisément le Décret cherche à atteindre de manière ciblée⁷ ;
22. propose, pour rendre compte de l'évolution du dispositif pendant les près de 20 années depuis l'adoption du Décret, que **l'évaluation menée se focalise sur trois périodes distinctes**, par exemple :
- l'entame des années 2000**, c'est-à-dire avant l'adoption des cahiers des charges des différents types d'actions,
 - les années 2005-2006**, caractérisées par l'intégration méthodologique de la démarche référentielle, et l'intégration fonctionnelle des connexions informatiques (RPE/IBIS, Corail),
 - les années actuelles**, influencées par l'adoption des contrats de gestion des OIP Emploi et Formation, et des « Politiques croisées » ;
23. souligne l'intérêt des **analyses de parcours des stagiaires** réalisées de manière désormais récurrente par Bruxelles Formation et Actiris, ainsi que de la future évaluation des actions prévue dans le Contrat de gestion de Bruxelles Formation, en ce qu'elles peuvent alimenter les réflexions et questions qui nourriront l'évaluation du dispositif ISP ; et demande que ces analyses soient présentées en CCFEE.

⁷ Comme déjà souligné dans l'[Avis 104](#) de la CCFEE : *Priorités COCOF du futur Programme opérationnel FSE Troïka Wallonie-Bruxelles 2014-2020*.

3. Synthèse des réflexions du GT : une évaluation ?

Il existe plusieurs définitions, pratiques et formes de l'évaluation des politiques publiques. Plutôt que de penser qu'il serait possible de déterminer quelle serait dans l'absolu la seule définition valide, ce qui importe c'est que l'ensemble des acteurs d'un processus d'évaluation particulier, et au premier chef les acteurs de la politique publique qui fait l'objet de cette évaluation, aient pu se mettre d'accord sur les éléments fondamentaux qui constituent une telle action d'évaluation.

Une évaluation comprend nécessairement les éléments essentiels suivants : des collectes d'informations alimentant des mesures, des objectifs prédéfinis auxquels les mesures se réfèrent, une finalité d'amélioration de l'objet de l'évaluation.

► Se fondant sur le Guide méthodologique des programmes de référence et le syllabus « Évaluer les dispositifs et actions d'insertion »⁸, le GT entend par évaluation : « **un processus qui consiste à recueillir un ensemble d'informations (suffisamment pertinentes, fiables et valides) et à confronter ces informations à un ensemble de critères adéquats à des objectifs fixés au départ (ou ajustés en cours de route), en vue de porter un jugement afin d'éclairer toute décision visant une amélioration** ».

L'évaluation doit donc **connaître et mesurer** (le dispositif répond-il à un besoin ?) pour **juger** (points forts, points faibles) et **décider** (faut-il par exemple réorienter une partie du dispositif ?).

Ce que l'évaluation n'est donc pas :

- De simples collectes d'informations : des dispositifs de suivis de mesure.
- L'évaluation doit également être distinguée de l'analyse : **si l'analyse sert à décrire** ou expliquer comment sont mises en œuvre les politiques dans leurs différentes phases, **l'évaluation vise plutôt à mesurer et à juger la conformité du dispositif par rapport aux valeurs prescrites par la politique publique.**
- L'évaluation se distingue aussi du **contrôle**⁹. Ce dernier se centre sur la question de savoir si « ce qui avait été prescrit (par la loi), convenu (dans une convention) a bien été réalisé de la manière dont cela avait été prévu ». **Le contrôle est un travail de vérification de la conformité** (avec le plus souvent des sanctions à la clé), sans se soucier de savoir si des objectifs ont été atteints. Le tableau qui suit « caricature » les deux notions afin de mieux les distinguer. Dans les faits, les pratiques sont beaucoup plus nuancées.

⁸ Denis Villotte, - opus cité.

⁹ BLAIRON, J., *L'évaluation dans le secteur de l'ISP, une nouvelle croisade ?*, power point, Journée d'étude 2010 de la FEBISP, diapositive 2.

	Contrôle	Evaluation
Objet	Les normes	Le sens et les valeurs
Résultats attendus	Vérifier la conformité aux normes	Poser des questions stratégiques pour l'avenir
Relation	Relation descendante	Evaluation collégiale
Temporalité	Programmée	Non programmable – si nécessaire
Horizon	Standardisation – homogénéité	Nouveauté – significations propres

Mais, par contre, la récolte de données, le suivi d'une action, l'analyse et le contrôle peuvent alimenter une évaluation sans se confondre avec elle.

Dans les procédures relatives à l'ISP, il convient dès lors de bien différencier :

- **L'inspection** : la vérification et le contrôle entre ce qui est prescrit via la cadre juridique et législatif, notamment le respect des conventions de partenariat entre Bruxelles Formation et un partenaire (décret, cahier des charges,...), et le réalisé.
- **L'instruction** : l'analyse, selon des critères prédéfinis, de la faisabilité et de l'opportunité d'une action future, d'un projet déposé.
- **L'évaluation** : la mesure des écarts entre les objectifs fixés et les réalisés dans une optique d'amélioration, en tant que rétroaction d'amélioration continue pouvant théoriquement porter soit sur un OISP, soit, comme ici, sur l'ensemble du dispositif.

Tout en ayant conscience que ces différentes opérations ont des liens et peuvent se nourrir mutuellement, ces distinctions sont cependant cruciales si **l'on veut, en Région de Bruxelles-Capitale, encourager la création d'une « zone de confiance » entre acteurs** permettant l'appropriation d'une réelle « culture de l'évaluation », évitant l'« instrumentalisation » de cette dernière au bénéfice de son contraire : une « culture de l'opacité »¹⁰.

► **En corollaire, il importe que le travail d'évaluation du dispositif soit géré dans un cadre « de confiance », reconnu et accepté par toutes les parties prenantes au dispositif, et par exemple coaché par un expert externe. Des standards de qualité d'évaluation peuvent être mobilisés sur ce plan.**

¹⁰ Olivier Hubert, Les politiques de création d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle en Région de Bruxelles-Capitale : état des lieux et évaluation, *Rapport de la première année de recherche*, ULB, IRSIB-MRBC, Bruxelles, janvier 2007.

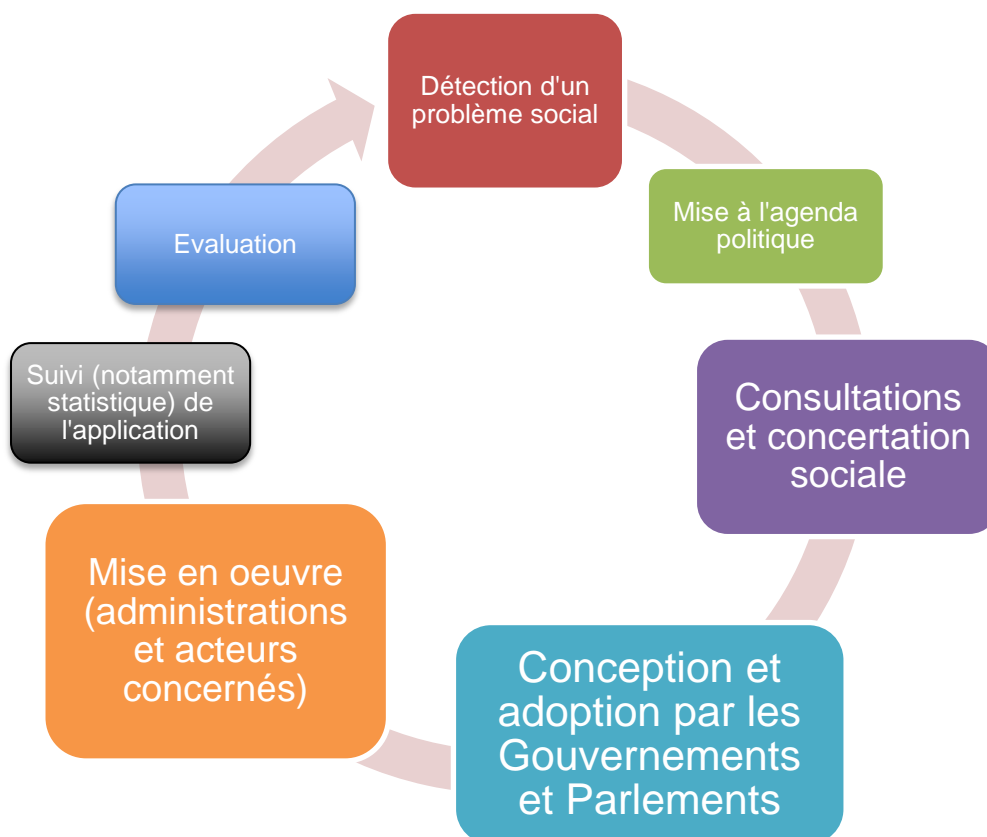
Soulignons enfin que l'évaluation n'est qu'un moment dans le cycle de l'action publique en interaction avec d'autres phases qui ne constituent pas globalement le pilotage.

Le **Pilotage de l'offre** : inclut

- la production d'instruments d'analyse (indicateurs, cartographie, cadastre, tableau de bord...),
- la production d'avis et recommandations,
- des décisions de programmation,
- la régie,
- ainsi que l'évaluation. .

Le pilotage des actions des opérateurs d'un (ou plusieurs) champ(s) se réfère aux orientations stratégiques d'un territoire donné, ce pilotage dans un cadre stratégique prédéfini permettant la régulation du (des) champ(s) concerné(s).

Le cycle d'une politique publique peut être schématisé comme suit :



4. L'objet de l'évaluation

4.1 Quel périmètre ?

Avant de s'atteler à la définition de critères et d'indicateurs, il est important de définir le périmètre de l'évaluation, son champ d'action, c'est-à-dire l'objet sur lequel elle porte.

En cadrant les travaux du GT, les membres de la CCFEE ont rappelé qu'il est demandé de :

- mener « *une réflexion sur l'évaluation du dispositif d'ISP en regard des missions telles que définies par le décret* », et non d'évaluer le travail réalisé par chacun des opérateurs pris séparément ;
- de **se focaliser sur l'ISP tout en intégrant le fait que le dispositif n'est pas isolé**, mais en relation avec d'autres dispositifs de formation, de mise à l'emploi, d'éducation permanente...

Le caractère « coordonné » du dispositif plaide pour l'élargissement de l'évaluation à tous les partenaires : Actiris, l'Action sociale, l'Enseignement de promotion sociale, partenaire dans certaines actions depuis la fin des années 80, l'Enseignement secondaire dont certains publics doivent être associés au processus. Il est de plus en plus nécessaire d'**intégrer une attention sur l'abandon scolaire précoce dans une vision systémique**. Par ailleurs, le paradigme de la formation professionnelle a de plus évolué, notamment dans le cadre de l'État social actif.

Par ailleurs, aucun OISP ne réalise d'ailleurs qu'uniquement de la formation : d'autres types d'actions y sont menés. Notons aussi que les appels à projets sont conjoints entre Bruxelles Formation et Actiris. Il serait insensé de vouloir « saucissonner » les différentes dimensions d'un tout : la vision globale du dispositif qu'ont déjà insuffisamment nombre d'acteurs en serait encore plus fragilisée.

Cela rejoint des demandes particulières du Comité de gestion qui relèvent de son rôle de Régie. Il a également souhaité disposer (et obtenu en grande partie) des informations sur :

- les résultats en termes de mises à l'emploi après les formations qualifiantes ;
- les parcours des usagers : passage en formation qualifiante après les formations de base, par exemple. La démarche est en routine annuellement depuis deux ans ;
- la quantification du rapport entre les demandes et offres de formation ;
- la fixation d'objectifs de résultats entre les partenaires ISP et Bruxelles Formation, et les liens avec les évaluations réalisées par Actiris.

Par ailleurs, les Membres du Comité de gestion de Bruxelles Formation souhaitent également disposer d'une vision d'ensemble des rapports d'activités annuels des partenaires de Bruxelles Formation, et, à terme, d'une évaluation conjointe réalisée par Bruxelles Formation et Actiris. Ces

rapports sont exploités dans le cadre des reconductions des actions de partenariat (présentation des résultats notamment).

Implications :

► Pour porter sur de tels objets, l'évaluation du dispositif en tant que « système » devrait donc être à double entrée :

1. l'une, factuelle et agrégée, centrée sur les résultats des stagiaires ;
2. l'autre, globale et systémique, sur les articulations, synergies et processus de formation qui conduisent à ces résultats.

Les seconds (les « processus » au sens large) peuvent notamment être illustrés par l'intermédiaire du suivi et de l'évaluation des premiers (les résultats des individus), sans pour autant que l'on puisse établir de causalité absolument linéaire entre ces deux éléments. Toutefois, dans les deux cas, ce sont des évaluations « ex-post » : rendant compte d'actions terminées.

Enfin, avant toute évaluation, il est crucial de procéder à une contextualisation et à une analyse de la politique publique à évaluer. Dans l'idéal, il s'agit même en amont à la mise en œuvre de l'évaluation, avant la définition des critères et indicateurs, de procéder à cette analyse pour alimenter la délimitation précise de l'objet même de l'évaluation : c'est la connaissance approfondie du dispositif qui permet de déterminer ce sur quoi peut porter l'évaluation le plus utilement. Il faut également prendre en compte l'évolution du décret qui dans sa construction d'origine ne prenait pas en compte la dimension pédagogique des actions et la démarche référentielle.

Il s'agit donc pour ce qui concerne le GT de la CCFEE de **compiler l'existant** et de **rétablir les logiques qui sous-tendent le Décret** (objectifs par public, objectifs par filière...) et de réfléchir à la manière de les évaluer, sur la base de quels critères.

4.2 Quels objectifs opérationnels ?

L'analyse du texte décretal¹¹ (voir **annexe 1**) montre qu'il est à la fois **un décret « système »** (portant avant tout pratiquement sur un processus d'agrément) et **un décret « missions »**¹², mais qu'il ne contient pas d'objectifs opérationnels. L'absence de tels objectifs rend difficile la définition de critères et d'indicateurs d'évaluation sur la seule base du texte du décret. Il faut bien évidemment se rapporter

¹¹ Réalisée en appliquant la grille d'analyse élaborée par Abraham Franssen, des Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) : « *Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique (en région de Bruxelles-Capitale) en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi* », Rapport de recherche du Centre d'études sociologiques (CES) des FUSL et de l'Agence Alter asbl, Décembre 2009 – voir <http://ccfee.be/publications/transitions/item/424-cadre-analyse-evaluation-action-publique-transition-jeune-ecole-emploi>

¹² l'article 4 du Décret définissant bien un champ d'actions et des finalités. Voir Annexe 1, page 3

à ses arrêtés d'application et particulièrement à ceux qui ont adopté les Cahiers des charges des différents types d'action.

Si **le Décret définit des champs d'actions, des finalités**, les cahiers des charges élaborés par la suite, précisent, par type d'action, des objectifs opérationnels tels que, par exemple :

- *acquérir les compétences professionnelles nécessaires à l'exercice du métier ou de la fonction professionnelle visé par la formation ;*
- *mettre en pratique les acquis de formation et acquérir une expérience professionnelle via un stage en entreprise.*

4.3 Quelle(s) période(s) de référence ?

Par conséquent, **l'évolution dans le temps de la politique considérée à évaluer est une des dimensions essentielles à décrire** : une évaluation se réalisant par l'étude de points de comparaison au regard d'objectifs prédéfinis, une inflexion de ceux-ci ou dans la manière de les viser doit être prise en compte afin de « comparer ce qui est comparable ».

Même si le décret n'a pas connu de modification formelle, une analyse de la politique d'Insertion socioprofessionnelle montre ainsi qu'elle a par contre bien connu des transformations importantes dans ses modalités de mise en œuvre. On doit distinguer quatre grands moments clés :

1. **De 1995 jusqu'en 2003** : l'exposé des motifs du Décret constitue le seul guide. L'Arrêté de 2002 introduit la démarche référentielle et parle de programme de formation qu'il faut entendre comme concept de « programme de référence ». Les 7 cahiers des charges (approuvés en 2002 par le Collège de la Cocof et le Comité de gestion de Bruxelles Formation) prennent en compte l'évolution du dispositif, l'introduction de la démarche référentielle et de la reconnaissance des acquis en formation, et fixent certains objectifs.
2. **A partir de 2003-2004** : mise en application progressive non seulement des cahiers des charges des différents types d'action, mais aussi développement des programmes de référence, de la démarche référentielle et, sur le plan fonctionnel, opérationnalisation et généralisation d'utilisation des interfaces et systèmes informatiques (RPE, IBIS, CORAIL), ce qui aura de nombreuses incidences au niveau des opérateurs de terrain.
3. **2008** : Protocole d'accord entre Bruxelles Formation et ACTIRIS : mise en œuvre des appels à projets conjoints. La démarche qualité et l'approche par la culture du résultat se généralisent.
4. **2012** : Elaboration du Contrat de gestion de Bruxelles Formation : Introduction de critères et d'indicateurs de résultats qui concernent la régie de l'offre. Enjeu européen de la reconnaissance des acquis, certifications, ECVET, Mobilité,...

Ces périodes ne peuvent être confondues ou comparées sans contextualisation. La (les) période(s) qui serai(en)t concernée(s) par une évaluation, comme objet premier et/ou point de référence, doi(ven)t être à tout le moins postérieure(s) à 2004. Une évaluation sur une période antérieure n'aurait qu'un intérêt historique. Le décret de 1995 est tellement globalisant que sur cette base l'on ne peut que vérifier si globalement des parcours sont bien suivis, si des formations sont bien terminées dans ces parcours, et si l'on peut constater des sorties positives (notamment vers l'emploi). On peut décrire aussi le public, mais pas un pourcentage d'actions répondant à telle exigence prioritaire pour tel public.

Jusqu'en 2008, outre les dossiers annuels, des appels à projets rentraient tout au long de l'année. Depuis lors, des priorités sont cadrées dans **les appels à projet conjoints Actiris/Bruxelles Formation**. Nouveau saut à présent : à partir de 2012 des critères et des indicateurs¹³ sont à mettre en place pour la période allant jusqu'en 2016 et vont être imposés par le Contrat de gestion de Bruxelles Formation, en fonction de ses objectifs.

Il serait dès lors logique qu'une évaluation porte prioritairement sur les actions qui vont se déployer dans le nouveau cadre que structure le Contrat de gestion de Bruxelles Formation. Les périodes antérieures peuvent utilement servir de base de comparaison sur certains critères et indicateurs qu'il est possible de mettre en œuvre sur ces années.

D'autres évolutions réglementaires (notamment liées au secteur de l'Emploi et aux relations avec Actiris) pourraient être prises en compte dans ce découpage temporel : il pourrait être par exemple intéressant d'analyser l'impact du Plan d'accompagnement des chômeurs auprès des opérateurs de formation, voire des administrations et des CPAS, ainsi que sur un éventuel effet de levier pour la mise à l'emploi. Le flux du plan d'accompagnement des chômeurs existe au niveau de la Banque Carrefour. Il pourrait être croisé avec les données des OISP, d'Actiris, de Bruxelles Formation et des CPAS. Un tableau de l'évolution parallèle des législations sous les angles Emploi et Formation se trouve en **annexe 1**.

¹³ en lien avec les futurs plans technico-pédagogiques

4.4 Le Décret et ses arrêtés d'application comme objets d'évaluation ?

Une première démarche à approfondir par des évaluateurs pourrait utilement consister en une analyse législative afin d'évaluer l'écart entre le texte de base (le Décret) et sa mise en œuvre. Sur ce plan, soulignons par exemple que l'article 7 de l'arrêté du 12 décembre 2002, relatif précisément à l'évaluation des programmes et cahiers des charges¹⁴ (ce qui relève de la Régie), n'a pas encore été mis en œuvre¹⁵.

Il est important d'analyser également si le Décret lui-même est appliqué dans sa totalité, tant par les opérateurs ISP du secteur que par les administrations concernées. Cela permet de répondre à la question de savoir si ce dispositif a évolué dans ses mécanismes et procédures de mise en œuvre et, de là, de contribuer à répondre à d'autres questions : « Est-il toujours d'actualité ? Faut-il le modifier ? Si oui, comment ? Le besoin a-t-il évolué ou non ? Le public a-t-il évolué ? ».

Il est possible d'évaluer le cadre, de décliner par type d'action, d'analyser les freins, les effets bloquants, les effets facilitateurs. Même si en près de 20 ans le public a fortement évolué (nombre, âge, origine...), tout comme le contexte économique (marché du travail, gestion mixte...) et social (accompagnement, activation, leurs impacts...), **le sens même du Décret est toujours d'actualité.**

Il s'agit toutefois de dépasser ce type de « constat ». Pour certains, cela pourrait aller jusqu'à **viser à améliorer les textes existants**, et mener une « évaluation législative » qui prendrait en compte l'ensemble des textes juridiques ou para-juridiques :

1. en examinant l'éventuelle nécessité de les adapter aux pratiques de terrain pour en assurer leur cohérence (notamment, par exemple, les intitulés des types d'action définis par le Décret qui ne correspondent pas à ceux des Cahiers des charges¹⁶, comme le souligne l'Administration de la Cocof dans un tableau comparatif ; voir en **annexe 5**) ;
2. en les confrontant aux besoins pour lesquels ils ont été écrits (les intentions initiales) et à leurs évolutions ;

¹⁴ **Art. 7.** *L'Institut assure la mise œuvre des conventions de partenariat, ainsi que le contrôle, le suivi des actions subventionnées et l'établissement un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des programmes et des cahiers des charges, qui est adressé pour avis à la Commission consultative. Dès réception par l'Institut de l'avis de la Commission consultative, le rapport d'évaluation est soumis pour approbation au Comité de Gestion. Le rapport est ensuite communiqué pour information au Collège. Dans le cadre de la procédure d'agrément des organismes d'insertion socioprofessionnelle, l'Institut établit pour chaque organisme un rapport d'évaluation portant sur la mise en œuvre de leurs conventions de partenariat durant l'année écoulée pour un premier agrément et durant les trois dernières années pour un renouvellement d'agrément.*

¹⁵ Dans le vocabulaire des évaluateurs, cette réflexion contribue d'une certaine manière à ce qu'ils appellent une « évaluation ex ante ». L'évaluation étant prévue mais n'ayant pas encore été mise en œuvre depuis 2002, nous alimentons une analyse d'opportunité relative à cette action d'évaluation portant sur la question de savoir si elle est réalisable au regard des informations et moyens disponibles.

¹⁶ Cahiers des charges dont certains sont eux-mêmes obsolètes, particulièrement en raison du développement de la démarche référentielle !

3. éventuellement **en analysant une hypothétique nécessité de les revoir en profondeur pour les renforcer, supprimer certaines choses, en ajouter d'autres ; notamment dans les procédures** (l'administration de la Cocof soulignant par exemple son propre malaise de se trouver dans un dispositif où elle est relativement marginale notamment en termes d'accès à toute une série de données¹⁷).

► **L'objectif d'une telle évaluation législative « technique » pourrait donc être, si le besoin s'en fait communément sentir, de mettre fin à la « lasagne » de textes qui se superposent, de remettre de la cohérence entre eux et avec la réalité de terrain, avec comme finalité de clarifier le cadre sans pour autant remettre en question les principes de base initiaux du dispositif qui font toujours consensus par tous les acteurs pour leur pertinence.**

De plus, il est essentiel que tout travail d'évaluation prenne en considération l'importante évolution du contexte social et économique vécue depuis 1995, et donc de l'évolution des politiques menées en région bruxelloise.

5. Quels types de critères d'évaluation ?

Il existe différents types de critères d'évaluation des actions, des dispositifs, des politiques. Une fois de plus les dénominations et les définitions varient. Une évaluation peut se concentrer sur différents aspects qui sont autant de critères d'évaluation. **Un critère est ce que l'on mesure**, c'est un principe, un élément auquel on se réfère pour juger, apprécier, définir quelque chose. Les critères se réfèrent donc à l'objet de l'évaluation et à ses objectifs : ils sont à adapter aux thématiques concernées à « ce qu'on va évaluer ».

Les critères qui suivent ont donc été sélectionnés et rationalisés en fonction de l'objet de l'évaluation en cause : **la mise en œuvre d'un dispositif au regard de la réglementation qui l'organise**. Ils portent sur différents aspects :

- **l'effectivité** :
- **L'utilité, l'efficacité**
- **Le coût, l'efficience...**

Ces aspects sont généralement qualifiés d'« ex-post » (c'est-à-dire « après coup », alors que le dispositif fonctionne, que la politique s'applique). Ce type d'évaluation s'appuie sur des valeurs issues d'expériences.

L'évaluation peut également porter sur le contexte d'action, l'instruction antérieure à la définition d'une action (les études d'opportunité et de faisabilité) :

- **Les besoins, les attentes...**

¹⁷ Plusieurs membres du GT suggèrent, par exemple, de fusionner les rôles d'agrément et d'analyse des formations et des pédagogies, le travail de la Cocof ayant beaucoup de mal à s'articuler avec le reste du dispositif. Mais cet aspect n'est pas partagé par tous les protagonistes du « système ».

Ces aspects sont qualifiés « ex ante » (c'est-à-dire préalable à la mise en œuvre d'une politique)

5.1 Critère d'effectivité

Ce critère répond essentiellement à la question : « **Fait-on ce qui a été prévu ?** ».

Les contrôles de légalité et de conformité contribuent à répondre à cette question. Les processus de qualité (la qualité de service, d'intervention, de la gestion), c'est-à-dire le fait de savoir si le travail est « bien » fait, y participent également.

Pour y répondre pleinement, on a besoin de savoir « ce qu'on a fait et comment » : quels « produits » sont issus de la politique publique menée et, en amont, quels moyens et quelles procédures ont été mis en œuvre ?

5.2 Critère d'efficacité

A quoi cela sert-il ? Quels sont les résultats et les effets mesurés en termes d'impact recherché ? Ceux qui étaient attendus lorsque les objectifs ont été définis ? D'autres effets, inattendus, ont-ils été atteints ? La situation des bénéficiaires de la politique publique s'est-elle améliorée ?

Ce critère est souvent le plus difficile à mettre en œuvre parce qu'il est au cœur de l'évaluation. Autrement dit : toutes choses étant égales, si on n'avait pas mené d'actions, les effets auraient-ils été sensiblement différents ?

Comme le relève Abraham Franssen¹⁸, « *ce critère est crucial. Il importe de bien distinguer les effets (outcomes) des produits (outputs). Comme le font remarquer Muriel Dejemepe et Bruno Van der Linden à propos de la mesure « convention premier emploi », "Savoir que 85.923 jeunes ont pu bénéficier d'une CPE (Convention Premier Emploi) ne nous dit malheureusement rien des résultats du plan Rosetta, c'est-à-dire de la mesure des 'effets', tant au niveau des jeunes qui en ont bénéficié que des non-bénéficiaires. Il ne dit rien sur le nombre de jeunes ayant retrouvé un emploi grâce à la CPE, ou sur les nouveaux emplois que cette politique a permis de créer."*¹⁹ *Les effets induits, ou outcomes, désignent les effets, voulus ou non, sur la nature du problème social à résoudre, c'est-à-dire dans le cas des CPE, sur les difficultés d'accès à l'emploi de certains jeunes.* ».

Ce critère d'efficacité devra également intégrer l'étendue des objectifs du dispositif ISP dont l'Éducation permanente, et donc ne pas se contenter d'indicateurs adéquationnistes se réduisant aux seules « entrées dans l'emploi ».

¹⁸ *Op cité.*

¹⁹ Dejemepe M., Van der Linden B., (2006), *Cherche bonne évaluation*, La Libre Entreprise, 3 juin 2006, p. 6.

Ces premiers critères sont les 2 critères essentiels et les indicateurs tenteront de les documenter abondamment, mais il serait utile de réfléchir à d'autres critères qui ont toute leur importance même s'ils sont difficilement réalisables. Le GT ne souhaite pas à ce stade écarter des suggestions intéressantes voire des pistes que l'on estimerait nécessaires sur le seul critère de faisabilité en l'état actuel des moyens de suivi (qui sont amenés à évoluer : dossier unique, etc.).

5.3 Critère d'efficience

Combien cela coûte-t-il ? Cela vaut-il le coût ?

Dans le cadre d'une évaluation de type « bilan », « photographie de ce qui est réalisé » (ex post), il est primordial de prendre en considération les aspects de coût et surtout d'efficience. Dès lors qu'il s'agit d'un rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, l'ensemble des moyens est à prendre en compte. Si l'ensemble des ressources n'est pas mesurable, ce critère ne peut être appliqué pour mesurer l'efficience des actions. Retenir un tel type de critère suppose donc une connaissance effective, précise et objectivable des budgets employés. Or, en raison même du poly-subventionnement du secteur (co-financement pour les actions), il est très ardu d'établir précisément de quels moyens un opérateur dispose, comment il ventile ses subventions, comment il justifie après coup ses dépenses et ses actions. Même les données relatives aux accords du non marchand (x équivalent temps plein de formateur pour x heures de formation) ne permettent pas d'évaluer une certaine efficience car **ces subventions (les « équipes de base », octroyées par la Cocof) sont totalement insuffisantes pour mener des actions. Ainsi, par exemple, la catégorie supérieure pour les OISP fixée par l'Arrêté de 2002 concerne ceux effectuant au moins 55 000 heures de formation, mais sans « plafond ». Aujourd'hui, plusieurs OISP organisent le double d'heures, mais reçoivent le même encadrement que celles organisant moitié moins.** D'autre part, par des calculs d'ancienneté différents, les subventions ACS se révèlent moindre que le coût réel de l'emploi. Pour clarifier quelque peu la situation de poly-subventionnement des organismes d'insertion, la FeBISP a réalisé un « **Schéma de financement type d'un OISP** », qui constitue l'**annexe 3** de ce dossier d'instruction.

Dans l'idéal, il faudrait que tous les moyens proviennent d'un seul pouvoir compétent selon un seul décret qui prévoirait le nombre d'équipes de base et le nombre d'heures de formation. Ce n'est pas la situation actuelle. Ce calcul pourrait être intéressant pour ajuster le financement aux actions développées sans devoir recourir à de multiples subventionnements.

Mais en termes d'évaluation se poserait assez rapidement l'épineuse question du point de comparaison : comment porter un jugement sur ce coût ? Sur quelle base de comparaison ?

5.4 Critère de pertinence

De quoi les acteurs concernés manquent-ils ? Combien de personnes sont-elles concernées (les besoins) ? Que souhaitent les personnes (les attentes) ? Le problème était-il suffisamment important et pressant pour justifier une action ? Le dispositif répond-il bien au problème posé ?

En fonction de l'analyse du dispositif tel qu'il a évolué depuis le Décret de 1995, il serait plus qu'utile de réinterroger les besoins / attentes des personnes à partir desquels le dispositif a été créé. Comment ces besoins ont-ils évolué et quels sont-ils actuellement ? Il importe de les objectiver. Sur ce plan, des membres du GT représentant l'ISP suggèrent des méthodes parmi d'autres : enquête de satisfaction, étude de besoins par exemple par sondage auprès du public cible de chercheur d'emploi peu qualifié.

Ce faisant, il apparaîtra peut-être qu'il sera souhaitable, voire nécessaire d'adapter le Décret et de repartir sur une nouvelle « **boucle de rétroaction** », l'objectif de l'évaluation étant de faire ressortir les éléments permettant d'améliorer le dispositif existant. Le Décret pourrait probablement devoir être, par exemple, complété au regard des évolutions du contexte socioéconomique et politique en intégrant, notamment, les enjeux de validation de la maîtrise des acquis pour des raisons de reconnaissance certificative et de possibilité de mesurer statistiquement les résultats.

Ce critère de pertinence ne pourra faire l'impasse sur les impacts qu'auront la 6^{ème} réforme de l'État, la régionalisation d'une grande partie de la compétence Emploi, et particulièrement la responsabilité de l'examen à la fois de la disponibilité et de la volonté du demandeur d'emploi d'accéder au marché du travail, et de l'évaluation de ses efforts de recherche. Ces aspects risquent non seulement de modifier le positionnement du service public d'Emploi au sein du dispositif, mais également, et les opérateurs le ressentent déjà aujourd'hui, d'être confronté à des substitutions de participants : le public contraint venant prendre la place du public volontaire.

5.5 Critère de cohérence : un dispositif « intégré »

La mesure évaluée est-elle cohérente avec les autres mesures ressortant de la même politique publique ? Les objectifs sont-ils cohérents entre eux ?

Il apparaît très clairement, à ce jour, que l'« intégration » du dispositif n'est en réalité tangible qu'au niveau des opérateurs. En effet, chaque organisme d'insertion socioprofessionnelle (OISP) est le seul qui de facto « joue avec toutes les pièces du puzzle (Actiris, Bruxelles Formation, FSE, Cocof, commune...) », ce qui est compliqué à gérer, mais ce qui rendrait par ailleurs l'évaluation du dispositif dans son ensemble bien compliquée.

Certes, il est demandé à ce GT de **se focaliser sur l'ISP et son Décret, mais tout en intégrant le fait que le dispositif n'est pas isolé, mais en relation avec d'autres dispositifs de formation, de mise à l'emploi, d'éducation permanente.**

Le secteur de l'ISP n'est en effet qu'un maillon de la chaîne, il ne peut être isolé. **L'intégration du dispositif se doit de considérer les différents intervenants comme formant un tout solidaire dont les diverses parties ne peuvent se comprendre que par le tout qui leur donne signification.**

Mais en même temps, il faut définir des « périmètres » assez précis pour pouvoir évaluer des objets, pour ne pas partir sur l'ensemble des actions menées autour et alentour des actions d'ISP, ce qui représenterait un travail titanesque qui ne parviendrait pas à aboutir parce qu'on ne peut pas distinguer de mêmes critères d'évaluation sur l'ensemble des textes de loi.

De plus, le dispositif ISP, en lui-même, se structure déjà en deux niveaux inter-reliés (volet formation et volet guidance). **Une évaluation doit intégrer ces deux dimensions, en y ajoutant aussi le volet social.**

Par quel bout prendre cet aspect d'« intégration »? Quelle lisibilité à avoir ? Une première difficulté, et non des moindres, est que la liste des OISP n'est pas identique entre Bruxelles Formation (50) et Actiris (45) en raison de critères différents. Il a été suggéré de pouvoir disposer

- d'une cartographie,
- de tableaux reprenant, par la porte d'entrée qui nous a été assignée, le Décret, une vue d'ensemble de leurs pouvoirs subsidiaires,
- voire même de tous les types d'actions que ces différentes associations menaient « hors décret », en relation ou en appui de l'insertion socioprofessionnelle, dans la logique du Décret, puisqu'il concerne une problématique fort générale, ses hypothèses d'intervention étant assez larges au point de départ.

Les choses ont quelque peu évolué depuis 2008 avec les appels à projet conjoint Actiris / Bruxelles Formation, qui font suite aux articulations et basculements entre les bases de données IBIS et Corail, mais c'est encore insuffisant. Cet effort de cohérence se poursuit et s'accélère avec **les efforts de simplification administrative** aussi bien pour le dossier unique du DE que pour les rapports annuels et l'introduction de demande de conventionnement ou d'agrément (travail commun réalisé entre Bruxelles Formation et Actiris). Néanmoins, les OISP continuent à être subventionnés par plusieurs organismes subsidiaires et doivent rendre des comptes à chaque fois spécifiques. À titre de clarification, **une comparaison des rapports d'activités que les OISP doivent déposer, et de leurs contenus respectifs**, réalisée par la FeBISP, se trouve en **Annexe 4** de ce Dossier d'instruction.

Il importe également que ce critère de cohérence examine les liens entre les acteurs du dispositif : Les acteurs s'articulent-ils complémentirement dans une logique de partenariat pour articuler au mieux leurs compétences respectives ? Les rôles de « régisseur », nouvellement apparus, viennent-ils modifier les relations entre les acteurs ?

Les indicateurs choisis pour ce critère de cohérence devraient par ailleurs illustrer la nécessité de maintenir la souplesse du dispositif particulièrement pour les formations innovantes confiées aux

Missions locales. En effet, par leurs contacts de terrain avec des employeurs ou des secteurs d'activité, les Missions locales captent des besoins spécifiques pouvant être locaux (Contrats de quartier, installation de société...) ou transversaux (régie culturelle, sauveteur-surveillant de piscine...), ponctuels (Bug de l'An 2000, rénovation d'une rue...) ou à moyen/long terme (nouvelle législation sectorielle...). L'exigence de qualité du dispositif (profil métier, démarche référentielle...) doit éviter de ne pouvoir répondre rapidement aux opportunités de formation et d'emploi qui se présentent.

Enfin, la cohérence de l'intégration du dispositif impose de questionner en profondeur les aspects financiers du transfert à un opérateur de formation de processus formatifs expérimentés par une Mission Locale (ou plusieurs, en partenariat) et validés. En effet, le dispositif ISP fonctionnant à plusieurs niveaux sur le principe d'enveloppes fermées, l'OISP recevant la nouvelle formation doit de facto abandonner (ou réduire) une offre développée antérieurement. Transférer le nouveau processus formatif avec les moyens nécessaires pour le développer peut pallier cette aberration, mais ce faisant, la Mission locale risque de se voir amputée de sa capacité d'exercer son rôle de « laboratoire ».

5.6 Critère d'équité

Dernier critère possible, celui de l'équité permet d'interroger l'action en termes d'efficacité du point de vue des effets distributifs ou redistributifs de la politique ? Cette dimension est loin d'être négligeable vis-à-vis des publics souvent précarisés mais aussi d'opérateurs qui coexistent dans un contexte de rareté des ressources. Toutefois, certaines politiques d'insertion misent sur des discriminations positives (publics cibles, niveau de qualification, genre...) : le critère d'équité est alors plus délicat à manier car la discrimination, même positive, reste... discriminante, voire discriminatoire !

Par ailleurs, ce critère d'équité fera-t-il référence au dispositif dans son entièreté ou à chaque partie de celui-ci ? L'ISP étant dès l'origine particulièrement focalisée sur le public fragilisé, peu qualifié, elle a développé des outils et méthodologies spécifiques pour ce public. Or, l'évolution socio-démographique de ces dix dernières années transforme en profondeur les caractéristiques de ce public. Aujourd'hui, il se compose, schématiquement,

1. d'une part, de personnes scolarisées en Belgique (récemment ou non) mais n'ayant pas obtenu de diplôme facilitant l'accès au marché de l'emploi,
2. d'autre part, d'un contingent toujours plus important de personnes venant de l'étranger parmi lesquelles un nombre significatif de diplômés (régulièrement universitaires) n'obtenant ni reconnaissance ni équivalence de ce diplôme.

Le mélange et la confrontation de tels publics, associés aux méthodes et pédagogies développées par les opérateurs, aboutissent régulièrement à de multiples réorientations, voire abandons de formation. Un filtre lors de la sélection aboutissant à réorienter, voire refuser, des personnes dans les mêmes conditions administratives requises pour bénéficier du dispositif pourrait altérer ce critère d'équité.

Il est donc essentiel que ce critère d'équité doit intégrer une des caractéristiques fondamentales de l'ISP : la guidance psycho-sociale et l'accompagnement individuel, et que l'évaluation du dispositif consacre une place significative à la charge de travail que cet accompagnement requiert.

6. Les types d'indicateurs et les données disponibles

Un critère définit ce que l'on mesure. Un indicateur permet de déterminer comment on le mesure. C'est un élément caractéristique retenu pour suivre l'évolution de la situation. Les critères et indicateurs se fixent au regard des objectifs qui ont été définis.

Contrairement au Décret initial, dans les différents documents programmatiques récemment produits (Contrats de gestion de Bruxelles Formation et d'Actiris, Méthode de travail du SFMQ), des indicateurs sont définis de la façon suivante : Ce sont des « **données objectives, qualitatives et quantitatives, permettant de mesurer la réalisation d'objectifs d'impact, de qualité, d'efficacité, d'efficience et d'économie. La définition d'un indicateur comprend : sa dénomination, sa définition complète, son mode de calcul et sa fréquence de mesure.** »

Sont distingués des indicateurs de suivi, des indicateurs de performance, des indicateurs de résultats ainsi que des indicateurs de contexte définis respectivement comme suit :

*« **Indicateurs de suivi.** Indicateurs présentant les données opérationnelles journalières, mensuelles ou annuelles faisant l'objet de tableaux de bord opérationnels internes.*

***Indicateurs de résultat.** Indicateurs présentant les résultats pertinents pour l'évaluation d'un organisme ou d'une politique, sans qu'une cible soit fixée préalablement.*

***Indicateurs de performance.** Indicateurs fixant une cible à atteindre.*

***Indicateurs de contexte.** Indicateur présentant des données descriptives de l'environnement socio-économique pouvant influencer sur les activités et les résultats de l'organisme. Un tel indicateur permet ainsi d'apprécier les résultats de l'organisme dans son contexte. »*

Les indicateurs, repris de manière informative en **annexe 2**, sont ceux du contrat de gestion de Bruxelles Formation en vue d'organiser la régie et la régulation de l'offre. Certains de ces indicateurs se rapportent spécifiquement aux actions de formation en tant que telles. Ils ne peuvent être utilisés tels quels pour l'évaluation globale du dispositif. D'autres comme le taux d'occupation des pôles et centres de formation ou les délais d'entrée en formation étant d'ailleurs sans objet dans ce cadre, voire même inapplicables comme l'acquisition de nouvelles compétences en raison du caractère « mission » du Décret initial. Par contre, les passages entre les préformations et les formations

qualifiantes peuvent être observées, notamment pour les préformations « métier ». Les « parcours » des bénéficiaires sont en effet particulièrement pertinents pour évaluer l'intégration d'un dispositif.

6.1 Les liens indicateurs – critères

Les indicateurs de suivi permettront de documenter le critère d'effectivité, au travers d'un dispositif de collectes des données au quotidien.

Mais comme déjà souligné, c'est avec les indicateurs de résultat et, surtout de performance que l'on touche au cœur de l'évaluation : l'analyse de l'efficacité. Dans son acception pleine et entière, il ne s'agit pas seulement de savoir si l'objectif est atteint mais si c'est bien l'action menée qui a permis de l'atteindre et si, sans cette action, cet objectif n'aurait pu être rencontré. Dans cette perspective exigeante, il y a lieu de neutraliser d'autres facteurs qui peuvent jouer un rôle au moyen d'une population de contrôle.

Les critères de cohérence, de pertinence et d'équité²⁰ devront être illustrés et alimentés par les différents indicateurs dont ceux de contexte. Mais il semble que les « indicateurs qualitatifs » et de « contexte » permettent d'illustrer et jouent uniquement un rôle d'accompagnement explicatif des autres indicateurs.

L'ensemble de ces indicateurs, définis pour Bruxelles Formation en tant qu'opérateur, s'appliquera progressivement aux partenaires de l'ISP puisque l'Institut à l'article 11 de son Contrat de gestion :

« s'engage à intégrer, de manière systématique et sous le régime de cascade, des Indicateurs de performance et de résultats dans les Conventions passées avec d'autres partenaires afin d'assurer le suivi des prestations réalisées par ceux-ci. Les obligations de résultat, le régime de suivi et d'évaluation seront mutatis mutandis identiques à ceux auxquels BRUXELLES FORMATION s'engage dans le cadre du présent Contrat. Ces évaluations seront réalisées sur base des informations disponibles dans le cadre de l'exercice des compétences de BRUXELLES FORMATION et en tenant compte de l'identité et de la spécificité de leurs missions. » (page 16).

Le critère d'efficience est également partiellement abordé dans l'Article 44 de ce Contrat de gestion, mais spécifiquement du point de vue du Régisseur : « En matière de résultats et de performances relatifs à la mission de Régisseur, BRUXELLES FORMATION évaluera [l'] allocation des moyens budgétaires pour des actions menées par des partenaires par BRUXELLES FORMATION en fonction du type d'offre à stimuler et cadrer. »

²⁰ équité qui n'est évoquée qu'au travers d'un principe général de lutte contre les discriminations

Le même article ajoute que « dans sa relation aux partenaires, BRUXELLES FORMATION s'assurera en particulier d'évaluer les aspects suivants :

- **Taux de participation par programme et public cible ;**
- **Taux de sortie positive de la formation** (comprenant et distinguant le taux de mise à l'emploi, de bonne fin de la formation, de poursuite de formation, de reprise d'études, d'installation comme indépendant ou de création de sa propre activité). »

6.2 Quelles données actuellement disponibles ?

Actuellement, les possibilités d'évaluation sont limitées aux données de suivi relatives aux

- publics et à leurs caractéristiques ;
- parcours des stagiaires en fonction des différentes actions des cahiers de charges (en ce compris en croisant les données de Bruxelles Formation, d'Actiris et de la BCSS – Dimona).

Un tel croisement des données devrait donc permettre, à l'avenir de pouvoir illustrer, par type d'action, les parcours, et ce faisant, éclairer la dimension des « compétences à acquérir ». Et théoriquement, sur cette base, de savoir si ces compétences sont bel et bien acquises et maîtrisées. Il appert toutefois une absence d'outil d'évaluation normative (programmes de référence) permettant de mesurer l'acquisition de ces nouvelles compétences pour plusieurs types d'action : les actions d'alphabétisation, de formation de base, de formation par le travail.

Par contre, pour Bruxelles Formation, la maîtrise des acquis est théoriquement vérifiable dès lors qu'il y a application des programmes de référence pour les actions de préformation, de formation qualifiante et de formation innovante des Missions locales. (voir le document reprenant les CRITERES D'EVALUATION DES DIFFERENTS TYPES D'ACTION DE FORMATION ISP, produit par Bruxelles Formation, repris en **annexe 6**). Ce point est encore en discussion, la FeBISP estimant que les actions de formation qui sont mentionnées ne lui semblent pas (encore) sujettes à des programmes de référence...

Il est à souligner sur ce plan que les cahiers de charge des AFT et des Missions locales vont devoir inmanquablement évoluer puisqu'ils ont été réalisés avant l'introduction de la démarche référentielle. Par défaut, les AFT se trouvent actuellement coincées dans un faux choix (une confusion, en réalité) entre une pédagogie particulière et un type d'action qui est obligatoirement pré-qualifiant. Or 6 AFT sur 10 mettent en œuvre des actions qualifiantes pour lesquelles le nombre d'heures dont elles disposent n'est pas adapté : si ces OIPS organisent plus d'heures de formations qualifiantes, cela aboutit à leur retirer un équivalent temps plein AFT, alors que leur activité augmente !

Ce problème en induit un autre en termes de production de données et d'analyse statistique : que comptabilise-t-on ? Si on ne prend pas en compte les actions qualifiantes et de préformation, les données d'évaluation des AFT en sont biaisées.

Le GT souligne néanmoins l'importance des collaborations entamées avec Actiris pour accéder à des données plus précises de la BCSS et notamment pour objectiver la notion « d'emploi convenable ».

6.3 Indicateurs complémentaires

Le tableau synthétique d'indicateurs dans le Contrat de gestion de Bruxelles Formation (repris pour information en **annexe 2**) développe une série de taux plus précis se rapportant à l'objectivation de missions précises.

1. Le GT souligne à cet égard l'intérêt de la notion plurielle de « **taux de sortie positive** ». Plus complexe que le simple taux d'emploi, elle est cohérente avec les missions définies à l'article 4 du décret de 1995 puisqu'elle intègre la poursuite en formation dans une logique de parcours. La FeBISP souligne toutefois que cette notion est déjà particulièrement normative, voire contraignante, pour la plupart des acteurs de terrain.

Le taux d'emploi est cependant inclus dans ce taux de sortie : le GT souligne qu'il n'y a pas lieu d'en faire un indicateur de résultat en tant que tel et encore moins de performance pour les actions d'alphabetisation, de formation de base, de préformation et pour les AFT (hors les actions qualifiantes qui s'y déroulent dans les faits) ou de permettre cette lecture. Le calcul de ces taux d'emploi pour ces types d'action relève de la production d'informations de suivi et demande une analyse qualitative en termes d'usages des formations par les publics, d'impacts de contraintes externes, ou autres.

2. Afin de documenter la question des besoins en formation, il y aurait lieu de **construire un indicateur de couverture des besoins potentiels** au regard de l'ensemble du public se trouvant à Bruxelles dans les conditions d'accès à l'ISP (indicateur de « couverture des besoins » ou de « taux de pénétration »)
3. Il y aurait également lieu de réfléchir à **la production d'indicateurs de transition internes au parcours dans l'ISP et auprès des partenaires de la formation et de l'emploi, voire de l'enseignement et de l'action sociale, ainsi que sur le marché du travail.**
4. A plus long terme, il serait judicieux de solliciter les possibilités offertes par la méthodologie « cadastre » pour **produire des indicateurs de « concentration » et de « spécificité »** permettant d'approcher plus finement l'ajustement relatif entre spécialité de formation et emploi occupé, et vice-versa.

7. Méthodes d'évaluation

Même si les questions de méthodes ne font pas explicitement partie de son mandat, le GT propose sur ce plan de privilégier :

- Les méthodes pluralistes et participatives
- Les évaluations menées par des experts externes (comme prôné par les Standards de qualité de l'évaluation au niveau européen).

Fort de l'expertise accumulée et du climat de confiance régnant en sons sein, le GT se propose de contribuer à la définition d'un cahier des charges de l'évaluation du dispositif d'ISP.

La difficulté majeure, sera évidemment d'évaluer la plus-value du fondement même de l'ISP, la guidance psycho-sociale. Cette dernière étant tellement intégrée aux actions et processus d'ISP qu'il est impensable de tout décortiquer.

Comment dès lors analyser l'impact spécifique de cette spécificité ? Il faut trouver d'autres types de processus d'évaluation. Plusieurs scénarios sont suggérés :

1. Une évaluation « à volets », avec différentes parties : perception des financements / formation hors cadre (stagiaires sans accompagnement) /...
2. Des formations avec groupe témoin : deux ML ou OISP jouent le jeu : une avec accompagnement pendant l'action de formation, l'autre sans => puis tester a posteriori.
3. Reprendre 3 années-types à intervalles (début 2000 – intermédiaire – maintenant) et analyser par rapport à certains critères et indicateurs : volet local – structurel / conjoncturel (pris en charge par un opérateur « structurel » cf Commis de salle...)
4. passer en revue, selon ces mêmes critères, une quinzaine de formations innovantes représentatives de chaque cas, par exemple :
 - a. Comment la Formation « Sauveteurs-surveillants de piscine » remplit-elle tous les critères ?
 - b. La Formation « secrétaire » ?
 - c. La Formation de « poseurs de panneaux solaires » ?
 - d. ...
5. Croiser, identifier là où il y a des divergences, quelles tendances se détachent... ?

Les cahiers de charges permettent déjà de le faire assez facilement pour les formations innovantes et les AFT. Pour les préformations vers la formation qualifiante, les « entrées » donneront l'information. Pour les autres types d'action, il faudra trouver des critères cohérents et pertinents.

Il s'agira également d'**examiner les « transferts »** : une formation innovante, validée, a-t-elle été reprise par un OISP ? Est-elle devenue « structurelle » ? Sinon, pourquoi ? A-t-elle été expérimentée trois fois ? L'absence de transfert révèle-t-elle des difficultés fonctionnelles, opérationnelles, financières... Plusieurs acteurs soulignent des problèmes de financement ou mécanique de financement, notamment en lien avec le FSE => existe-t-il des pistes d'amélioration ?

Il serait également intéressant d'**évaluer l'impact des déterminations ciblées** (confirmation de l'intérêt par confrontation au réel) sur le maintien en formation et l'achèvement de formations qualifiantes (mais le cahier de charges existant ne concerne que les déterminations généralistes !), ainsi que l'**impact des stages d'achèvement** dans l'accès et l'accrochage à l'emploi.