

## **La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et le rendement**

Dr Steve Jacob : Auteur-ressource  
Professeur agrégé  
Université Laval  
Faculté de sciences sociales  
Département de science politique  
1030, avenue des Sciences Humaines  
Québec G1V 0A6  
Canada  
Tél. : ++ 1 (418) 656-2131 ext. 12330  
Télécopie : ++ 1 (418) 656-7861  
Courriel : [Steve.Jacob@pol.ulaval.ca](mailto:Steve.Jacob@pol.ulaval.ca)

Jean-Louis Genard  
Professeur ordinaire  
Université libre de Bruxelles  
Directeur du GRAP  
Doyen de la Faculté d'architecture « La Cambre-Horta »  
Campus du Solbosch  
CP135, avenue F.D. Roosevelt 50,  
1050 Bruxelles  
Tél. : ++32 2 640-9696  
Courriel : [jgenard@ulb.ac.be](mailto:jgenard@ulb.ac.be)

### **Remerciements**

La présente recherche a été réalisée dans le cadre du programme « Prospective Research for Brussels ». Nous souhaitons remercier l'Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles pour son soutien financier dans le cadre de la présente étude. Nous remercions également Olivier Hubert pour son aide en tant qu'adjoint à la recherche et pour avoir réalisé les entretiens.

### **Sommaire**

Au niveau mondial comme au niveau local, la politique de l'emploi représente actuellement l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements aux prises avec les crises économiques et la mondialisation. L'efficacité de ces politiques est notamment déterminée par leur capacité à relier ensemble les initiatives mises en œuvre non seulement à différents niveaux de pouvoir, mais aussi à un même niveau, par divers acteurs (plus ou moins) disposant de prérogatives dans les questions liées à la politique de l'emploi. Ce domaine de la politique publique constitue un espace de choix pour analyser les évolutions et la diffusion des principes préconisés par les partisans de deux nouveaux modes de gouvernance : le nouveau management public et la méthode ouverte de coordination. Sur la base d'une analyse qualitative réalisée en collaboration avec des acteurs de la politique de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), nous étudions dans le présent article les difficultés rencontrées par ces acteurs, qui doivent répondre aux nouvelles attentes

managériales au niveau de la mise en œuvre, ainsi qu'à des exigences accrues en matière de coordination, et cela dans un paysage économique de plus en plus flexible et un paysage institutionnel de plus en plus complexe. En énumérant les difficultés rencontrées, nous examinons également les stratégies mises en place par les acteurs eux-mêmes pour tenter de faire face aux diagnostics souvent très sévères qui sont établis concernant les situations auxquelles ils sont soumis. Notre article permet par ailleurs de mieux comprendre les conditions favorables et défavorables à l'établissement de nouvelles formes de gouvernance dans le cadre de la politique publique.

### **Remarques à l'intention des praticiens**

Dans la plupart des pays, les politiques de l'emploi figurent parmi les principales priorités. Lorsque de nouvelles initiatives doivent être formulées et mises en œuvre dans ce secteur, les praticiens s'efforcent de concilier toute une série d'opinions, en privilégiant la cohérence de leurs décisions et de leurs actions. Dans le cadre de la gestion du rendement, les praticiens sont également tenus de mettre en évidence les résultats de leurs interventions publiques. En Europe, ces attentes sont exacerbées par les conditions imposées par la méthode ouverte de coordination et le nouveau management public. L'appropriation de ces deux modes de gouvernance est déterminée par la mesure dans laquelle le praticien concerné juge ces modes utiles pour son travail.

### **Mots-clés**

Politique de l'emploi, méthode ouverte de coordination, nouveau management public, Région de Bruxelles-Capitale (RBC), technologies du rendement.

## Introduction

La politique de l'emploi est un ensemble de programmes, de mesures et d'initiatives visant à améliorer la situation de l'emploi (par ex., le taux d'emploi, la création d'emplois, l'intégration professionnelle, la qualité dans le travail, le plein emploi), ou à atténuer les conséquences du chômage (par ex., assurance chômage, inclusivité du marché de l'emploi, intégration de la question hommes-femmes). Les initiatives dans ces domaines se multiplient dans tous les pays et concernent tous les niveaux de gouvernement, y compris le niveau local. Les interventions publiques dans ce domaine stratégique ne cessent de se multiplier depuis la fin des années 70 et, parallèlement à cela, elles ont fait l'objet de différentes modifications et réorientations, en particulier sur le plan de l'individualisation et de la territorialisation. Les pays occidentaux ont adopté une multitude d'initiatives visant à réduire progressivement le taux de chômage (Goetschy, 1999; Storey, 1990). Les interventions publiques dans le secteur de l'emploi ont dû s'adapter aux nouvelles situations problématiques qui sont apparues et ont dû prendre en considération les évolutions plus générales qui ont des répercussions sur l'intervention de l'État et sa légitimité. Par exemple, le chômage n'est plus considéré comme un problème simplement structurel de nos jours. Depuis dix ans, avec l'arrivée de « l'économie de la connaissance » (l'économie basée sur la connaissance), l'accent est mis sur les qualifications des chômeurs (Deville, 2008) et l'on assiste à une individualisation des solutions. Ce changement de perspective a eu des répercussions sur la manière dont on observe la politique de l'emploi ainsi que la politique sociale. La logique d'assistance passive qui prévalait à l'époque de l'État-Providence a fait place à une logique d'intervention active et à une recherche de solutions. Dans cette nouvelle logique, les interventions publiques se concentrent sur l'autonomisation individuelle, « fondée sur les concepts clés d'employabilité, d'adaptabilité, de flexibilité, d'activation, d'apprentissage tout au long de la vie, d'esprit d'entreprise, d'inclusion sociale et, plus récemment, de "bien-être actif", de "qualité au travail", et même de plein emploi » (Cantelli & Genard, 2007; Jacobsson, 2004, p. 360). Cette nouvelle façon de concevoir le chômage a profondément transformé les rôles et les attentes des différents acteurs concernés par ces politiques.

Les chercheurs en administration publique ont eux-mêmes observé des changements majeurs ayant des conséquences sur la gouvernance et la gestion publique contemporaine. Ces chercheurs font observer que les changements réalisés dans la politique de l'emploi interviennent aussi dans d'autres secteurs stratégiques. Compte tenu de l'apparition de nouveaux modes de gouvernance, la gestion d'une série de catégories différentes de politiques (économique, emploi, immigration, recherche et développement, sécurité sociale, etc.) connaît par conséquent de profondes transformations depuis quelques années en Europe. Les deux modes de gouvernance qui influencent le plus la gestion de ces politiques sont l'adoption des principes du nouveau management public (NMP) et l'expansion de nouvelles formes de réglementation non contraignante, appelées « méthode ouverte de coordination » (MOC) (Jacobsson, 2004). Comme nous allons le voir, ces deux modes de gouvernance s'alimentent et se renforcent mutuellement. Ils sont tous deux axés sur la mesure de l'efficacité de la politique publique et encouragent le recours aux données et la mise au point de mécanismes de contrôle et d'évaluation.

Ces deux nouveaux modes de gouvernance sont au centre de nombreux projets de recherche en administration publique et en analyse stratégique. La majorité de ces projets portent essentiellement sur l'étude d'un seul de ces deux nouveaux modes seulement. Les études qui les examinent ensemble sont très rares. Dans le présent article, nous examinons la question

importante de la diffusion et de l'appropriation des règles liées à ces nouveaux modes de gouvernance dans le domaine de la politique de l'emploi.

Notre question de recherche est la suivante : les éléments d'un contexte global influencent-ils les événements et les actions qui surviennent dans un contexte local ? En d'autres termes, nous allons essayer de déterminer si le cadre ou les principes généraux (les nouveaux modes de gouvernance), élaborés loin du domaine sur lequel ils sont susceptibles d'avoir une influence, sont effectivement diffusés et ont des répercussions pour les acteurs de première ligne. Le contexte global désigne les mécanismes, les structures d'interaction ou les mesures générales ou vaguement définies qui permettent les interprétations ponctuelles concernant leur pertinence et leur mise en œuvre concrètes. Le contexte local est celui qui est le plus proche des comportements individuels et du domaine d'action (De Abreu, 2000). Dans le présent article, le contexte global désigne les principes très généraux et théoriques (le NMP et la MOC) vers lesquels les acteurs doivent converger, sans imposer une voie unique à suivre pour y parvenir. Le contexte local désigne la formulation et la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous comparerons ensuite la diffusion des principes du NMP et de la MOC et expliquerons pourquoi certains éléments des principes du contexte global sont plus ou moins présents dans les activités quotidiennes locales.

La méthode de recherche adoptée est fortement basée sur le raisonnement inductif. Issue de ce domaine, cette approche nous permet de suivre des voies de recherche originales. « Cet aller-retour permanent entre les hypothèses de départ, la collecte et le traitement de données est particulièrement important lorsqu'on imagine l'analyse qualitative davantage dans une logique exploratoire, en tant que moyen de découverte et d'établissement d'un schéma d'intelligibilité, que dans une optique de vérification de théories ou d'hypothèses préexistantes » (Maroy, 1995, pp. 83, traduction). Dans ce type d'approche axée sur l'induction, le domaine n'est pas simplement une demande de vérification d'un problème préétabli, mais aussi un point de départ pour cette problématisation (Kaufmann, 1996).

Sur la base d'une étude de cas, nous allons étudier la diffusion et la perception des principes fondamentaux du NMP et de la MOC par les promoteurs de l'emploi, c'est-à-dire les acteurs de terrain concrètement responsables de la formulation, de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation des politiques de l'emploi et d'intégration professionnelle dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), en Belgique. Un grand nombre d'acteurs interviennent dans le domaine de la politique de l'emploi. Ce sont des élus, des conseillers ministériels, des fonctionnaires fédéraux ou régionaux, des travailleurs sociaux, des syndicats, des organisations à but non lucratif et des chercheurs. Nous allons brièvement analyser la façon dont ces acteurs intègrent les exigences générales des nouveaux modes de gouvernance, ainsi que les problèmes qui découlent des nouveaux impératifs de la gestion publique contemporaine.

La présente recherche se fonde sur une approche qualitative basée sur 38 entretiens semi-structurés avec des acteurs de terrain<sup>1</sup>. Comme dans la plupart des études qualitatives, le nombre de personnes interrogées pour notre projet était limité ; nous avons donc privilégié la diversité des points de vue plutôt que la représentativité statistique. Nous avons sélectionné les répondants de manière à assurer une représentation générale des domaines de l'emploi, de l'intégration professionnelle et de la politique de formation. Nous avons rencontré des représentants du monde politique (4), d'associations et de syndicats (5), du domaine de la recherche (8) ainsi que des fonctionnaires fédéraux, régionaux et locaux (21).

Notre article se divise en trois parties. Dans la première, nous expliquons le contexte de notre recherche. Nous présentons pour ce faire les deux modes de gouvernance que nous avons étudiés, et nous décrivons ensuite la politique de l'emploi dans la RBC en relation avec ceux-ci. Le but de cette présentation du NMP et de la MOC est d'en épinglez les principales caractéristiques (leurs caractéristiques distinctives, ainsi que leurs points communs). C'est sur la base de ces caractéristiques que nous analyserons le discours des acteurs que nous avons rencontrés et les observations que nous présenterons dans la deuxième partie de cet article. Cette deuxième partie contient aussi des informations sur les problèmes de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique de l'emploi dans la RBC. Pour terminer, dans la troisième partie, nous comparerons la diffusion et la mise en œuvre du NMP et de la MOC dans la politique de l'emploi de la RBC.

## 1. Définition des contextes : le NMP, la MOC et la politique de l'emploi dans la RBC

### 1.1. Le nouveau management public et le paradigme du rendement

Depuis les années 80, les préceptes du nouveau management public (NMP) gagnent en popularité dans la plupart des pays du monde. Les théoriciens de cette approche s'appuient sur une critique sévère de la lourdeur et de l'inefficacité des bureaucraties traditionnelles pour plaider en faveur de la réinvention de l'État (Osborne & Gaebler, 1992). Ces idées suscitent l'adhésion de la population car elles promettent une réduction de la taille de l'État, une réduction des coûts et un meilleur contrôle des bureaucraties (Pollitt & Bouckaert, 2000). Suite à l'élection de gouvernements conservateurs (comme le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne et le gouvernement Reagan aux États-Unis), de vastes réformes de l'administration publique ont été mises en œuvre pour concrétiser les principes du NMP, qui se sont ensuite progressivement diffusés dans une série de pays, désireux de « moderniser » le fonctionnement de leur administration.

Les principaux objectifs de ce programme de modernisation sont l'amélioration des organisations, de la prestation de service public et de l'efficacité des interventions de l'État grâce à la modification des « technologies fondamentales » de ses bureaucraties et des comportements de ses agents (Thompson, 2000). Concrètement, l'accent est mis sur l'adaptation du mode de gouvernance du secteur privé au secteur public, en vue de réaliser les 3 E (efficacité, efficience, économie) (De Lancer Julnes & Holzer, 2001). Cette volonté s'exprime par un décloisonnement entre les échelons politique et administratif. Les politiques définissent les objectifs généraux à atteindre et l'administration élabore les meilleures stratégies nécessaires pour les atteindre. Cela se traduit par une remise en question de l'organisation hiérarchique au profit d'une organisation davantage décentralisée, où les fonctionnaires jouissent d'une plus grande marge de manœuvre. Ce pouvoir d'appréciation s'accompagne d'une obligation de rendre des comptes à propos des résultats obtenus et d'une mesure du rendement et de la qualité (Thompson, 2000). Tous les secteurs soumis à l'intervention de l'État sont confrontés à ces nouveaux principes de gouvernance, y compris les secteurs de l'emploi et de la sécurité sociale. Dans ces domaines, les préceptes du NMP s'accompagnent d'une nouvelle façon de percevoir les usagers des services. Ces évolutions sont importantes et « permettent aux usagers des services de contrôler plus clairement leur destin et ainsi d'en faire des agents actifs dans l'évolution de la dynamique des soins – ce sont leurs choix qui pourraient de plus en plus déterminer les caractéristiques des services futurs » (Newman, Glendinning, & Hugues, 2008, p. 535).

Le NMP recommande une plus grande prise en considération des résultats et des produits au détriment des ressources et des processus. Dans cette approche, les administrations publiques ne sont plus considérées comme les fournisseurs « naturels et essentiels » des produits et services publics. Les anciens monopoles publics sont supprimés et privatisés ou organisés sur la base de styles de gestion partagée (partenariats public-privé, PPP, par exemple) (Van Slyke, 2003). On assiste dès lors à une diversification et à une « pluralisation des moyens d'offrir les services publics (agences, associations, entreprises privées, fondations, organisations autonomes dans le secteur public, etc.) » (Le Galès, 2004, pp. 258, traduction). Cette diversification des styles de prestation permet d'assurer une concurrence entre, d'une part, les secteurs privé et public et, d'autre part, entre les organisations publiques proprement dites en vue de satisfaire les attentes des usagers, de plus en plus souvent présentés comme des clients. En outre, au-delà de cette pluralisation des acteurs, l'accent est mis sur la nécessité de décloisonner les différents domaines de la politique publique. En conséquence, on se rend de plus en plus compte que, pour concevoir une politique de l'emploi véritablement efficace, il faut tenir compte d'autres politiques, comme les politiques d'éducation, les politiques sociales, les politiques urbaines, les politiques culturelles, etc. Les autorités publiques doivent par conséquent répondre à des exigences encore plus nombreuses en termes de coordination et de travail en réseau.

Un paradigme managérial enraciné dans la tradition de la gestion scientifique plane sur la formulation et la mise en œuvre de la politique de l'emploi européenne. Plus généralement, l'adoption des principes du NMP par un nombre grandissant de gouvernements a entraîné une reconfiguration des opinions et des actions en ce qui concerne le fonctionnement de l'État (Barnow, 2000; Johnston, 2006). Ce mouvement popularise la gestion basée sur les résultats, l'initiative, le pouvoir d'appréciation et l'imputabilité, et encourage le recours aux instruments de contrôle et de gestion de la politique publique (par ex., le système de mesure du rendement). Dans ce contexte, les répercussions possibles sur le terrain paraissent évidentes, en particulier compte tenu du fait que les motivations popularisées par les théoriciens du NMP sont reprises et amplifiées au niveau européen dans le cadre de la MOC, un point sur lequel nous nous attarderons dans la partie suivante.

## 1.2. L'eupéanisation de la politique publique et le désir de coordination

En Europe, un processus « d'eupéanisation » de la politique publique se développe peu à peu, à savoir un processus de (a) construction, (b) diffusion et (c) institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes stratégiques, de styles, de « façons de faire les choses », de croyances et de normes partagées, qui sont ensuite définis et consolidés dans la formulation des politiques publiques européennes, puis intégrés dans la logique du discours national, les identités nationales, les structures politiques nationales et les politiques publiques nationales » (Radaelli, 2001, p. 108). Dans le contexte d'une gestion publique européenne revisitée, la MOC, qui s'applique à la politique de l'emploi<sup>2</sup>, « est souvent qualifiée de "nouveau mode de gouvernance" [...], par opposition aux modes de gouvernance "traditionnels" » (de la Porte & Pochet, 2004, p. 71). S'agissant d'une nouvelle méthode de gouvernance, la MOC encourage les formes semi-spontanées de coordination, dans le cadre d'un passage de dispositions juridiques « contraignantes » à des dispositions juridiques « non contraignantes », et se distancie de la réglementation de type directif, s'appuyant sur des sanctions (Mosher & Trubek, 2003).

La stratégie européenne pour l'emploi, lancée en 1997, se fonde sur trois axes principaux : la réduction du coût du travail, le renforcement de la flexibilité sur le marché de l'emploi et

l'amélioration des qualifications des travailleurs. Toute une série de lignes directrices et de piliers ont ensuite défini des priorités et des objectifs bien précis à atteindre (Casey, 2004; Franzese & Hays, 2006; Léonard, 2005). La cohérence des interventions publiques dans les questions d'emploi est par conséquent primordiale et est exprimée au niveau européen par la MOC. Cette dernière, qui tente de relier différents niveaux d'intervention, est particulièrement pertinente dans le secteur de la politique de l'emploi. Il s'agit d'un outil de coopération intergouvernementale, ouvert à des acteurs supranationaux (comme l'OCDE) et à des acteurs infranationaux (comme les partenaires sociaux tels que les syndicats ou les organisations patronales), qui vise à encourager une participation générale et à associer le plus possible les acteurs présentant des objectifs communs (Borrás & Jacobsson, 2004).

La politique de l'emploi ne relève toutefois pas de la compétence directe de l'Union européenne (UE). Par conséquent, la réglementation formulée à ce niveau n'a pas pour but d'intervenir directement auprès des groupes cibles ou des bénéficiaires en vue de résoudre les multiples causes à l'origine des problèmes de chômage. Les principaux interlocuteurs de l'UE sont les États membres. Et pourtant, compte tenu de l'interconnectivité des questions qui influencent les évolutions dans le domaine de l'emploi, des stratégies convergentes s'imposent afin d'éviter que les efforts d'un pays ne soient réduits à néant par les actions d'un ou plusieurs de ses voisins ou, au contraire, que certains pays n'essaient de profiter « gratuitement » des externalités débordant des frontières nationales (Franzese & Hays, 2006). C'est la raison pour laquelle les domaines classiques liés à la politique sociale sont considérés comme des problèmes communs et non plus comme relevant de la seule responsabilité des États membres (Jacobsson, 2004). Ce désir de convergence des politiques de l'emploi européennes est commun à la plupart des États membres, tant qu'il ne s'agit pas effectivement d'une harmonisation. Chaque État membre défend avec vigueur ses propres intérêts et les adaptations nécessaires pour prendre en considération les particularités nationales et locales qu'ils rencontrent dans la gestion des politiques. Dans ce contexte, les discussions et la formulation des politiques au niveau européen se concentrent essentiellement sur les objectifs prioritaires devant être atteints. La mise en œuvre se fait alors en adaptant les politiques de chaque État membre.

D'après Jacobsson (2004), l'UE aspire à régir le comportement des États membres. Il pense donc que l'UE exerce une pression sociale et morale sur les politiciens et les agents de l'État pour qu'ils adaptent un cadre commun, et met au point des mécanismes réglementaires discursifs, liés à des mécanismes fondés sur l'usage des langues et les connaissances. Il est vrai que dans les questions d'emploi, malgré la définition de lignes directrices et de critères de rendement, la Commission dispose de peu de moyens pour faire pression sur les États membres de manière à veiller à ce qu'ils respectent leurs engagements. Dans ce contexte, les dispositions législatives non contraignantes sont un moyen de sensibiliser les acteurs au respect d'accords eux-mêmes non contraignants. En l'absence de mécanisme de contrôle, l'une des techniques que la Commission peut employer pour encourager le respect des lignes directrices consiste à développer des « technologies du rendement »<sup>3</sup> qui privilégient une « collaboration compétitive » ou une « coopération » (Bruno, Jacquot, & Mandin, 2006). Les données produites par ces instruments et la diffusion de ces connaissances auprès des différents États membres, de la presse et des citoyens européens permettent de montrer du doigt les « mauvais élèves » afin de faire ressortir les bonnes pratiques ainsi que les moins bonnes (Annesley, 2007; de la Porte, 2002; Jacobsson, 2004; O'Connor, 2005; Wincott, 2003). En somme, la MOC est un outil de coordination des politiques qui « est susceptible d'avoir des conséquences non négligeables sur la gouvernance nationale et européenne » (de la Porte, Pochet, & Room, 2001, p. 292). La coordination pourrait favoriser l'émergence de

réseaux d'apprentissage décentralisés et la participation des acteurs concernés, parmi lesquels l'Union, les partenaires sociaux et la société civile (comme des organisations non gouvernementales et locales), le monde universitaire, les États membres et, ce qui nous intéresse dans le cadre du présent article, les communautés locales et régionales (de la Porte & Pochet, 2004).

Pour conclure, il apparaît que tant les partisans du NMP que ceux de la MOC aspirent à des évolutions majeures dans la gouvernance. Dans la partie suivante, nous allons observer la manière dont ces évolutions se manifestent (ou non) dans la Région de Bruxelles-Capitale. Mais avant de commencer, il convient de présenter les principales caractéristiques du NMP et de la MOC afin de comparer ces nouveaux modes de gouvernance et d'analyser la diffusion des principes qu'ils recommandent au niveau local.

### 1.3. Les principes fondamentaux du NMP et de la MOC

L'illustration 1 présente les principaux éléments que nous venons de mentionner afin d'épingler les différences et les points communs entre le NMP et la MOC.

#### Illustration 1 : Caractéristiques du NMP et de la MOC

[Insérer illustration 1]

Lorsqu'on examine cette illustration, on remarque que le NMP et la MOC ont plusieurs points communs, comme les principes d'imputabilité et la gestion basée sur les résultats, de même que les outils employés pour évaluer, encourager et améliorer l'efficacité des interventions publiques. Ces deux nouveaux modes de gouvernance encouragent également la participation de nouveaux acteurs dans les processus décisionnel et de mise en œuvre des politiques, par la création de réseaux stratégiques. Cependant, ce point commun constitue aussi l'une des principales différences entre ces deux approches. En effet, d'une part, le NMP aborde essentiellement les questions de mise en œuvre des politiques et s'appuie dès lors fortement sur la concurrence entre les secteurs privé et public, ou sur une concurrence entre les échelons de pouvoir ou entre organisations publiques relevant d'une même autorité. La MOC, en revanche, se situe essentiellement au niveau décisionnel et encourage l'expression de toute une série de points de vue des représentants des États membres et des organisations infra/supranationales, ainsi que des acteurs de la société civile. Enfin, l'une des principales différences entre ces deux modes de gouvernance réside dans le fait que le NMP fait du pouvoir d'appréciation un moyen d'améliorer l'efficacité des interventions publiques, tandis que la MOC considère la convergence entre les efforts des différents acteurs qui interviennent en vue de résoudre un problème collectif comme un élément essentiel pour éviter de compromettre les efforts de l'un par les décisions ou les actions d'un autre.

### 1.4. Présentation de la politique de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale

Dans cette partie, nous allons présenter la gestion de la politique de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) afin de comprendre concrètement la façon dont les nouveaux modes de gouvernance (tels que présentés plus haut) se traduisent dans ce domaine. À cette fin, nous distinguerons les différentes étapes du cycle politique et, plus précisément, les étapes que sont la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Avant de commencer, nous allons brièvement présenter les politiques de la RBC dans les questions d'emploi, d'intégration et de formation professionnelle.

La RBC, qui est la capitale de la Belgique et le siège de nombreuses institutions européennes et autres organisations internationales, figure parmi les régions les plus riches d'Europe en termes de PIB par habitant. Paradoxalement, son taux de chômage est aussi l'un des plus élevés du continent. Le chômage a augmenté de 40 % entre 2000 et 2007 (de 13,9 % à 17,1 %) <sup>4</sup> et touche un jeune sur trois. Les principaux secteurs d'activité à Bruxelles sont l'administration publique, les services aux entreprises, l'activité financière, le commerce et le secteur de la santé et de la politique sociale. Ces secteurs représentent près de 60 % de l'emploi à Bruxelles et ils recrutent principalement des candidats titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire (Corijn & Vloebergs, 2009; Observatoire bruxellois de l'emploi, 2009).

Au vu de cette brève présentation de la situation de l'emploi dans la RBC, on comprend que la politique de l'emploi est une question d'une grande importance. Deux éléments caractérisent les interventions publiques dans le domaine de l'emploi dans la RBC : (1) la multiplicité des acteurs concernés par ce domaine et (2) l'accumulation, au fil du temps, de programmes et d'initiatives dans ce même secteur.

(1) Les acteurs qui sont associés à la gestion de la politique de l'emploi à Bruxelles sont en effet extrêmement nombreux. De plus, les liens entre ces différents acteurs sont complexes. Pour des raisons liées à son statut linguistique particulier (la RBC est officiellement bilingue) et à la répartition des arrondissements judiciaires découlant de la réforme des institutions belges <sup>5</sup>, beaucoup d'institutions et d'outils de dialogue sont répartis sur une base linguistique. Parmi les institutions responsables des politiques de l'emploi et de l'intégration socioprofessionnelle, l'Office régional bruxellois de l'emploi (l'ORBEm, qui deviendra, en 2007, Actiris) occupe une place centrale. L'ORBEm est chargé d'accueillir, de suivre et d'orienter les personnes à la recherche d'un emploi et est responsable de la conclusion de contrats professionnels, de la gestion des parcours d'intégration, de la gestion des programmes de retour au travail, ainsi que de la mise en œuvre des partenariats avec des tiers. Grâce à sa fonction centralisatrice dans les offres d'emploi, en tant que premier point de contact et d'orientation des demandeurs d'emploi, l'ORBEm joue un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi de Bruxelles.

(2) Sur la base d'enquêtes menées par l'Observatoire bruxellois du marché du travail et des qualifications concernant les politiques de l'emploi et les initiatives d'accompagnement, ainsi que de divers rapports publiés par des organisations régionales, communautaires et fédérales, nous avons dressé l'inventaire des politiques et des initiatives en matière d'emploi, d'intégration et de formation adoptées depuis les années 80. Les interventions publiques dans ce secteur stratégique sont variées. Ces interventions offrent des informations et des conseils aux demandeurs d'emploi pour leur venir en aide, elles créent de nouveaux emplois (publics) qui ciblent un groupe bien particulier parmi les chômeurs et elles adaptent d'autres politiques ayant une influence sur l'emploi, comme l'éducation, l'intégration sociale, les systèmes fiscaux (afin de réduire le fardeau financier pour les employeurs) ou les politiques économiques et industrielles. La liste d'initiatives mises au point dans la RBC fait ressortir l'existence de « tendances » ou de vagues dans les questions liées à la politique de l'emploi. Au début des années 90, la notion d'intégration socioprofessionnelle était au centre de la politique de l'emploi. Dix ans plus tard, c'était la notion d'activation qui l'emportait. Avec le temps, la logique à l'origine de ces actions stratégiques a évolué. Les premières politiques et initiatives qui ont été mises en place étaient décontextualisées, c'est-à-dire qu'elles s'appliquaient indistinctement et automatiquement à tous les demandeurs d'emploi. Ensuite,

des interventions axées sur des groupes de population bien précis ont vu le jour (par ex., pour les personnes dites à risque ou en difficulté). Des politiques et des initiatives personnalisées sont apparues dans un troisième temps. Dans cette nouvelle logique basée sur le principe de l'aide « à la demande », l'aide offerte aux demandeurs d'emploi est individuelle et une contrepartie leur est demandée. La première conséquence de ce changement d'orientation dans la manière de résoudre le problème du chômage est la multiplication des politiques au fil du temps. Cette multiplication de politiques et d'initiatives publiques dans le secteur de l'emploi est perçue comme un problème, et même comme un obstacle majeur, pour l'efficacité des interventions publiques, comme l'a souligné l'une des personnes que nous avons interrogées, qui affirme que « ces politiques sont tellement fragmentées qu'une rationalisation devient essentielle. Ce n'est hélas pas facile et les acteurs de terrain ne l'entendent pas de cette manière ».

Parallèlement à ce phénomène de particularisation des politiques publiques de l'emploi, leur gestion a été progressivement confiée à différentes organisations publiques et privées, ce qui a entraîné une externalisation de la gestion de ces interventions publiques. La mise en œuvre d'initiatives de plus en plus ciblées passait en effet par une gestion de plus en plus décentralisée. Par conséquent, vers la fin des années 80, des organisations parastatales ont vu le jour afin d'offrir un interlocuteur aux demandeurs d'emploi et de gérer les programmes pour l'emploi. Vers le milieu des années 90, des initiatives locales, qui prévoyaient déjà un suivi individualisé des trajectoires empruntées par les demandeurs d'emploi, furent reconnues, définies et subventionnées par la Région. Il existe aujourd'hui une configuration à trois niveaux : les ministères, les organisations parastatales et le milieu associatif. D'une manière générale, la création d'agences contribuant à l'externalisation et à la décentralisation des missions de service public constituait – et c'est toujours le cas - l'une des principales caractéristiques des changements institutionnels ayant influencé la RBC depuis sa création en 1989 (Genard, 2009).

## 2. La recherche de coordination et le nouveau management public dans la politique de l'emploi de la RBC

Comme nous venons de le voir, la politique de l'emploi à Bruxelles constitue une question importante et la RBC est confrontée à une série de difficultés en termes de coordination et de gestion renouvelée. Premièrement, la complexité institutionnelle belge est encore exacerbée dans la RBC. Géographiquement, la RBC, limitée à 19 communes, ne correspond pas exactement à sa zone métropolitaine, qui s'étend sur une grande partie des territoires flamand et wallon, des régions entre lesquelles la coordination est extrêmement complexe. Cette relation avec ces autres régions passe souvent par la mise en œuvre de stratégies de concurrence, notamment pour attirer les entreprises. Cette difficulté a été dénoncée à plusieurs reprises par les acteurs politiques de Bruxelles, mais aussi, plus récemment, par des acteurs économiques réunis au sein de BECI (Brussels Enterprises Commerce and Industry) qui, dans un document largement diffusé dans les médias, ont plaidé avec fermeté pour une prise en considération de cette réalité économique, insistant sur le fait que ce manque de coordination et cette concurrence entre les régions ont fortement handicapé la RBC dans son potentiel de développement économique. On observe, en plus, des tensions linguistiques entre les néerlandophones et les francophones. Cette complexité institutionnelle se traduit par une multitude d'initiatives en faveur de l'emploi, ainsi que par divers mécanismes de consultation et de coordination. La pagaille judiciaire-administrative à Bruxelles est souvent considérée comme la cause de l'opacité et de l'inefficacité des politiques en faveur de l'emploi.

Le deuxième facteur limitant l'efficacité de la politique de l'emploi est la concurrence, au sein de la RBC, entre les acteurs qui formulent et mettent en œuvre les politiques (l'administration, le secteur associatif, les employeurs, les syndicats). D'après l'un de nos répondants, un certain niveau de pluralisme est souhaitable de la part de ceux qui cherchent à améliorer la situation de l'emploi afin que les usagers puissent trouver une structure de service qui leur convient, mais trop souvent, « il existe une rivalité entre les acteurs du secteur associatif et les acteurs publics ». Le principe de concurrence entre les organisations publiques (et, parfois, les organisations privées) proposé par le nouveau management public est accepté dans ce domaine. Pour d'autres répondants, cependant, ce pluralisme peut aussi susciter des blocages dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, dans la mesure où chacune de ces organisations préférera poursuivre ses propres objectifs, tout en s'opposant à toute tentative de réforme ou de rationalisation susceptible d'entraîner la perte d'une partie de ses prérogatives au profit d'une autre organisation ou d'un autre niveau de gouvernement (municipal, régional ou fédéral). Par conséquent, les résultats négatifs dans les questions d'emploi à Bruxelles peuvent s'expliquer au moins partiellement par une méfiance réciproque entre les échelons local, régional et fédéral.

Le troisième facteur expliquant les particularités de la politique de l'emploi est l'absence de rationalisation. Les acteurs de terrain se plaignent du fait que les politiques de l'emploi sont difficiles à lire, qu'elles constituent essentiellement une accumulation de politiques héritées du passé, sur lesquelles de nouvelles politiques se sont superposées. Ces acteurs de terrain font aussi remarquer que les nouvelles tendances dans les questions liées à la politique de l'emploi produisent de nouvelles initiatives, de nouvelles institutions et l'adoption de nouvelles règles, sans pour autant supprimer les anciennes initiatives, institutions ou règles. L'un de nos répondants compare la situation à une lasagne : les élus et les fonctionnaires locaux « profitent pleinement de cette lasagne, puisqu'elle permet de définir des politiques locales "à la carte", en faisant son choix parmi le large assortiment de politiques subventionnées proposées. Cette fragmentation des mesures affaiblit le pouvoir démocratique et la capacité à évaluer les politiques ». À cela s'ajoute, selon certains chercheurs que nous avons rencontrés, l'échelon européen, qui impose des obligations bien précises en ce qui concerne les objectifs à atteindre et la manière de le faire.

La complexité institutionnelle de Bruxelles, de même que le manque de coordination entre les acteurs et les différents niveaux de pouvoir, se traduisent concrètement par une absence de vision transversale de la situation économique et sociale. En d'autres termes, les politiques de l'emploi, d'intégration et de formation ne sont pas liées les unes aux autres. Certains acteurs vont même jusqu'à dire que ce cloisonnement des politiques constitue, en réalité, une absence de politique. Cette absence de transversalité stratégique est frappante entre la politique sociale et la politique de l'emploi. À Bruxelles, il ne semble pas y avoir de politiques concertées entre les autorités régionales et les organisations communales d'assistance sociale en vue d'identifier des synergies. Les mécanismes s'accumulent sans nécessairement s'efforcer d'assurer une certaine cohérence. L'abondance de programmes serait par conséquent la cause d'une dispersion des ressources. Bon nombre de personnes interrogées estiment qu'il suffirait de s'adapter à la complexité institutionnelle bruxelloise grâce à une meilleure gestion. Cette gestion de la complexité déboucherait sur une bonne coordination entre tous les acteurs concernés. Cette coordination est pour l'instant jugée inefficace, voire inexistante. C'est la raison pour laquelle l'un de nos répondants estime qu'il y a « urgence à coordonner efficacement les actions de tous les acteurs concernés. Dans beaucoup d'interventions, un programme commun entre les acteurs fait défaut ». À côté des organisations administratives traditionnelles, la RBC a mis au point une véritable structure composée d'observatoires, de

conseils et de comités afin d'étudier la situation de l'emploi et de découvrir de nouveaux moyens d'action. Dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples, ces nouvelles structures renforcent la complexité et ne favorisent pas la coordination ou la cohérence des actions menées. Certains répondants ont même évoqué la rivalité entre les organisations. Ces dernières années, la RBC a adopté de nouvelles orientations générales dans les questions d'emploi et d'intégration professionnelle, et elle a créé de nouvelles organisations. Ces évolutions sont parfois le résultat de règles imposées par l'Europe. Par exemple, d'après l'un de nos répondants, la création de l'Observatoire bruxellois du marché du travail et des qualifications ne répond pas au désir des pouvoirs publics belges ou bruxellois d'évaluer les politiques, mais plutôt à une obligation européenne, Europe qui, soit dit en passant, a financé cette institution (Objectifs 3 et 4). Cette nouvelle organisation a toutefois été intégrée dans le paysage administratif existant sans, d'après les personnes que nous avons interrogées, que l'on envisage de faire disparaître d'autres institutions, comme le Comité bruxellois de concertation économique et sociale ou le Conseil économique et social de la RBC. L'existence de ces organisations témoigne de la volonté des décideurs politiques et des gestionnaires de profiter des connaissances sur l'évolution de la situation de l'emploi et de procéder à un contrôle et à une évaluation des actions menées. On observe toute une série de structures, dépourvues de processus de coordination entre elles. Selon l'un de nos répondants, ces organisations n'ont aucun programme commun ; elles définissent leurs propres priorités sans tenir compte des actions menées par les autres, et, comme elles se sentent quelquefois menacées par les interventions d'une autre organisation, elles cachent leurs informations et hésitent à collaborer entre elles. Ce répondant reconnaît que la rivalité entre les organisations provoque parfois une concurrence inutile et des situations de chevauchement des activités. Ainsi, concrètement, certaines organisations finissent par ne plus savoir sur quel terrain elles évoluent et se sentent dès lors menacées, au point de cacher des informations. Certains répondants supposent que la dispersion des moyens est nécessaire pour contenter les différents acteurs.

Le dernier facteur explicatif que nous mettrons en avant concerne la difficile réalisation des évaluations approfondies des politiques. À certains titres, l'esprit d'entreprise et l'emploi sont les domaines d'évaluation privilégiés dans la RBC. Le niveau anormalement élevé de chômage dans la ville-région, le coût élevé de la politique de l'emploi dans un contexte caractérisé par des ressources budgétaires limitées, ainsi que la multiplicité des initiatives produisant un risque de chevauchement (dans la Région ainsi qu'entre les entités régionales) font des évaluations un élément essentiel. La persistance des problèmes dans ce domaine soulève des questions sur la contribution des politiques publiques dans la résolution des problèmes collectifs et sur la capacité des institutions publiques à assurer une bonne répartition des ressources de l'État. Telle est précisément la fonction des évaluations : apporter des informations sur l'efficacité et l'efficience de la politique publique. Comme le souligne Perret (2001, pp. 93, traduction), « les évaluations sont essentielles, car il s'agit de l'une des seules réponses possibles à une série de défis qui exigent de nouvelles formes de légitimation des décisions et la mobilisation d'énergie ».

Il serait erroné d'affirmer qu'il n'existe pas de pratique ou de culture de l'évaluation parmi les acteurs bruxellois responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politiques d'emploi. Les évaluations se développent progressivement et permettent d'atteindre trois finalités : le contrôle (outils de vérification de la conformité), la gestion (outil de contrôle et d'amélioration de la pratique) et une finalité cognitive (outil d'apprentissage collectif qui permet de formuler des mesures) (Jacob, 2005). L'acceptabilité des évaluations est en grande partie déterminée par la finalité recherchée et par les critères retenus, comme l'illustre le

discours d'un travailleur social, qui affirme que « les évaluations sont importantes pour nous et nous en réalisons en interne et de notre propre initiative. Nos résultats en termes d'amélioration de la situation de notre population cible nous préoccupent bien sûr. Nous refusons cependant de participer à des évaluations qui visent à mesurer les résultats de notre travail en termes de "retour au travail". Nous refusons de participer à des évaluations qui visent à éliminer le secteur associatif ».

À Bruxelles, on assiste à l'émergence de différentes méthodes d'évaluation, qui témoignent du fait que les principes du NMP sont répandus dans la plupart des organisations responsables de la politique de l'emploi, et la gestion basée sur les résultats est intégrée à tous les niveaux. Différentes conceptions de l'évaluation sont donc en conflit<sup>6</sup>. D'une part, il y a les méthodes d'évaluation informelle (ou « spontanée »), qui viennent des acteurs de terrain et qui jouissent d'une large adhésion. Les agents de l'État ou les travailleurs sociaux ont spontanément mis en place des méthodes introspectives afin de tirer parti des informations sur l'orientation et la portée de leur travail. Les acteurs justifient souvent l'adoption de ces pratiques par le fait qu'elles permettent de répondre « d'en bas » aux difficultés manifestes qui n'ont pas été résolues « d'en haut ». Même si ces pratiques sont très peu formalisées et manquent quelquefois de rigueur ou de fondement méthodologique, elles sont néanmoins importantes pour les acteurs de terrain, étant donné qu'elles leur permettent de mobiliser les acteurs qui participent à un projet donné sur la base d'objectifs communs.

D'autre part, il existe des méthodes d'évaluation formelles, ou des « obligations », que les acteurs qui s'y opposent redoutent davantage, en toute logique. Avant toute chose, les agents de terrain se plaignent d'être submergés de formalités administratives imposées par les différents niveaux de pouvoir. L'obligation de rendre des comptes imposée à tous ces acteurs institutionnels (ORBEm, échelons fédéral, communautaire, régional et communal, etc.) est ressentie comme une énorme contrainte et comme une entrave au travail qu'ils jugent utile. L'un des agents que nous avons rencontrés estime que la paperasserie entrave le travail de terrain car ses moyens sont limités. Étant donné l'absence de coordination entre les différentes administrations et les différents niveaux de gouvernement, les agents doivent préparer un rapport d'activité différent pour chaque niveau. Les hommes de terrain critiquent cette situation et déclarent qu'ils sont « submergés par les formalités administratives imposées par les différents échelons de pouvoir [...]. Les paperasseries administratives exagérées empiètent sur notre travail de terrain car nos moyens sont limités ». Par ailleurs, les évaluations formelles sont aussi considérées comme une question politique. Il est vrai qu'elles sont essentiellement parrainées par les cabinets ministériels et partagées avec des consultants. Très souvent, les conditions de désignation de l'évaluateur, les modalités et les résultats des évaluations de même que leurs conséquences manquent de transparence. Dans ce contexte, les administrations publiques sont mises hors-jeu. Les fonctionnaires que nous avons interrogés se plaignaient du fait que leurs conseils ne sont ni écoutés, ni suivis, et que leur fonction est souvent limitée à certaines tâches ou que leur expertise n'est pas prise en considération. Dans le contexte belge, caractérisé par une administration hautement politisée (Brans, De Visscher, & Vancoppenolle, 2006), nombreux sont ceux qui craignent que les évaluations soient faussées et, partant, instrumentalisées dans des jeux de pouvoir (Eliadis, Furubo, & Jacob, 2010). Beaucoup d'exemples attestent de l'impossibilité d'accorder une valeur politique aux résultats des évaluations en raison du système participatif. Bon nombre de nos répondants se demandent si les conclusions des évaluations vont servir à remédier aux situations jugées non satisfaisantes ou à privilégier des intérêts partisans.

Pour conclure, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les défis rencontrés par les acteurs concernés par la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de l'emploi sont nombreux. Malgré les difficultés rencontrées par ces acteurs de première ligne dans leur travail et les frustrations générées par les situations que nous avons décrites, on remarque aussi que ces acteurs ne baissent pas les bras et qu'ils s'efforcent de faire de leur mieux pour améliorer la situation de l'emploi dans la RBC.

### 3. Analyse : comparaison entre la mise en œuvre du NMP et de la MOC dans la politique de l'emploi dans la RBC

Dans cette partie, nous présentons les éléments du contexte global (NMP et MOC) qui ont été identifiés dans les actions et le discours des personnes interrogées. Cela va nous permettre d'épingler les principes généraux du NMP ou de la MOC qui se sont répandus jusque dans le contexte local et de comparer ces nouveaux modes de gouvernance.

La présentation de la situation de Bruxelles fait ressortir l'existence de certains écarts par rapport aux ambitions générales des nouveaux modes de gouvernance que nous avons identifiées, comme la volonté de rationaliser et d'évaluer la mise en œuvre de la politique publique, l'importance accordée à la production et à l'usage des connaissances pour formuler et mettre en œuvre les politiques ou le souci des résultats et des produits. Même si nous avons épinglé des traces de ces éléments dans le discours des acteurs que nous avons rencontrés, la situation dans la RBC est loin de l'idéal préconisé par les théoriciens du NMP et de la MOC tel qu'il apparaît dans l'intersection de l'illustration 1 présentée plus haut. Cela peut sans aucun doute s'expliquer par l'absence de principe général d'imputabilité, un élément fondamental pour le développement d'une gestion basée sur les résultats.

La principale observation soulevée est que les éléments du contexte global du NMP se retrouvent davantage au niveau local que n'y transparaissent les éléments du contexte global d'eupéanisation ou les exigences de coordination de la politique publique. Les éléments du NMP qui se retrouvent dans le contexte local de la RBC sont la pluralité des moyens d'offrir les services (public et privé), la concurrence entre différentes organisations publiques et différents échelons de pouvoir et l'orientation du client dans le développement des nouvelles politiques. Cependant, les principes liés au pouvoir d'appréciation des fonctionnaires, au découplage entre les échelons politique et administratif et à la réduction de la taille de l'État apparaissent davantage comme des objectifs à long terme, qui ne sont pas encore bien observables dans la RBC. Les éléments propres à la MOC que nous avons présentés dans l'illustration 1 ne semblent pas aussi répandus au niveau local de la RBC. Au niveau local, l'obligation de coordination semble par conséquent très difficile à satisfaire. Ces problèmes de coordination se retrouvent dans la RBC et s'expliquent par différentes raisons.

Premièrement, l'échelon européen est éloigné (en termes de niveaux de pouvoir et non de distance physique) des acteurs responsables de la politique de l'emploi régionale. Ensuite, et particulièrement compte tenu des obstacles présentés dans la configuration des politiques de l'emploi à Bruxelles (acteurs multiples, fonctions mal définies et superposition d'initiatives et de règlements sans cohérence), les possibilités sont limitées au niveau local pour prendre en considération les obligations globales prévues dans les modes de réglementation basés sur les nouveaux modes de gouvernance. Cette remarque est en contradiction avec ce que la Commission européenne fait observer depuis 2002 dans une évaluation des cinq premières années de la stratégie européenne pour l'emploi. Dans ce document, la Commission reconnaît que « la stratégie "a renforcé la *cohérence* et le cadre des politiques nationales de l'emploi" et

que les "priorités de l'emploi ont été intégrées dans d'autres secteurs tels que la fiscalité et la sécurité sociale", et qu'une "évolution des priorités, de la gestion du chômage vers la gestion de la croissance de l'emploi... s'est intégrée progressivement dans l'élaboration des politiques nationales" » (cité par Casey, 2004, p. 346). Sur la base de nos recherches, ces évolutions ne semblent pas apparaître plusieurs années plus tard au niveau local de la RBC que nous avons étudié. Les modes de gouvernance se retrouvent néanmoins à long terme et sont réitérés sous l'effet des recommandations et de la diffusion encouragées par la MOC (Goetschy, 1999). L'arrivée des changements au niveau local n'est peut-être pas encore visible parce que la diffusion entre les niveaux de pouvoir est lente et n'est pas axée sur des changements radicaux, qui sont habituellement plus visibles. Comme nous allons le voir, on peut proposer d'autres explications pour analyser la diffusion limitée des méthodes de coordination dans la RBC.

D'après de la Porte et al. (2001), « compte tenu des actions des acteurs publics indépendants à différents niveaux ayant des liens entre elles dans le but d'atteindre des objectifs communs » (p. 300), la MOC est habituée aux débats sur la gouvernance à niveaux multiples. Ces auteurs soutiennent que la MOC pourrait changer la gouvernance européenne et nationale et conduire à une « bonne gouvernance ». En d'autres termes, elle pourrait entraîner « un niveau élevé de participation des composantes nationales de chaque gouvernement national dans la mise en œuvre des sanctions et des récompenses ». La réalisation de cet objectif est déterminée par le « niveau de participation des composantes nationales de chaque gouvernement national dans la mise en œuvre des sanctions et des récompenses » (p. 301). En réalité, l'objectif de la MOC, qui « s'appuie sur, et encourage la coopération mutuelle et l'échange de connaissances et d'expériences entre les administrations des États membres et les niveaux de gouvernement, ainsi qu'une participation générale des acteurs de la société civile et des autorités infranationales » (Jacobsson, 2004, p. 358) est loin d'être traduit en des termes concrets dans la RBC. Concrètement, « l'interministérialité » au sein d'un même niveau de gouvernement représente un problème. Les chercheurs s'intéressant à cette question estiment qu'« au niveau national, la coordination interministérielle est rarement plus qu'une formalité » (Casey, 2004, p. 347). Ce problème d'interministérialité est exacerbé dans une situation de gouvernance à niveaux multiples.

Le passage de la théorie à la pratique dans le domaine de la recherche sur la cohérence et la volonté de coordonner les actions entre les différents niveaux de pouvoir est, en réalité, semé d'embûches. Le mouvement de régionalisation en Belgique influence la formulation et la mise en œuvre de politiques qui doivent s'adapter au jeu complexe des influences réciproques entre les acteurs qui interviennent à différents niveaux de gouvernement. Ce mouvement de territorialisation nous amène à nous interroger sur l'efficacité d'une politique publique de plus en plus fragmentée, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. En principe, en Belgique, les compétences régionales et communautaires devraient être des compétences résiduelles, l'État fédéral étant responsable des questions qui lui sont expressément attribuées. Cette disposition de la Constitution (article 35) ne s'appliquera cependant pas, la liste des compétences fédérales ayant déjà été établie et intégrée dans la Constitution. Cette tâche étant fastidieuse et particulièrement délicate sur le plan politique, il se pourrait que l'article 35 de la Constitution n'entre jamais en vigueur, que l'État fédéral conserve des responsabilités résiduelles et que les entités fédérées conservent les compétences qui leur ont été attribuées (Lagasse, 2003). L'actuelle répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement de l'État belge se traduit par une gouvernance à plusieurs niveaux dans la mesure où de nombreuses questions relèvent, dans la pratique, de plusieurs niveaux de pouvoir et où chaque niveau de pouvoir ne possède qu'une partie des moyens d'action nécessaires pour mettre en

œuvre sa propre politique de l'emploi. Des accords de coopération entre les différentes entités fédérées et l'État fédéral s'imposent dès lors pour assurer une bonne mise en œuvre de politiques publiques cohérentes. Cette situation exige que tous les niveaux de pouvoir soient disposés à coopérer, une exigence qui fait parfois défaut comme en attestent les crises politiques en Belgique.

En revanche, l'obligation de gestion est plus répandue et mieux acceptée par les acteurs au niveau local lorsqu'ils la considèrent comme utile. D'une part, la coordination est davantage sujette aux luttes de pouvoir et aux tensions politiques entre les organisations responsables de la politique de l'emploi. D'autre part, cependant, l'obligation de gestion est moins sujette à des problèmes politiques qu'à des problèmes organisationnels étant donné que pour « faire l'objet d'un audit, les organisations doivent faire en sorte de se transformer en entités "auditables" » (Shore & Wright, 2000, p. 72). Cela ne veut pas dire que les préceptes recommandés par les partisans du NMP fassent l'unanimité, mais que les changements sont mis en œuvre par de multiples moyens, comme la signature d'un contrat de gestion ou l'adoption d'un Contrat régional pour l'économie et l'emploi (C2E), qui préconise la définition d'objectifs ciblés et l'évaluation des résultats. Cette absence de tensions observables s'explique sans aucun doute par le fait que les principes du NMP se propagent progressivement au sein des organisations et que ceux qui n'y sont pas favorables n'acquiescent pas sans lutter ouvertement contre ce nouveau style de gestion. Par conséquent, ceux qui s'opposent à la gestion centrée sur les résultats et le rendement seront moins enclins à alimenter les systèmes de mesure du rendement ou à utiliser les connaissances qui en découlent.

L'une des raisons qui expliquent la plus grande diffusion des principes généraux du NMP est le fait que les principes qui sont défendus par cette approche sont adoptés par de nombreux niveaux de gouvernements locaux, régionaux, nationaux et même supranationaux. Ces principes sont régulièrement utilisés et leurs concepts essentiels se retrouvent souvent au centre des discours présentés par les décideurs et les gestionnaires publics (Thoenig, 2003). Comme nous l'avons indiqué, la MOC prévoit un volet consacré au contrôle et à l'évaluation. Cela confirme que de nouveaux modes de gouvernance s'imposent pour s'assurer que les organisations publiques atteignent leurs objectifs, qu'elles offrent des produits et des services de qualité et qu'elles cherchent à s'améliorer tout en renforçant l'adhésion à l'idée de la nécessité de recourir à de nouvelles méthodes de gestion basée sur les résultats et le rendement. Par conséquent, pour répondre aux obligations européennes, les États doivent transmettre des rapports et des données. Les États membres doivent offrir des informations émanant du terrain, y compris des données issues des échelons régional et local. Les agents de première ligne sont confrontés à l'obligation d'étayer leur action et de présenter des rapports d'activité. Cette obligation de rendre des comptes n'épargne aucun niveau de gouvernement et concerne tous ces acteurs, de manière spontanée ou non. Cette situation a également été observée dans d'autres pays, comme la Suède, où les fonctionnaires étaient tenus de présenter leurs activités en fonction de la nouvelle terminologie européenne. Même si cela ennuyait un peu les agents de l'État au début, ils reconnaissent aujourd'hui qu'ils satisfont aux obligations imposées par cette tendance (Jacobsson, 2004).

La coordination influence par conséquent davantage l'imputabilité que la définition et la mise en œuvre des politiques, qui prennent plus de temps. Sous l'effet de l'imitation institutionnelle et du transfert de politiques (Dolowitz & Marsh, 1996; Evans & Davies, 1999), on constate que les mécanismes et les instruments de gouvernance développés à l'échelle européenne et liés à la tendance générale axée sur le NMP se répandent progressivement au sein des entités

fédérées. La coordination doit être assurée au niveau global et l'absence de coordination aux échelons inférieurs nuit à l'image du rendement présentée par l'État membre qui rassemble les données émanant des entités fédérées ou des autorités locales. Un jeu politique peut apparaître entre ces entités, mais l'UE reste à l'écart de ce jeu. Il existe cependant des obstacles à la coordination, dont on doit venir à bout. Léonard (2005) en cite plusieurs : le manque de temps durant le cycle annuel pour une action concertée efficace, les sujets complexes abordés multiplient les problèmes de participation dans des délais limités, etc. Le niveau approprié de réglementation et la répartition des responsabilités sur ces deux questions risquent d'être particulièrement vagues et confus. De plus, il faut parfois faire un choix entre des mesures du rendement ponctuelles et des mesures qui prennent plus de temps, mais qui ont l'avantage d'être plus précises. Les évaluations approfondies des actions gouvernementales s'étendent généralement sur plusieurs années après la mise en place d'une politique, même si les gestionnaires publics et les organismes de surveillance préfèrent les informations utiles et ponctuelles produites dans le cadre de périodes de mesure plus brèves (Courty & Marschke, 2007, p. 905).

Cela témoigne du paradoxe que l'on retrouve aussi bien dans la MOC que dans le NMP. Ces deux modes de gouvernance accordent, en théorie, plus d'importance à la flexibilité et au pouvoir d'appréciation, mais ils apparaissent dans les données comme des mouvements qui standardisent la mise en œuvre de la politique publique. D'un côté, la MOC est présentée comme une nouvelle forme de réglementation ; une réglementation non contraignante (Jacobsson, 2004). Cette reconfiguration de la gouvernance signifie que les processus décisionnels et la mise en œuvre des politiques sont moins autoritaires, moins hiérarchiques et font intervenir d'autres acteurs dans divers domaines et à différents niveaux de gouvernement (européen, national, régional, local) (Léonard, 2005). L'on peut donc considérer la « MOC comme une méthode de gouvernance "post-régulatoire", dans laquelle les procédures ou les normes générales aux marges de fluctuation importantes sont préférées aux règles détaillées et non flexibles (juridiquement contraignantes) » (de la Porte, et al., 2001, p. 302). D'autre part, les partisans du NMP ont popularisé l'expression « laissons la gestion aux gestionnaires » pour exprimer leur volonté de venir à bout des obstacles et des lourdeurs attribués aux anciennes bureaucraties en offrant aux fonctionnaires une plus grande marge de manœuvre pour qu'ils puissent prendre des décisions tout en s'adaptant au contexte et aux obligations du domaine dans lequel ils travaillent. Avec la MOC, cependant, la liberté d'action est plus limitée parce que « la Commission structure le cadre dans lequel les différents acteurs doivent travailler [et] amène les acteurs à intégrer sa conception des questions et des objectifs » (de la Porte, 2002, p. 44). En effet, compte tenu des recommandations annuelles qui sont répétées mais pas intégrées par les États membres ou des analyses comparatives qui présentent les acteurs exemplaires comme le modèle à suivre (pression en faveur de la convergence), la marge de manœuvre des décideurs n'est pas aussi grande qu'elle y paraît en théorie. Ce paradoxe a déjà été évoqué par les chercheurs, qui font observer que le NMP ne renforce pas vraiment le pouvoir d'appréciation des gestionnaires et débouche plutôt sur un État néo-wébérien (Dunn & Miller, 2007; Lapsley, 2009; Pollitt & Bouckart, 2004).

#### 4. Conclusion

Le présent article présente deux modes de gouvernance auxquels sont confrontés les décideurs et les gestionnaires publics en Europe à tous les niveaux de gouvernement (européen, national, régional ou local). Ces modes de gouvernance mettent l'accent sur les facteurs (coordination, mesure du rendement, pouvoir d'appréciation des fonctionnaires) qui visent à améliorer les interventions publiques en général et la situation en matière d'emploi en Europe

en particulier. Nous avons vu que la diffusion de ces modes de gouvernance enregistrait des niveaux d'efficacité variables. L'opérationnalisation et l'appropriation de nouvelles méthodes d'action publique sont directement déterminées par la configuration institutionnelle de l'État dans lequel elles sont diffusées et par la façon dont les acteurs de terrain perçoivent leur utilité dans leur travail.

La collecte de données et la production de connaissances en vue d'orienter la gestion publique sont au cœur des deux modes de gouvernance que nous avons présentés. Il s'agit de pratiques qui sont aujourd'hui largement répandues à tous les niveaux de gouvernement. En théorie et plus généralement, nous n'avons pas observé d'opposition au principe général de collecte d'informations et de contrôle des actions des organisations responsables de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Dans la pratique, ce sont davantage les considérations méthodologiques, la définition exacte des indicateurs, la question de la propriété des données et la mise en œuvre du système de mesure du rendement ainsi que les répercussions engendrées par l'utilisation de ces connaissances qui sont à l'origine des débats et, parfois, des tensions entre les nombreuses organisations publiques et privées qui interviennent dans le secteur de l'emploi ou entre les niveaux de gouvernement. Il est vrai que « la difficulté ultime en ce qui concerne la création de systèmes de contrôle et d'évaluation efficaces pour la politique publique est non seulement liée à la *fourniture* d'informations et à la communication de nouvelles connaissances aux décideurs, mais, surtout, à leur *demande* d'enseignements tirés sur les résultats des politiques antérieures » (Gordillo & Andersson, 2004, p. 305).

Pour conclure, le portrait que nous venons de brosser en ce qui concerne la RBC révèle que l'intervention publique dans les questions de création d'emplois et d'intégration socioprofessionnelle des chômeurs ne laisse personne indifférent. Nombreuses sont les initiatives et les solutions adoptées en vue de résoudre les principaux problèmes à l'origine du taux de chômage élevé. Cependant, si les modes de gestion basés sur les résultats ou les politiques reposant sur des informations factuelles se généralisent progressivement, on remarque que l'évolution de ces politiques en est encore à ses débuts. Nombreuses sont les difficultés qui entravent la réalisation des interventions publiques.

Des recherches complémentaires réalisées dans d'autres pays ou des recherches axées sur d'autres domaines stratégiques confrontés aux mêmes modes de gouvernance nous permettraient d'enrichir la réflexion que nous avons entamée sur la diffusion et l'appropriation des principes de gouvernance aux niveaux global et local. La principale difficulté qui ressort de notre recherche concerne la porosité des concepts que l'on retrouve dans la MOC et le NMP, ce qui pourrait conduire à une certaine logique circulaire. En effet, la MOC intègre les principes du NMP (et inversement) et contribue également à leur diffusion dans les styles de gouvernance des États membres. Une autre faiblesse de notre étude concerne le fait que nous avons étudié la relation entre le contexte global et le contexte local dans un sens uniquement (du niveau global vers le niveau local). Les éléments qui composent le contexte global peuvent cependant aussi être définis et développés en fonction des facteurs qui émanent du niveau local et atteignent le niveau global. D'un point de vue théorique, il est assez logique de considérer cette relation comme symétrique, allant du haut vers le bas et parfois aussi du bas vers le haut. La démonstration de cette relation ascendante est cependant assurément plus délicate à établir : il faudrait, pour ce faire, accumuler des données et des observations sur de multiples domaines au niveau local pour pouvoir déterminer l'origine de ces éléments constitutifs du contexte global. C'est un travail de recherche qui pourrait contribuer à mieux comprendre le processus de décision et de gestion publique européen dans les secteurs d'intervention déterminants.

Pour terminer, il serait intéressant de mener des projets de recherche similaires dans d'autres pays afin de mieux comprendre les facteurs expliquant la diffusion des principes d'un contexte global dans un contexte local. On pourrait, par exemple, s'intéresser à un pays plus centralisé ou à un autre pays fédéral où la concurrence entre les entités n'est pas aussi importante qu'en Belgique. Le facteur « concurrence » mis en avant par les partisans du NMP pourrait en effet s'expliquer par les tensions politiques belges et donc ne pas être forcément une conséquence du NMP. La réalisation d'études complémentaires pourrait nous aider à préciser cette idée. Le présent article porte sur la RBC, mais les études aux applications plus larges et effectuant d'autres comparaisons pourraient enrichir les connaissances sur cette question de gestion publique.

## 6. Références

- Annesley, C. (2007). Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. *Journal of European Social Policy*, 17(3), 195-205.
- Barnow, B. (2000). Exploring the Relationship between Performance Management and Program Impact: A Case Study of the Job Training Partnership Act. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1), 118-141.
- Borrás, S., & Jacobsson, K. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185-208.
- Brans, M., De Visscher, C., & Vancoppenolle, D. (2006). Administrative reform in Belgium: Maintenance or modernisation? *West European Politics*, 29(5), 979-998.
- Bruno, I., Jacquot, S., & Mandin, L. (2006). Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora's box? *Journal of European Public Policy*, 13(4), 519-536.
- Cantelli, F., Jacob, S., Genard, J.L., De Visscher Ch. (2007), *Les constructions de l'action publique*, Logiques politiques. Paris: L'Harmattan
- Cantelli, F., & Genard, J.-L. (Eds.). (2007). *Action publique et subjectivité*. Paris: LGDJ.
- Casey, B. H. (2004). The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State. *European Journal of Industrial Relations*, 10(3), 329-352.
- Corijn, E., & Vloeberghs, E. (2009). *Bruxelles*. Bruxelles: VUB Press.
- Courty, P., & Marschke, G. (2007). Making Government Accountable: Lessons from a Federal Job Training Program. *Public Administration Review*, 67(5), 904-916.
- De Abreu, G. (2000). Relationships between Macro and Micro Socio-Cultural Contexts: Implications for the Study of Interactions in the Mathematics Classroom. *Educational Studies in Mathematics*, 41(1), 1-29.
- de la Porte, C. (2002). Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas. *European Law Journal*, 8(1), 38-58.
- de la Porte, C., & Pochet, P. (2004). The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions. *Journal of European Social Policy*, 14(1), 71-78.
- de la Porte, C., Pochet, P., & Room, B. G. (2001). Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11(4), 291-307.
- De Lancer Julnes, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations : An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.

- Dehousse, R. (2004). La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 331-356). Paris: Presses de Sciences Po.
- Devillé, H. (2008). Le chômage bruxellois entre inadéquation de qualification et déqualification en cascade. A propos de la nécessité de combiner les politiques sélectives et globales de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. *Brussels Studies*(14), 1-24.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom?: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345-358.
- Duvillier, Th., Genard J.L., Piraux, A. (dir) (2003) *La motivation au travail dans les services publics*. Paris: Logiques de gestion, L'Harmattan
- Eliadis, P., Furubo, J.-E., & Jacob, S. (2010). *Evaluation. Seeking Truth or Power*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Franzese, R. J. J., & Hays, J. C. (2006). Strategic Interaction among EU Governments in Active Labor Market Policy-making: Subsidiarity and Policy Coordination under the European Employment Strategy. *European Union Politics*, 7(2), 167-189.
- Genard, J.-L. (2009). Réflexions sur la gouvernance de la région de Bruxelles-Capitale *Bruxelles (dans) 20 ans* (pp. 163-183). Bruxelles: Agence de développement territorial.
- Goetschy, J. (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations*, 5(2), 117-137.
- Gordillo, G., & Andersson, K. P. (2004). From policy lessons to policy action: motivation to take evaluation seriously. *Public Administration and Development*, 24(4), 305-320.
- Jacob, S. (2005). Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation. *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 20(2), 49-68.
- Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355-370.
- Johnston, D. (2006). Lessons to be learnt? The role of evaluations of active labour market programmes in evidence-based policy making. *Public Administration and Development*, 26(4), 329-337.
- Kaufmann, J.-C. (1996). *L'entretien compréhensif*. Paris: Nathan.
- Lagasse, C.-É. (2003). *Les nouvelles institutions de la Belgique et de l'Europe*. Namur: Erasme.
- Lapsley, I. (2009). New public management: the cruellest invention of the human spirit. *Abascus : a journal of accounting, finance and business studies*, 45(1), 1-21.
- Le Galès, P. (2004). Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 237-271). Paris: Presses de Sciences Po.
- Léonard, E. (2005). Governance and Concerted Regulation of Employment in Europe. *European Journal of Industrial Relations*, 11(3), 307-326.
- Mosher, J. S., & Trubek, D. M. (2003). Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 63-88.
- Newman, J., Glendinning, C., & Hugues, M. (2008). Beyond Modernisation? Social Care and the Transformation of Welfare Governance. *Journal of Social Policy*, 37(4), 531-557.

- O'Connor, J. S. (2005). Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 15(4), 345-361.
- Observatoire bruxellois de l'emploi (2009). *Évolution de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale : 1989-2009*. Bruxelles: Observatoire bruxellois de l'emploi.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Perret, B. (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- Pollitt, C., & Bouckear, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckear, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2001). The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique européenne*, 5, 107-142.
- Shore, C., & Wright, S. (2000). Coercive Accountability: The New Audit Culture and its Impact on Anthropology. In M. Strathern (Ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy* (pp. 57-89). London: Routledge.
- Storey, D. J. (1990). Evaluation of Policies and Measures to Create Local Employment. *Urban Studies*, 27(5), 669-684.
- Thoenig, J.-C. (2003). Learning from evaluation practice: the case of public-sector reforms. In H. Wollmann (Ed.), *Evaluation in public-sector reform* (pp. 209-230). Cheltenham: Edward Elgar.
- Thompson, J. R. (2000). Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, 60(6), 508-521.
- Van Slyke, D. M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Wincott, D. (2003). Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon? *Public Administration*, 81(3), 533-553.

---

<sup>1</sup> Les entretiens ont été réalisés entre janvier 2006 et mai 2007. Nous remercions tous ceux qui ont accepté d'être interrogés et qui nous ont ainsi aidés à réaliser cette étude. Nous taïrons les noms des personnes interrogées afin de respecter notre accord de confidentialité.

<sup>2</sup> En discussion depuis la fin des années 90 et rendue officielle lors du sommet de Lisbonne en 2000. L'usage de la MOC s'applique également à divers domaines, comme l'éducation, la recherche et le développement, les entreprises de la société de l'information, les réformes économiques, l'inclusion sociale, les pensions et l'immigration (Dehousse, 2004), et est parfois présentée comme « une panacée pour accélérer le processus décisionnel européen » (de la Porte, 2002, p. 39).

<sup>3</sup> Ces mécanismes se fondent sur une série de méthodes (qualitatives et quantitatives, études de cas ou comparaisons) et d'outils (objectifs numériques, indicateurs, analyses comparatives, bonnes pratiques, évaluations par les pairs, graphiques et tableaux de bord).

<sup>4</sup> Dans la périphérie immédiate de Bruxelles, le taux de chômage est de 4,3% (3,4% dans le Brabant flamand et 7% dans le Brabant wallon).

<sup>5</sup> En réponse aux exigences des Wallons et des Flamands, la Belgique (qui était autrefois un État unitaire) est progressivement devenue un État fédéral. C'est dans le cadre de ces réformes institutionnelles que la région de Bruxelles-Capitale a vu le jour en 1988.

<sup>6</sup> Les différentes formes d'évaluation s'observent dans la plupart des pays qui ont réformé leur secteur public. Les termes utilisés pour désigner les types d'évaluations varient. Par exemple, Jean-Claude Thoenig (2003) parle d'« évaluation directe », d'« évaluation véritable » ou d'« évaluation orthodoxe », par opposition aux « évaluations abstraites », aux « évaluations informelles » ou aux « quasi-évaluations ».