

**Avis sur l'évaluation de la mise en œuvre du contrat de gestion de  
Bruxelles Formation 2012-2016  
et  
recommandations en vue de l'élaboration du contrat de gestion 2017-  
2021**

14 octobre 2016

Muriel DEJEMEPPE (UCL)<sup>\*</sup>  
Daniel DUMONT (ULB)<sup>\*\*</sup>  
Marc ZUNE (UCL)<sup>\*\*\*</sup>

---

<sup>\*</sup> Muriel Dejemepe est professeure d'économie à l'UCL et chercheuse à l'IRES (UCL).

<sup>\*\*</sup> Daniel Dumont est professeur de droit à l'ULB et chercheur au Centre de droit public (ULB).

<sup>\*\*\*</sup> Marc Zune est professeur de sociologie à l'UCL et chercheur au GIRSEF-IACCHOS (UCL).

La présente note a été réalisée par les trois universitaires désignés par Bruxelles Formation pour constituer le comité d'experts chargé, d'une part, de formuler un avis quant à l'évaluation de la mise en œuvre du contrat de gestion de Bruxelles Formation relatif à la période 2012-2016 et, d'autre part, de formuler des recommandations en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion de l'organisme, couvrant la période 2017-2021.

La mission conférée aux experts comportait donc deux volets distincts :

- l'élaboration d'un avis sur le rapport interne d'évaluation de la mise en œuvre de l'actuel contrat de gestion, validé par le comité de gestion de Bruxelles Formation le 1<sup>er</sup> juillet 2016 ;
- la formulation de recommandations dans la perspective de la rédaction du prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation, portant sur la période 2017-2021.

Le comité d'experts était composé des professeurs Muriel Dejemeppe (Université catholique de Louvain), Daniel Dumont (Université libre de Bruxelles) et Marc Zune (Université catholique de Louvain). Cette note intègre leurs apports respectifs et doit être lue comme le fruit d'un travail commun et partagé.

# TABLE DES MATIERES

## Introduction

### **Partie 1. Avis sur le rapport interne d'évaluation de la mise en œuvre du contrat de gestion 2012-2016 de Bruxelles Formation**

1. Des efforts de rapportage louables
2. Un manque de lisibilité
3. Des indicateurs de réalisation plutôt que de résultats
  - 3.1. Des indicateurs descriptifs, sans point de comparaison
  - 3.2. La nécessité d'une véritable méthode d'évaluation des résultats

### **Partie 2. Recommandations en vue de l'élaboration du contrat de gestion 2017-2021 de Bruxelles Formation**

1. Elaborer toute action à partir d'une « logique d'intervention » : ancrer la question des finalités au cœur du futur contrat de gestion
2. Prévoir l'évaluation de la mise en œuvre des actions
3. Prévoir l'évaluation de l'impact des actions phares
  - 3.1. Quels critères d'évaluation retenir ?
  - 3.2. Comment évaluer les effets d'une action sur ses bénéficiaires ?
4. Développer l'expertise en matière d'évaluation
5. Décloisonner les acteurs de l'emploi et de la formation à Bruxelles
  - 5.1. Articuler la formation des salariés et la formation des classes moyennes
  - 5.2. Associer Bruxelles Formation et ses partenaires aux maisons de l'emploi

## Références

## Annexe

## INTRODUCTION

En guise de préliminaire, l'équipe d'experts entend d'abord saluer la volonté de Bruxelles Formation de solliciter une analyse indépendante de son rapport d'évaluation interne, prolongée par des recommandations, dans la mesure où la démarche repose sur la transparence et l'ouverture à des regards extérieurs. Dans la foulée, l'équipe souhaite préciser que la tonalité critique de certains des passages de la présente note n'est aucunement alimentée par une volonté de dénigrer l'important travail accompli en interne par Bruxelles Formation mais repose, au contraire, sur une volonté de prendre au sérieux la double mission confiée à l'équipe et d'effectuer celle-ci en totale indépendance, dans l'espoir que son résultat final puisse être utile pour le commanditaire.

D'emblée, la tâche d'évaluer la mise en œuvre du premier contrat de gestion de Bruxelles Formation, relatif à la période 2012-2016, est l'occasion de souligner que ce contrat de gestion était dépourvu de base légale claire, dans la mesure où le décret organique de Bruxelles Formation ne prévoyait pas explicitement son existence ni son objet (Dumont, 2014, p. 1336). La refonte, au printemps 2016, dudit décret organique a toutefois pallié ce manque pour le futur<sup>1</sup>, de sorte que le prochain contrat de gestion quinquennal de Bruxelles Formation reposera sur un fondement juridique plus solide que l'actuel.

La présente note est structurée en deux temps. Elle analyse d'abord le rapport interne d'évaluation de la mise en œuvre de l'actuel contrat de gestion de Bruxelles Formation (partie 1), puis formule des recommandations en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion de l'organisme (partie 2).

---

<sup>1</sup> Décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, tel qu'il a été modifié par le décret de la Commission communautaire française du 28 avril 2016 modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, *M.B.*, 6 juin 2016, nouvel art. 3/2. Soit dit en passant, on peut s'étonner que le législateur n'ait pas saisi l'occasion de ce toilettage pour faire définitivement disparaître la dénomination « Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle », aujourd'hui tombée en désuétude, et la remplacer par « Bruxelles Formation », ainsi que la Région bruxelloise s'apprête à le faire pour son office de l'emploi, « Actiris » allant devenir la dénomination officielle et non plus seulement officieuse, en lieu et place d'« Office régional bruxellois de l'emploi » (projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi en vue de mettre en œuvre la sixième réforme de l'Etat et de modifier la dénomination de cet office, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015-2016, n° A-394/1).

## **PARTIE 1. AVIS SUR LE RAPPORT INTERNE D'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT DE GESTION 2012-2016 DE BRUXELLES FORMATION**

Le travail de mesure et d'objectivation de l'efficacité, au travers d'indicateurs, des actions menées par Bruxelles Formation représente un enjeu important pour le comité de gestion de l'organisme, mais aussi pour la Commission communautaire française et le contribuable, compte tenu des ressources publiques importantes investies dans la formation professionnelle au sein de l'espace bruxellois francophone.

### **1. Des efforts de rapportage louables**

A la lecture du rapport interne d'évaluation du contrat de gestion 2012-2016, on peut observer un travail sérieux de compilation des données issues de sources multiples, mené en regard des objectifs fixés par ledit contrat de gestion. On peut noter en particulier qu'une attention spécifique est portée à l'analyse du parcours des demandeurs d'emploi sortant de formation, que ce soit au travers des enquêtes Ulysse réalisées en partie en interne (en collaboration avec un bureau d'étude extérieur) ou au travers d'une étude universitaire indépendante telle que celle confiée au centre METICES de l'ULB en 2015. Cela témoigne de la volonté de Bruxelles Formation de constituer et mobiliser de l'expertise pour mieux connaître et évaluer son action.

Le rapport interne présente de manière détaillée de nombreuses réalisations, c'est-à-dire des informations sur la mise en œuvre des actions menées, et ce en regard des objectifs fixés par le contrat de gestion. Si l'on s'en tient à ces derniers, on peut noter l'atteinte de plusieurs objectifs notables, que ce soit en termes d'activités réalisées, de priorisation des actions ou de développement des relations partenariales. On peut noter en particulier les réalisations suivantes, qui nous semblent devoir être mises en exergue :

- élaboration d'un jeu d'indicateurs récurrents permettant des comparaisons diachroniques ;
- évolution à la hausse, entre 2013 et 2015, des activités de formation (+15%) et du nombre de bénéficiaires distincts d'activités de formation (+14%), en proportion similaire à l'augmentation de la dotation de Bruxelles Formation (+18%, entre 2013 et 2016), qui consacre une part très significative de son budget à la production de formations (65,49% en 2015) ;
- rencontre de la priorité accordée aux demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ;
- taux de satisfaction des stagiaires très positif et en progression globale ;
- taux de certification en progression également ;
- avancées dans la mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi bruxellois ;
- multiplication des synergies avec les autres opérateurs bruxellois de l'emploi et de la formation, en particulier Actiris et le VDAB Brussel, par le biais des « politiques croisées » ;
- implication de Bruxelles Formation dans le développement des centres de référence professionnelle.

Parallèlement, les nombreuses données rapportées laissent entrevoir que Bruxelles Formation est engagé dans un important processus de rénovation et de redynamisation internes, visant à améliorer le fonctionnement de l'organisation.

\* \* \*

Ces éléments d'appréciation favorable nous amènent cependant, d'une manière que, encore une fois, nous souhaitons constructive, à formuler deux critiques générales, dont la portée est centrale et nuance significativement les aspects positifs qui viennent d'être épinglés. La première porte sur la faible lisibilité générale de l'évaluation proposée, qui traduit un problème de « format » du rapport d'évaluation mais aussi et surtout un manque de hiérarchisation des objectifs poursuivis (2.) Quant à la seconde critique, elle porte sur la confusion entretenue dans le rapport interne d'évaluation entre indicateurs de réalisation et indicateurs de résultats, qui révèle de notre point de vue une difficulté à mettre l'accent d'abord et avant tout sur les effets réels de la formation professionnelle sur le devenir des demandeurs d'emploi plutôt que sur la mesure pour elle-même des activités déployées par Bruxelles Formation (3.).

## 2. Un manque de lisibilité

Dans le rapport interne d'évaluation, le travail d'objectivation au travers d'indicateurs des missions conférées à Bruxelles Formation est mené systématiquement en regard de la petite centaine d'articles que contient le contrat de gestion. Toutefois, ces articles sont reformulés par ailleurs en une série d'objectifs multiples, le plus souvent transversaux à plusieurs dispositions. Il n'est dès lors pas étonnant que le rapport présente un caractère assez redondant. Son abord particulièrement fastidieux met incidemment en évidence le caractère très, sans doute trop, détaillé du contrat de gestion lui-même.

Le caractère peu digeste du rapport est aussi et surtout lié à la place limitée du commentaire et de l'explicitation au profit du rapportage des données quantitatives, qui souffrent quelques fois d'absence de pistes d'interprétation. Le *set* d'indicateurs associé au contrat de gestion (cfr l'annexe n° 19 jointe au rapport interne) est ainsi fortement mobilisé dans l'examen de l'atteinte (ou non) des objectifs. Mais son omniprésence empêche d'une certaine manière la référence aux données plus fines issues des enquêtes Ulysse et METICES, qui sont fort peu mobilisées. Or, ces enquêtes apportent des éléments d'analyse complémentaires très intéressants. Le *set* d'indicateurs, pour sa part, ne permet pas de développer des analyses plus ciblées sur les objectifs stratégiques prioritaires de Bruxelles Formation. On pense par exemple à l'intérêt qu'il y aurait eu de disposer d'une analyse plus poussée de l'activité de formation professionnelle orientée vers les jeunes de moins de 25 ans, croisant l'ensemble des données significatives à cet égard.

Il faut certes souligner que la note de la direction générale au comité de gestion qui accompagne le rapport interne d'évaluation compense en partie ce biais. Mais cette note marie interprétation des éléments d'évaluation – fort utile –, d'une part, et élaboration et justification d'objectifs politiques pour l'institution, ce qui est tout autre chose, d'autre part, de sorte qu'elle ne pallie pas totalement la difficulté relevée. Par ailleurs, elle contient des passages difficilement compréhensibles, tel celui-ci : « l'élaboration – conjointe avec Actiris – de la note de cadrage des futurs pôles formation emploi dans le cadre des travaux de la Task Force EFE a bien pour objectif

premier la mutualisation des forces d'acteur formation-emploi (idéalement) en un lieu afin de déployer l'offre de services à des publics variés » (p. 9).

Le lecteur doit donc se contenter d'un *reporting* de l'information disponible assez exhaustif mais très brut et fort peu mis en perspective (si l'on excepte les nombreuses analyses thématiques référencées en annexe au rapport) et de la note de la direction générale, plus explicative mais à double orientation interprétative et prospective.

Ainsi, un certain nombre de questions restent en suspens à l'issue de la lecture du rapport interne d'évaluation. Ces questions témoignent de l'importance de contextualiser et d'explicitier suffisamment les réalisations rapportées pour que celles-ci soient pleinement compréhensibles et puissent être discutées. Nous en regroupons ici quelques-unes à titre exemplatif, en indiquant les pages du rapport où il est question des évolutions à propos desquelles nous avons des interrogations.

- Quelles sont les déterminants de l'évolution de la nature des formations dispensées ou supervisées par Bruxelles Formation (p. 3) ?
- Quelles sont les raisons de l'évolution négative des « filières vertes » promues par l'« alliance emploi-environnement » des autorités bruxelloises (p. 9) ?
- Quelle est la signification précise des trois catégories d'indicateurs, respectivement dits de suivi, de résultats et de performance, dont l'adoption est présentée le fruit d'une culture des résultats mais sans guère d'explicitation – en ce compris dans l'annexe n° 19 au rapport (p. 13) ?
- Quels sont et en quoi consistent les indicateurs dont l'élaboration est présentée comme la résultante d'une « démarche qualité » (p. 14) ?
- Quels sont les effets de la systématisation du bilantage et de la réorientation présentée comme indispensable pour renforcer l'efficacité de l'orientation (p. 28) ?

Il en découle qu'en l'état, l'évaluation proposée n'a, de notre point de vue, pas trouvé un format de présentation qui soit à la fois suffisamment analytique et synthétique. Si cette insuffisance est en partie imputable à la rédaction de l'actuel contrat de gestion lui-même, elle nous semble aussi liée, comme nous l'annonçons, à une difficulté plus fondamentale à hiérarchiser les objectifs poursuivis par Bruxelles Formation.

### **3. Des indicateurs de réalisation plutôt que de résultats**

Plus fondamentalement, ce qui fait le plus défaut, de notre point de vue, dans le rapport d'évaluation interne de la mise en œuvre du contrat de gestion, c'est une véritable analyse en termes d'impact (3.1.). Cette lacune majeure doit conduire à réfléchir à l'importance de mettre en place une véritable méthode d'évaluation des résultats (3.2.).

#### **3.1. Des indicateurs descriptifs, sans point de comparaison**

Pour l'essentiel, le rapport se limite à la collecte d'indicateurs de réalisation, c'est-à-dire de données qui renseignent à propos de l'activité menée : nombre de personnes formées, nombre de places de formation créées, nombre d'heures de formation

dispensées, etc. Ces indicateurs sont évidemment importants et peuvent être utiles, mais, même rendus dynamiques par la comparaison diachronique, ils se limitent à restituer des données absolues et déliées de leur contribution effective à l'objectif premier de Bruxelles Formation, à savoir le soutien, via la formation, à l'insertion professionnelle sur le marché du travail. Partant, le rapport interne dit d'évaluation ne contient pas d'éléments qui permettent de se prononcer réellement sur l'efficacité des actions de formation mises en œuvre par Bruxelles Formation et ses partenaires, c'est-à-dire sur l'effet net de ces formations en termes d'accroissement des perspectives d'emploi de leurs bénéficiaires – que ceux-ci soient demandeurs d'emploi ou travailleurs.

Ainsi, il est fréquent, dans le rapport, que des indicateurs tels que le nombre de personnes formées ou le nombre de places de formation disponibles soient utilisés comme indicateurs de succès, ou « résultats », de la formation. Par exemple, les effets de la formation professionnelle sur la « capacité des demandeurs d'emploi à s'insérer durablement sur le marché du travail » sont, pour partie, établis de la manière suivante dans le rapport :

« Résultats : [...] ° 14.350 demandeurs d'emploi distincts ont participé à une activité de formation en 2015, soit une augmentation de 14,0% entre 2013 et 2015 (12.588 demandeurs d'emploi) ° 19.774 places de formation ont été occupées par des demandeurs d'emploi en 2015, soit une augmentation de 15,2% entre 2013 et 2015 ; [...] » (p. 3).

Or, ce décompte ne dit en réalité rien sur le nombre de demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi *grâce* à la formation, alors que c'est cela qui constitue en définitive la seule information véritablement pertinente en termes d'évaluation proprement dite. Comme le soulignent Cahuc et Zylberberg (2004, p. 179), « cette façon de présenter le bilan d'une mesure de politique d'emploi en affichant simplement le nombre de bénéficiaires devrait être bannie, car elle fait croire que l'efficacité de la mesure se confond avec le nombre de gens qui en bénéficient ».

Assurer la collecte de ce type d'indicateurs – que l'on appelle communément indicateurs « de réalisation » – est néanmoins essentiel pour comprendre et contrôler les caractéristiques des publics participants (sexe, âge, niveau de diplôme, passé de chômage,...), afin d'éclairer les processus de sélection des bénéficiaires et d'identifier d'éventuels dysfonctionnements dans la mise en œuvre des formations. Mais à nouveau, la seule mise au jour des chiffres absolus de ces croisements entre activités menées et publics ne donne pas de point d'appui qui permette d'élaborer une véritable évaluation. A titre d'exemple, la sur-représentation des diplômés de l'enseignement supérieur parmi les stagiaires de Bruxelles Formation est-elle une politique souhaitée ? Dans la négative, quelles sont les failles dans le processus de sélection qui permet d'expliquer cette sur-représentation ? Si les bénéficiaires d'une action de formation ont des caractéristiques telles – par exemple un niveau de diplôme élevé – qu'ils sont, à la rigueur, plus à même de s'en sortir sans bénéficier de la formation, alors il est fort plausible que l'amélioration des perspectives d'embauche induite par la formation – soit le « résultat » au sens strict – soit faible voire nulle.

Il est vrai que le rapport va plus loin que simplement indiquer le nombre de bénéficiaires de formations, en rapportant aussi le nombre de ceux qui occupent un emploi ou sont en reprise de formation ou d'études après qu'ils soient sortis du programme de formation étudié. C'est ce que le rapport interne appelle le nombre (ou le taux) de « sorties positives » (p. 4). Pour reprendre l'exemple utilisé plus haut,



les effets de la formation professionnelle sur « la capacité des demandeurs d'emploi à s'insérer durablement sur le marché du travail » sont établis de la manière suivante dans le rapport :

« Résultats : [...] -> Taux de sortie positive des DE (Bruxelles Formation) : ° 74,5% en 2015 (sortants 2013) [...], dont 59,7% de mise à l'emploi (avec ou sans moments de formation/études complémentaires) et 14,8% de reprise d'études ou de formation en 2015; [...] -> La tendance est la même chez nos partenaires ISP [...]° En 2015 (sortants 2013): 72,9% dont 37,3% de mise à l'emploi (avec ou sans moments de formation/études complémentaires) et 35,6% de reprise de formation et/ou d'études » (p. 4).

Le taux de sortie positive n'est pas explicitement défini dans le rapport – ce qui, soit dit en passant, n'est pas très heureux. Mais on comprend qu'il s'agit de la proportion de personnes qui sont en emploi ou en reprise de formation ou d'études au cours d'une année particulière (en l'occurrence 2015) parmi celles qui ont terminé une action de formation, chez Bruxelles Formation ou un de ses partenaires, deux années auparavant (donc en 2013). Or, une fois encore, pris de manière absolue, un taux de sortie positive ne donne pas de point de comparaison au regard duquel ce taux pourrait être considéré comme la preuve d'un impact positif. De même, des taux de sortie positive en croissance ne traduisent pas nécessairement une efficacité plus grande des dispositifs de formation, dans la mesure où une évolution à première vue encourageante peut simplement refléter un changement des caractéristiques des bénéficiaires de formations (à l'avantage, par exemple, de demandeurs d'emploi plus qualifiés) ou, plus simplement, des conditions économiques plus propices à l'embauche.

La confusion entre réalisation et impact, ou entre action et résultat, dont est empreinte le rapport démontre la nécessité de mettre en place une véritable méthode d'évaluation des résultats.

## **2.2. La nécessité d'une véritable méthode d'évaluation des résultats**

Parce qu'elle conduit à la transformation individuelle des bénéficiaires par l'acquisition d'un nouveau savoir, la formation professionnelle est un objet qui doit se prêter avec précaution à l'évaluation. Les contenus de la formation professionnelle sont en effet très divers. Les bénéficiaires, même cernés au travers de quelques variables socio-démographiques, s'appuient sur des expériences de vie variées. Les suites données au suivi d'une formation sont dans les faits fortement contingentes et variables. Néanmoins, ces spécificités ne doivent pas empêcher, malgré les écueils à contrôler, de poser des questions évaluatives cherchant à tenter d'isoler, autant que possible, l'effet « pur » d'une formation sur le devenir de ses bénéficiaires.

Méthodologiquement, pour savoir si une formation particulière améliore effectivement les perspectives d'emploi des personnes qui y ont participé – ou tout autre critère d'évaluation qui serait jugé plus pertinent –, il faut chercher à pouvoir répondre à une question contrefactuelle du type suivant : en quoi les perspectives d'emploi des bénéficiaires d'une formation sont-elles différentes, en moyenne, de ce qu'elles auraient été s'ils n'avaient pas bénéficié d'une formation ? Dans l'absolu, seule la comparaison entre ces deux situations permet de savoir si la formation a réellement fait une différence en matière d'insertion professionnelle. En pratique, une telle comparaison est bien sûr impossible, puisqu'une même personne ne peut jamais simultanément participer à une action de formation et ne pas y participer. C'est de cette impossibilité que découle toute la difficulté d'évaluer sérieusement

l'efficacité et de mesurer l'impact des formations – et, de manière générale, de toute politique d'emploi.

Cela étant, des progrès considérables ont été réalisés ces vingt dernières années en économie sur le plan des méthodes, même s'il n'y a pas encore de consensus à propos de la méthode la plus fiable<sup>2</sup>. Toutes les méthodes développées ont comme point de départ le type de question contrefactuelle posée ci-dessus mais font des hypothèses différentes sur la situation de référence, c'est-à-dire sur ce qui serait advenu aux bénéficiaires en l'absence de l'action.

Une méthode abondamment utilisée est celle des groupes de contrôle, qui consiste à identifier des groupes de non-participants présentant des caractéristiques analogues à celles des participants – pour leur part appelé « groupe témoin » ou « groupe test ». On peut alors comparer la réalisation du critère d'évaluation retenu (l'insertion professionnelle, le niveau de revenu, etc) dans les deux groupes après l'action évaluée et, sur cette base, formuler un constat à propos de l'efficacité de l'action pour des personnes qui ont des caractéristiques similaires. L'étude du centre METICES de l'ULB commanditée par Bruxelles Formation, reprise dans les annexes au rapport interne d'évaluation (annexe n° 30), s'appuie précisément sur cette méthode afin d'évaluer l'effet des différents types de formation organisées par Bruxelles Formation ou ses partenaires sur les chances d'accès et de maintien en emploi. Les résultats de l'étude sont résumés comme suit dans la note de la direction générale au comité de gestion :

« [...] l'étude METICES a chiffré scientifiquement la plus-value de la formation professionnelle dans le retour à l'emploi à +14% toutes formations confondues et à +22% pour les formations qualifiantes [...] » (p. 2).

Dans l'étude METICES, les participants ont été sélectionnés parmi ceux qui ont achevé une formation professionnelle au cours d'une année civile donnée (2007, 2008, 2009 ou 2010). Pour leur part, les non-participants ont été sélectionnés sur la base d'un tirage aléatoire au sein de la population des demandeurs d'emploi indemnisés « n'ayant pas participé à une formation professionnelle dans l'année civile et étant inscrits chez Actiris depuis au moins trois mois » (étude METICES, 2015, p. 11) à un moment de référence correspondant au « moment moyen » d'achèvement des formations. Les auteurs créent ensuite des groupes de participants et de non-participants, les seconds jouant le rôle de groupes de contrôle, homogènes en terme de quelques caractéristiques observables : même genre, même classe d'âge (trois classes sont distinguées), même classe de durée d'inoccupation (trois classes également sont distinguées) et même niveau d'études (trois classes à nouveau). La « plus-value » à laquelle il est fait référence dans la note de la direction générale représente l'écart moyen, 24 mois après leur sélection (en 2007, 2008, 2009 ou 2010), entre le taux d'emploi des personnes bénéficiaires d'une formation et le taux d'emploi des non-bénéficiaires de même sexe ainsi que de mêmes classes d'âge, de durée et de niveau d'études.

Le problème de cette approche, et les auteurs de l'étude METICES en sont du reste bien conscients, est que le nombre limité de variables socio-démographiques choisies (âge, genre, durée d'inoccupation et niveau d'études) a conduit à constituer des groupes dont la proximité des situations de vie n'est guère garantie, et donc à des

---

<sup>2</sup> Pour un exposé non technique sur les méthodes généralement utilisées pour évaluer des politiques publiques, en particulier des politiques d'emploi, voir Dejemeppe et Van der Linden (2009), Van der Linden (2011), Parienté (2015) et Parienté (2016).

biais de sélection potentiellement importants<sup>3</sup>. Par exemple, les personnes qui n'ont pas de jeunes enfants à charge sont *a priori* plus nombreuses à poser leur candidature à une formation et à aller jusqu'à son terme. Indépendamment de leur participation ou non à une formation, ces personnes sont par ailleurs habituellement plus actives dans leurs démarches de prospection d'emploi de par leur disponibilité plus grande. Par conséquent, l'écart de 14% rapporté dans l'étude et valorisé par Bruxelles Formation pourrait refléter, non pas d'abord l'effet propre des formations, mais surtout le fait qu'en raison de leur plus grande disponibilité sur le marché de l'emploi, les bénéficiaires des formations professionnelles ont de meilleures perspectives d'embauche que les non-bénéficiaires.

En conclusion, on ne peut qu'inviter Bruxelles Formation à poursuivre cette première démarche d'évaluation extérieure de l'impact des formations, entreprise au travers de l'étude METICES. Mais pour cela, l'organisme gagnerait à mobiliser davantage les méthodes d'évaluation les plus fines qui, à la fois, se sont complexifiées et ont gagné en fiabilité. Ces méthodes requièrent du temps et un savoir-faire pointu – on y reviendra dans les recommandations. Mais elles permettent de faire une distinction nette entre indicateurs de réalisation et indicateurs de résultats. Le nombre de places de formation créées, le nombre de bénéficiaires d'une formation, le parcours des bénéficiaires sur le marché du travail, et même une comparaison entre ces parcours et ceux d'un groupe de contrôle, sont autant d'indicateurs descriptifs intéressants. En revanche, ils ne permettent pas de se prononcer avec précision et de manière rigoureuse sur l'effet du dispositif de formation sur les perspectives d'emploi des demandeurs d'emploi. Or, cet effet est ce qui doit être isolé en priorité si l'on entend réellement évaluer l'efficacité de la politique menée.

---

<sup>3</sup> Sur la notion de biais de sélection, voir le premier encadré en annexe à la présente note.

## **PARTIE 2. RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ELABORATION DU CONTRAT DE GESTION 2017-2021 DE BRUXELLES FORMATION**

Nos recommandations en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation s'articulent autour de quatre axes. Le premier, qui est aussi le plus important, a trait à la nécessité de beaucoup mieux distinguer les finalités et les moyens de l'organisme, et d'élaborer systématiquement les premières comme les seconds en fonction des besoins et problèmes à résoudre (1.) Le second axe a trait à l'importance de prévoir d'entrée de jeu la nécessité de pouvoir ultérieurement évaluer les actions entreprises, par le biais à la fois d'évaluations de mise en œuvre (2.) et d'évaluations d'impact (3.). Le troisième axe de nos recommandations, qui découle immédiatement du précédent, concerne le développement et la mobilisation par Bruxelles Formation d'une plus grande expertise en matière d'évaluation (4.). Enfin, le dernier axe de nos suggestions tourne autour du décloisonnement des acteurs et des politiques de l'emploi et de la formation à Bruxelles (5.).

### **1. Elaborer toute action à partir d'une « logique d'intervention » : ancrer la question des finalités au cœur du futur contrat de gestion**

Un des défauts du contrat de gestion 2011-2016 de Bruxelles Formation qui apparaît incidemment dans notre avis sur l'évaluation de sa mise en œuvre est le trop grand nombre, la dispersion et l'absence de priorisation des objectifs fixés. De surcroît, ceux-ci sont souvent formulés de manière à la fois un peu répétitive et confuse. Il en découle une difficulté à distinguer entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, c'est-à-dire entre les missions fondamentales de Bruxelles Formation, d'une part, et les dispositifs concrets et les moyens logistiques déployés pour accomplir ces missions, d'autre part. Or, cette distinction doit pouvoir être faite dans le prochain contrat de gestion si l'organisme souhaite disposer d'une boussole qui mette l'accent sur ses véritables priorités et si l'on souhaite que, à l'heure du bilan suivant, le travail accompli en vue de réaliser ces priorités soit réellement évaluable.

A cet égard, il nous semble essentiel que le prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation accorde davantage d'importance à l'élaboration et la formulation claire des objectifs stratégiques de l'organisation, mais laisse en revanche à celui-ci une marge de flexibilité importante pour lui permettre d'ajuster librement l'usage de ses moyens en regard de ces objectifs et pour déployer de nouvelles mesures en cours de contrat si cela apparaît opportun. Il paraît en effet peu réaliste de rester enfermé dans une logique de programmation quinquennale aspirant à une certaine forme d'exhaustivité, compte tenu de la rapidité des évolutions qui affectent le marché de l'emploi et, en particulier, les besoins de formation. Pour cette raison, le contrat de gestion ne devrait pas s'immiscer dans les contraintes opérationnelles, qui doivent rester du ressort de l'organisme et de ses instances décisionnelles. Sur ce plan, une source d'inspiration possible est le contrat de gestion 2011-2015 du VDAB, qui tient en seulement 20 pages et autant de dispositions<sup>4</sup> – et ce alors que l'organisme a la charge non pas seulement de la formation professionnelle mais aussi de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en Communauté flamande.

L'identification des objectifs stratégiques prioritaires ne signifie pas l'énonciation

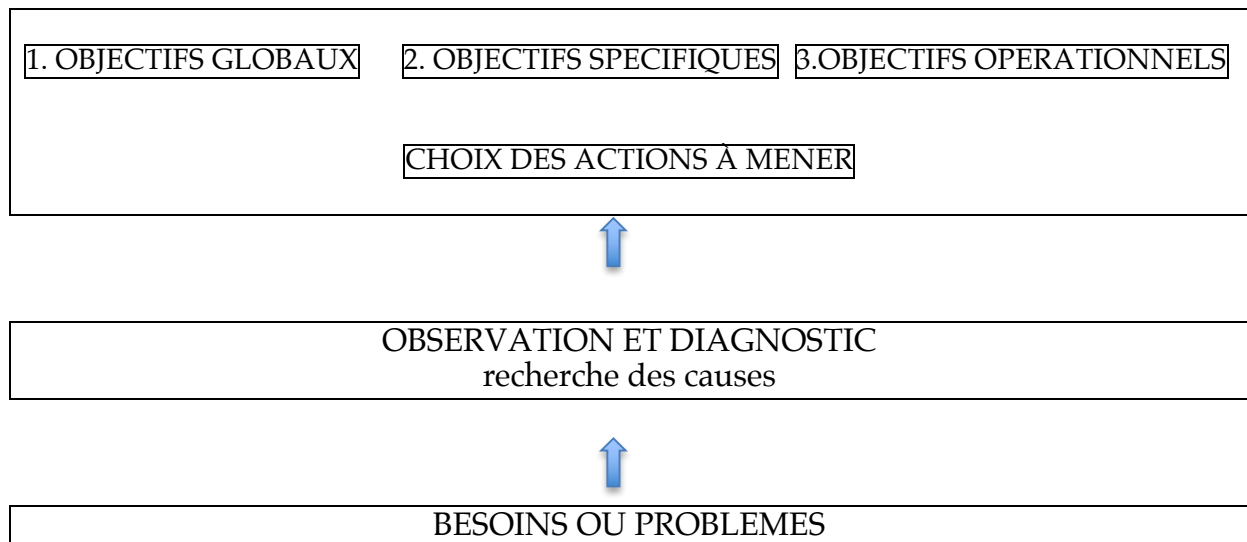
---

<sup>4</sup> Beheersovereenkomst afgesloten tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding voor de periode 2011-2015, 20 p., [www.vdab.be/sites/web/files/doc/BeheersovereenkomstVDAB\\_2011\\_2015.pdf](http://www.vdab.be/sites/web/files/doc/BeheersovereenkomstVDAB_2011_2015.pdf).

vague d'effets globaux souhaités. En ce sens, la Cour des comptes a déjà eu l'occasion de souligner, à propos des contrats d'administration conclus entre l'Etat fédéral et les institutions publiques de sécurité sociale, que « sur le plan des objectifs et des cibles, l'Etat n'a pu s'assurer de manière systématique de leur caractère pertinent, réaliste, ambitieux, précis, clair et planifié dans le temps ainsi que de leur caractère mesurable », compte tenu du caractère trop flou de ces contrats (Cour des comptes, 2005, p. 27). Une bonne pratique possible pour éviter ce travers consiste à débiter le travail de construction des objectifs à partir de l'analyse fine des besoins ou problèmes rencontrés sur le terrain et à opérer ensuite des choix, de plus en plus précis et concrets, sur la base de ce que l'on pourrait appeler une « logique d'intervention ». Cette logique d'intervention vise à assurer que, au final, toute action mise en œuvre par l'organisme soit pensée en fonction de la contribution qu'elle est susceptible d'apporter à la résolution des problèmes ou besoins rencontrés.

La figure 1 ci-dessous schématise la logique d'intervention proposée, tandis que l'encadré qui la suit l'explique en partant d'un exemple concret, celui des actions de formation dans les métiers dits en demande ou en pénurie<sup>5</sup>.

**Figure 1. Logique d'intervention d'une action ou d'un ensemble d'actions**



**Encadré 2. Exemple – Logique d'intervention des actions de formation dans les métiers dits en demande ou en pénurie**

1. Au départ, il y a la prise de conscience d'un *ensemble de besoins ou de problèmes*, par exemple la difficulté des entreprises à Bruxelles de pourvoir des postes vacants dans certains métiers ou certaines fonctions. Ce problème représente un enjeu important pour les décideurs publics à Bruxelles, puisque les difficultés de recrutement peuvent amener des entreprises à ne pas ouvrir des postes de travail qu'elles avaient l'intention de créer et donc avoir un effet négatif sur la création d'activités et d'emplois en région bruxelloise.
2. Avant d'entreprendre toute action, il doit y avoir une *phase d'observation et de diagnostic* de la situation, grâce à laquelle on tente de cerner au mieux les causes

<sup>5</sup> Cet exemple s'appuie sur les concepts développés dans Dejemeppe et Van der Linden (2009) ainsi que dans IWEPS (2014).

exactes du problème. Certaines professions connaissent sans doute des difficultés de recrutement structurelles, alors que pour d'autres, ces difficultés sont davantage cycliques voire saisonnières. Parmi les causes structurelles possibles, on peut penser (1) au manque de compétences appropriées des demandeurs d'emploi, (2) à la mauvaise image de certains métiers auprès des demandeurs d'emploi, (3) à l'absence d'un projet professionnel clair dans le chef de certains demandeurs d'emploi et (4) à des conditions de travail ou d'emploi difficiles dans certaines professions (IWEPS, 2014, p. 4), mais on peut songer aussi aux difficultés des employeurs (5) à cerner précisément leurs besoins, (6) à formuler des anticipations quantitatives sur plusieurs années et (7) à lier les problèmes de recrutement à des insuffisances en termes de formation (Zune, 2014).

3. A la suite de cette phase d'observation et de diagnostic, on doit être en mesure de se donner un *objectif global*, par exemple diminuer le nombre de fonctions critiques structurelles à Bruxelles, en agissant en priorité, à supposer que ce soient elles que le diagnostic a fait apparaître comme les plus significatives, sur les trois premières causes énumérées ci-dessus. A ce stade, on ne se situe plus au niveau de la perception du problème : on s'appuie sur l'observation et le diagnostic dudit problème pour faire un choix – en l'occurrence, diminuer le nombre de fonctions critiques structurelles en agissant en priorité sur trois causes.
4. Une fois l'objectif global arrêté il faut, toujours sur la base du diagnostic des causes du problème, se fixer des *objectifs spécifiques*. S'agissant par exemple du manque de qualifications, qui est l'une des trois causes principales identifiées, on peut agir de plusieurs manières : en favorisant une meilleure orientation des élèves et des étudiants, en développant la formation continue des travailleurs, en améliorant la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, etc. Entre ces différentes variables, des choix s'imposent, contraints par les leviers dont dispose Bruxelles Formation. Définir un objectif spécifique, c'est faire un tel choix et ainsi dire par quel canal privilégié l'organisme entend, compte tenu de ses compétences, atteindre l'objectif global. Par exemple, si cela apparaît pertinent au vu du diagnostic, mettre l'accent sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dans telle et telle filière.
5. Une fois les objectifs spécifiques définis, il reste alors à préciser la manière d'y parvenir. Là encore, le diagnostic des causes doit jouer un rôle central. Il importe également de prendre connaissance, lorsqu'elles existent, des évaluations déjà menées à propos de l'éventail des actions, interventions et politiques susceptibles d'apporter une réponse aux problèmes identifiés. Bien entendu, il faut aussi bien apprécier le contexte socio-économique dans lequel le projet s'insère. Sur ces différentes bases, il est alors possible d'opérer un choix parmi les très nombreuses actions envisageables et, au regard des ressources disponibles, de se définir des *objectifs opérationnels*. Par ressources, il faut entendre les ressources financières (fonds propres, subsides, etc) mais aussi les ressources non financières (en particulier le personnel susceptible d'être affecté à l'action envisagée).

Un exemple d'objectif opérationnel concret sera d'assurer 10 000 stages de formation qualifiante, c'est-à-dire ayant pour finalité l'acquisition d'un métier, par an à des demandeurs d'emploi bruxellois au chômage depuis au moins 6 mois, en orientant ces stages vers certaines filières structurellement critiques. Cet objectif opérationnel précis n'aura de sens que parce qu'il aura été préalablement enchâssé

dans un objectif global décliné en objectifs spécifiques, le tout ayant été précédé par une phase de diagnostic.

D'autres exemples d'objectifs opérationnels sont donnés dans le tableau 1, ci-dessous, toujours en prenant le cas des actions de formation dans les métiers dits en demande ou en pénurie.

**Tableau 1. Objectifs global, spécifiques et opérationnels pour les actions de formation dans les métiers dits en demande ou en pénurie**

Objectif global	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Diminuer le nombre de fonctions critiques structurelles à Bruxelles	Primaire : diminuer le nombre de fonctions critiques à Bruxelles en augmentant le nombre de demandeurs d'emploi bruxellois disposant d'une formation professionnelle certifiée dans certains métiers et fonctions critiques  Secondaire : augmenter le nombre de candidats à la formation dans certains métiers en pénurie et augmenter le nombre de demandeurs d'emploi dont le projet professionnel pourrait être orienté vers ces métiers	Assurer X <sup>6</sup> stages de formation qualifiante par an à des demandeurs d'emploi bruxellois au chômage depuis au moins 6 mois, orientés vers les filières structurellement critiques <sup>7</sup>
		Organiser X séances collectives d'information par an sur les métiers critiques à l'attention des demandeurs d'emploi bruxellois au chômage depuis au moins 6 mois
		Organiser X « essais métiers critiques » pour des demandeurs d'emploi bruxellois qui n'ont pas un projet professionnel clair
		...
		Systematiser la validation des compétences acquises en cours de formation
		Développer le système d'information sur les formations disponibles

Dans cette logique, une action particulière est donc systématiquement pensée en fonction de besoins ou problèmes dont les causes ont été analysées, à la suite de quoi des priorités stratégiques ont été établies. Toute action doit ultimement concourir à la réalisation d'une ou plusieurs de ces priorités stratégiques – ou objectifs globaux. Le contrat de gestion doit avoir pour objet privilégié la formulation de ces derniers. Encore une fois, son élaboration présuppose nécessairement la réalisation d'un diagnostic le plus fin possible des problèmes et des besoins.

<sup>6</sup> On pourrait imaginer, pour cet exemple d'objectif opérationnel comme pour les suivants, que ce nombre soit déterminé annuellement au sein du comité de gestion.

<sup>7</sup> Il faudrait bien sûr, à nouveau pour cet exemple comme pour les suivants, préciser les filières critiques retenues, le nombre de stages disponibles par filière, le type de stage mis en place, sa durée, etc.

La mise en œuvre de la logique d'intervention ici présentée peut sembler complexe de prime abord. Toutefois, prendre le temps de l'opérationnaliser à l'occasion de l'élaboration du prochain contrat de gestion conduirait à ce que la question des finalités et de la pertinence de toute action soit structurellement au cœur du pilotage de l'action publique.

Un autre intérêt majeur de développer une telle logique d'intervention pour chaque action a trait au moment ultérieur de l'évaluation. C'est que s'il est bien construit, le contrat de gestion fera figure de « norme de référence dans la démarche d'évaluation : les clauses énonçant les objectifs permettront d'évaluer la mesure dans laquelle l'entité décentralisée a exécuté les obligations que le contrat mettait à sa charge ». Mais, avertissent certains observateurs, « la contribution du contrat à l'évaluation de l'action de l'organisme sera d'autant plus précieuse que les objectifs et indicateurs auront été définis avec soin. Au contraire, une rédaction lacunaire, reposant, par exemple, sur une formulation trop vague, privera le contrat d'une part substantielle de son utilité » (De Roy, 2010, p. 144).

Lorsqu'il s'agira de procéder à l'évaluation, il sera bien entendu utile de quantifier le degré de réalisation des divers objectifs opérationnels retenus. Il s'agira, autrement dit, d'évaluer la mise en œuvre des actions programmées, au moyen d'indicateurs de réalisation (2.). Mais il importera aussi et surtout de chercher à déterminer dans quelle mesure ces actions ont eu un véritable effet sur le devenir de leurs bénéficiaires. L'évaluation visera alors, non pas seulement à mesurer leur degré de mise en œuvre, mais à jauger leur impact effectif, au moyen cette fois d'indicateurs de résultats (3.). Comme on va le voir, l'existence d'objectifs globaux et d'objectifs spécifiques clairement établis est indispensable pour permettre à un évaluateur de chercher à mesurer cet impact, tout comme le sont les informations collectées dans le cadre de l'évaluation de mise en œuvre.

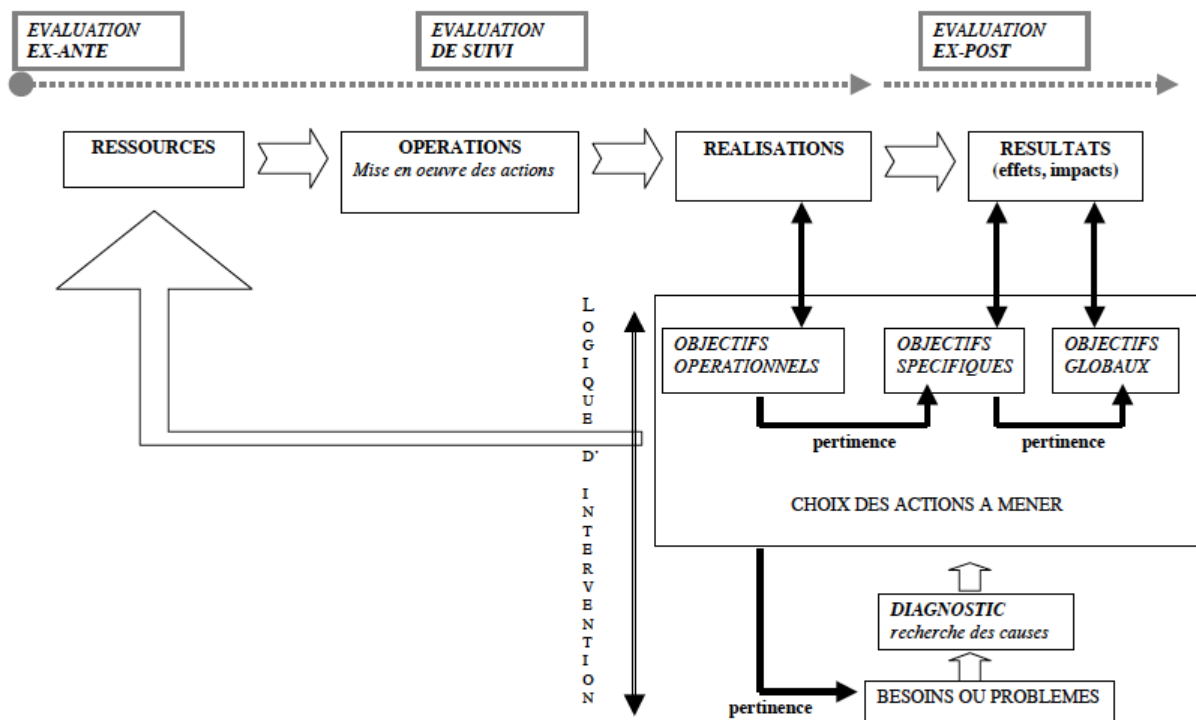
Si toutes les actions menées doivent faire l'objet d'une évaluation de mise en œuvre, ou de suivi, nous suggérons, compte tenu de sa difficulté, de réserver l'évaluation d'impact aux actions jugées les plus importantes ou les plus coûteuses, bref aux actions phares.

Avant de détailler les deux types d'évaluation *a posteriori* dont une action peut faire l'objet, on peut encore faire observer que le déploiement de la logique d'intervention proposée ici permet également de réaliser des évaluations *ex ante*, c'est-à-dire de vérifier, avant le lancement de l'action, si celle-ci paraît adéquatement articulée aux objectifs globaux et spécifiques retenus ainsi qu'aux besoins et problèmes identifiés. L'évaluation *ex ante* consiste donc à s'assurer autant que possible de la pertinence de toute action envisagée avant son démarrage. Elle permet d'opérer des ajustements dès le stade de la programmation, lorsqu'apparaissent des problèmes de conception ou de cohérence qu'il est encore temps de corriger.

Les différents moments et les objets de l'évaluation sont schématisés dans la figure 2.



Figure 2. Moments et objets de l'évaluation



## 2. Prévoir l'évaluation de la mise en œuvre des actions

Souvent, de mauvais résultats sont attribués à de mauvais choix de politique, alors qu'en réalité, ces résultats décevants sont parfois imputables à une mise en œuvre déficiente plutôt qu'à un choix de politique inapproprié. La manière dont une action est mise en œuvre pèse en effet significativement sur ses effets, ou résultats. C'est pourquoi il est indispensable de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de toute action. Par ailleurs, effectuer un tel *monitoring* est indispensable pour collecter les données qui sont indispensables en vue de réaliser ultérieurement une évaluation des résultats proprement dits. En l'absence de suivi régulier, il ne sera pas possible d'élaborer des pistes d'explication pour tenter de comprendre les effets qui seront observés après coup.

L'évaluation de la mise en œuvre nécessite d'abord la mise en place d'indicateurs de réalisation. Par le biais de ceux-ci, on mesure des unités physiques ou monétaires, tels le nombre et le type de stages accomplis, le nombre et le type de bénéficiaires de ces stages, le nombre de séances d'information collective organisées, le budget alloué à chaque action, etc. Ces indicateurs permettent de voir si les objectifs opérationnels de l'organisme exprimés sous la forme de cibles chiffrées sont ou non atteints.

Mais l'évaluation de la mise en œuvre ne se limite pas à cela. Elle suppose aussi une description, une analyse et une appréciation de toute action, ainsi que du processus par lequel le ou les opérateurs impliqués mènent cette action. S'agissant de l'action en tant que telle, cela conduit à poser les questions suivantes : quelle est la nature précise de cette action ? Quel est son public-cible ? Comment ses bénéficiaires sont-ils sélectionnés ? Quelle est la taille et la composition des groupes de bénéficiaires ?

Quels sont la pédagogie et le mode d'intervention mobilisés ? Quels sont les équipements disponibles ? Quant à l'opérateur en charge de l'action, il faut dire qui il est et comment il est organisé, quel est le personnel affecté à l'action, comment, si les opérateurs sont plusieurs, sont-ils coordonnés et quel est le rôle de chacun, etc.

Une telle évaluation de suivi peut s'appuyer sur les indicateurs déjà élaborés lors de la confection du contrat de gestion 2011-2016 de Bruxelles Formation<sup>8</sup>. Mais cette évaluation gagnerait à reposer aussi sur des indicateurs complémentaires croisés et surtout sur des appréciations qualitatives. Parmi les indicateurs croisés qui pourraient fort utilement venir compléter l'arsenal existant, on peut penser, par exemple, à la constitution d'un indicateur mesurant le taux de sélection des candidats à l'entrée en formation, croisé avec des données de type socio-démographiques, ethnique et relatives au handicap. Un tel indicateur composite permettrait de mesurer comment Bruxelles Formation combine les objectifs, qui sont en partie en tension, d'assurer un égal accès à tous à la formation professionnelle, d'un côté, et de cibler l'effort vers certaines catégories de demandeurs d'emploi (ou de travailleurs) jugées prioritaires, d'un autre côté. Pour ce qui concerne les appréciations qualitatives, elles explicitent et commentent les réalisations accomplies ainsi que leurs évolutions observables au fil du temps. Ces appréciations peuvent aussi directement s'appuyer sur des enquêtes auprès des bénéficiaires et des formateurs. Des enquêtes de ce type permettraient de mieux connaître l'engagement des participants dans la formation et leur ressenti, quant au contenu des programmes, à leur adéquation aux besoins, à la taille et la composition des groupes, etc, toutes choses que les indicateurs quantitatifs existants ne permettent sans doute pas suffisamment de saisir<sup>9</sup>.

### 3. Prévoir l'évaluation de l'impact des actions phares

Là où l'évaluation de mise en œuvre renseigne sur les réalisations et leurs évolutions, et s'apparente donc à une forme de suivi permanent des actions, l'évaluation d'impact, elle, a nécessairement lieu après coup et s'inscrit dans une démarche de recherche de relations causales. Autrement dit, elle poursuit l'objectif d'identifier les effets précis, ou résultats, qui peuvent être imputés aux actions. Comme nous l'avons indiqué plus haut, toutes les actions de formation ne peuvent pas, pratiquement, faire l'objet d'une analyse fine en termes d'impact, étant donné à la fois la complexité de celle-ci et la place secondaire que certaines actions occupent dans la trajectoire des bénéficiaires. Partant, c'est à l'égard des actions jugées les plus importantes, en termes de public, d'effets attendus ou de budget, que l'évaluation d'impact est la plus pertinente.

Il y a lieu de penser l'évaluation de l'impact d'un programme particulier avant même son lancement. En effet, la mise en œuvre de certaines méthodes d'évaluation nécessite de sélectionner un groupe de contrôle et de collecter des données détaillées sur leur parcours et sur celui des futurs participants bien avant leur entrée dans le programme évalué. Pour cela, il faut s'accorder du temps. Le travail de collecte et de vérification des données peut en effet être assez chronophage.

---

<sup>8</sup> On pense en particulier aux indicateurs 1.1, 1.2, 1.9, 2.1, 2.2, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2 et 5.3 (cfr l'annexe n° 19 jointe au rapport interne d'évaluation).

<sup>9</sup> Voir les indicateurs 1.4, 1.5, 1.6, 1.8, 4.3, 4.4, 4.5 et 4.6 (cfr l'annexe n° 19 jointe au rapport interne d'évaluation).

Par ailleurs, les effets de certains programmes ne se font sentir qu'à long terme. Les mesures visant à former la main-d'œuvre, par exemple, peuvent ne produire des résultats qu'après plusieurs années. Dans ce cas, il faudrait idéalement observer les conséquences des mesures dans la durée. Mais, outre qu'un tel suivi est assez coûteux, il devient plus difficile d'établir une relation de causalité entre l'action et les faits observés – par exemple, la trajectoire sur le marché du travail – à mesure qu'on s'éloigne du moment où cette action a eu lieu. Il y a donc un compromis à trouver entre une analyse des effets immédiats d'une action et une analyse de ses effets à plus long terme.

Enfin, si une action s'avère avoir un effet positif – dans un sens qu'il convient bien sûr d'explicitier –, cela ne dit pas encore jusqu'à quel point il faudrait la développer. Ici, les coûts et bénéfices peuvent être confrontés pour définir le niveau souhaitable de son développement. L'analyse coûts-bénéfices exprime les effets en termes monétaires – par exemple l'augmentation du revenu du bénéficiaire découlant de la reprise d'emploi ou la diminution des dépenses des autorités publiques en matière d'allocations de chômage – et les compare aux coûts engendrés par l'action, de manière à pouvoir jauger si la différence entre coûts et bénéfices est positive ou négative. Cet outil peut servir de guide pour déterminer l'ampleur à donner à une action évaluée positivement.

Déployer une évaluation d'impact implique d'adopter un critère d'évaluation (le taux d'emploi, le revenu, la satisfaction personnelle, etc), en fonction duquel l'effet qui sera observé va être jugé positif ou non (4.1.), puis de chercher à déterminer un point de référence, au regard duquel les évolutions observées peuvent être confrontées et l'effet net du programme en cause ainsi identifié (4.2.). Autrement dit, il faut se mettre d'accord sur le critère qui permettra de dire si les résultats qui seront constatés sont favorables ou non et ensuite s'attacher à mesurer ces résultats.

#### **4.1. Quels critères d'évaluation retenir ?**

La question de savoir quel est le critère d'évaluation à retenir pour évaluer l'impact d'une mesure est centrale. Elle doit faire l'objet d'une réflexion et d'une décision très tôt dans le processus d'évaluation.

Une bonne description préalable d'une politique peut révéler l'objectif spécifique qui lui est assigné par son initiateur. Ainsi, là où la formation qualifiante vise l'accès à l'emploi, la préformation poursuit généralement davantage l'objectif de permettre la participation à la vie sociale – ou d'ouvrir l'accès à la formation qualifiante. Si l'objectif affiché par le programme soumis à évaluation est suffisamment explicite, on peut alors s'y tenir pour élaborer le critère d'évaluation. Mais ce n'est pas toujours évident, car il arrive fréquemment que les programmes à évaluer poursuivent plusieurs objectifs distincts, susceptibles d'entrer en tension. Plus fondamentalement, il faut aussi déterminer si l'objectif spécifique affiché, quand il existe, est toujours fondé et pertinent.

Par ailleurs, l'effet sur lequel porter son attention est contraint par ce qui est susceptible d'être mesuré : évolution des revenus, moment de la sortie du chômage (ventilée en fonction de la destination suivie – entrée en emploi ou sortie de la population active), moment de l'entrée sur le marché de l'emploi (ventilée en fonction du type d'activité professionnelle et de ses caractéristiques),... Un des rôles de l'évaluation *ex ante* évoquée plus haut, cette première évaluation qui est faite lors du démarrage de l'action, est précisément de s'être assuré de la possibilité de mener

ultérieurement une évaluation d'impact à partir des critères prévus, tandis que l'évaluation de suivi, elle, aura permis la collecte périodique des données nécessaires à la mesure du critère retenu.

Il faut donc arrêter un (ou plusieurs) critère(s) d'évaluation(s) qui soi(en)t à la fois pertinent(s) et réaliste(s).

#### **4.2. Comment évaluer les effets d'une action sur ses bénéficiaires ?**

Une fois déterminés le ou les critères d'évaluation qui serviront de jauges, il faut identifier les effets de l'action évaluée sur ses bénéficiaires. C'est, techniquement, le point le plus délicat et celui sur lequel achoppent le plus souvent les études d'impact, ainsi qu'on l'a vu dans la première partie de cette note à propos de l'étude METICES commanditée par Bruxelles Formation. La tâche consiste à définir une situation de référence plausible, c'est-à-dire à formuler une hypothèse crédible à propos de ce qui serait advenu aux bénéficiaires en l'absence de l'action. C'est au regard de cette situation de référence que l'on peut mesurer les effets d'un programme. Mais cette mesure n'est satisfaisante que si la situation de référence, qui joue donc le rôle de point de comparaison, est définie adéquatement.

Des méthodes très diverses existent à cet effet. Les lignes qui suivent en présentent sept, en allant du plus simple vers le plus complexe<sup>10</sup>. Pour chacune, elles tentent de suggérer comment Bruxelles Formation pourrait s'en emparer.

##### **a) La méthode de « reconstitution subjective »**

Une première approche consiste à demander aux bénéficiaires d'un programme, ou éventuellement à leur employeur s'ils ont trouvé un emploi, quel aurait été leur situation professionnelle – si tel est bien le critère d'évaluation retenu – si le programme évalué n'avait pas existé. Ici, la situation de référence est donc déterminée par le bénéficiaire lui-même (ou son employeur). Dans le cas d'un programme de formation, la question est donc de savoir si les intéressés auraient (re)trouvé un emploi s'ils n'avaient pas bénéficié de la formation. En interrogeant les employeurs qui ont embauché des demandeurs d'emploi sortant de formation qualifiante, on peut par exemple chercher à savoir si l'embauche aurait eu lieu même en l'absence de cette formation ou si celle-ci a pesé dans la décision prise.

Dans la mesure où Bruxelles Formation mène régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires de ses actions et des employeurs, nous suggérons que, dans la mesure du possible, des questions de nature évaluative du type de celles suggérées soient intégrées dans ses enquêtes. Certes, cette approche est évidemment, par définition, très subjective. Le risque d'erreur est réel, puisqu'elle fait appel à la mémoire et le ressenti individuel des personnes interrogées. Se baser sur ce type de méthode évaluative n'est donc pas suffisant. Mais quoiqu'imparfaits, ses résultats n'en restent pas moins intéressants. Par ailleurs, intégrer dans les enquêtes existantes des questions permettant ce type d'évaluation n'est pas très compliqué ni coûteux.

---

<sup>10</sup> Certaines des méthodes que nous présentons ici sont au cœur d'ouvrages de référence en matière d'évaluation des politiques d'emploi et de formation, que ce soit en Belgique, en France ou ailleurs. Vu le champ d'action de Bruxelles Formation, nous recommandons en particulier le livre de l'économiste français Marc Ferraci intitulé *Évaluer la formation professionnelle* (Ferraci, 2013). Pour une présentation de synthèse, voir [www.chaire-securisation.fr/uploads/43\\_Presentation\\_Ferracci%20colloque%202013.pdf](http://www.chaire-securisation.fr/uploads/43_Presentation_Ferracci%20colloque%202013.pdf).

## b) La méthode « avant-après »

Cette méthode consiste, dans l'exemple d'une formation continue, à comparer les revenus – si tel est le critère d'évaluation retenu – d'une personne immédiatement avant sa participation à un programme de formation et les revenus qu'elle perçoit peu après la fin de la formation. On suppose ici qu'une bonne mesure de la situation de référence est fournie par la réalisation du critère d'évaluation retenu (les revenus) parmi les participants *avant* leur entrée dans la politique étudiée.

Cette méthode pourrait être mobilisée par Bruxelles Formation pour évaluer l'impact des actions de promotion et de sensibilisation aux métiers qui visent à augmenter le nombre de candidats à la formation dans certains métiers en pénurie. Avant le début de l'action, Bruxelles Formation mènerait une enquête auprès des futurs participants concernant leurs perceptions *a priori* (sur une échelle de 1 à 5 par exemple) à propos des métiers ciblés dans l'action de promotion et sensibilisation. Une question pourrait aussi sonder les participants sur leur intention de participer à telle ou telle autre action de formation qualifiante. Peu après la fin de l'action, les mêmes questions seraient posées aux participants. En analysant l'évolution des réponses aux différentes questions entre le début et la fin de l'action, on peut ainsi vérifier si l'action a modifié les perceptions des participants. Imaginons que seuls 10% des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord à l'idée d'entamer une formation qualifiante dans tel métier en pénurie avant de participer à la séance d'information collective. Après y avoir participé, ce pourcentage grimpe à près de 50%. On peut alors se prononcer sur l'efficacité de cette action.

Cette méthode présente toutefois deux types de problèmes.

Elle ne permet pas de distinguer clairement l'effet de l'action de celui d'autres phénomènes variant au cours du temps. Le résultat observé (par exemple, la croissance du pourcentage de répondants qui sont d'accord ou tout à fait d'accord avec l'idée d'entamer une formation qualifiante dans tel métier en pénurie) peut en effet aussi être la conséquence d'autres changements intervenus entre le moment « avant » la participation' et le moment « après ». Par exemple, une campagne publicitaire faisant la promotion de certains métiers en pénurie.

Une seconde difficulté concerne les « effets d'anticipation ». Dans le cas de programmes librement choisis par les personnes, comme les actions dont il a été question ci-dessus, on pourrait observer que la réponse des bénéficiaires aux questions posées avant la participation soit influencée par le fait qu'ils ont été sélectionnés pour participer à l'action. Les actions « essais-métiers », dont le but premier est de faire découvrir aux demandeurs d'emploi des métiers, sont aussi un moyen pour les opérateurs de formation de sélectionner les demandeurs d'emploi en testant leurs aptitudes préalablement à la formation. Dans ce cas, il est fort probable que les répondants aient intérêt à montrer, dès le début de l'action, leur intérêt à participer à la formation qualifiante.

## c) La méthode des « groupes de contrôle »

La méthode des groupes de contrôle, ou groupes témoins, est fréquemment utilisée. Elle consiste à identifier des groupes de non-participants présentant des caractéristiques analogues à celles des participants (encore appelé le « groupe test ») et à comparer la réalisation de l'indicateur de résultat retenu (accès à l'emploi,

revenus,...) dans les deux groupes *après* l'action. Le groupe de non-participants porte souvent le nom de groupe de contrôle ou de groupe témoin. Comme on l'a déjà évoqué dans la première partie de rapport, en discutant l'étude METICES de 2015, le principal défaut de cette méthode est qu'on ne peut jamais être complètement sûr que les différences observées entre les deux groupes à la fin du programme sont dues à celui-ci et non à des différences qui existaient déjà entre les caractéristiques des participants et des personnes qui ne participent pas. C'est le risque de biais de sélection (cfr à ce sujet l'encadré n° 1, en annexe).

#### d) La méthode de l'appariement

La méthode d'appariement, dite aussi « groupe témoin amélioré », s'est développée dans les dernières décennies dans le but de limiter les problèmes de biais de sélection en « améliorant » la comparabilité des groupes de participants et de contrôle. La méthode d'appariement consiste à jumeler (« apparier ») chaque individu dans le groupe de participants avec un individu dans le groupe de contrôle sur la base d'une série de caractéristiques observables (et observées avant que le programme ne soit mis en œuvre). Pour un programme de formation, ces caractéristiques pourraient être l'âge, le genre, le lieu de résidence, le niveau d'études, la composition familiale, la durée passée en chômage, la durée totale déjà passée en emploi, etc. L'idée est d'apparier les participants avec des non-participants ayant exactement les mêmes caractéristiques sur les variables sélectionnées. L'effet du programme est mesuré en prenant la moyenne des écarts (en termes d'accès à l'emploi, de revenu, etc.) entre chaque participant et son « semblable » non participant. Cette méthode suppose de récolter un très grand nombre de variables permettant de caractériser le plus finement possible les individus, participants et non-participants, tant au niveau professionnel (expérience professionnelle en général, niveau de la rémunération salariale, durée des périodes de chômage et d'inactivité) qu'au niveau individuel (composition du ménage, présence des enfants, périodes de maladies et d'incapacité de travail, etc.). Les données administratives exploitées par l'étude METICES sont suffisamment riches pour évaluer, via la méthode d'appariement, l'impact des formations de Bruxelles Formation sur les perspectives d'emploi de ses bénéficiaires.

Même si les méthodes d'appariement sont capables de réduire de manière sensible le biais de sélection, il est probablement impossible de l'éliminer totalement. Même si on a accès à un certain nombre de variables importantes via les données administratives, on ne peut pas avoir à disposition toutes les variables utiles. Par ailleurs, les caractéristiques inobservables telles que la motivation ou l'accès à l'information sont impossibles à collecter. Or, si, à caractéristiques observées identiques, les individus qui suivent et qui ne suivent pas une formation ont des caractéristiques non observées différentes, l'écart moyen mesuré entre les perspectives d'emploi des participants et des non-participants ne donnera pas l'effet causal de la formation, mais l'addition de l'effet de la formation et de l'effet des différences de caractéristiques non observées entre les individus qui ont suivi et qui n'ont pas suivi une formation.

#### e) Les méthodes dites de « différence de différences » et du *timing of events*

La littérature d'évaluation a montré qu'il était possible de surmonter ce type de problème de biais lié à des caractéristiques non observées à l'aide d'une approche dite de « différence de différences » ou dans le cadre d'une approche dite du *timing of events*.

La méthode dite de « différence de différences » est prometteuse, car elle permet, sous certaines hypothèses, de neutraliser les effets des caractéristiques non observées. Sa mise en œuvre nécessite de collecter des données sur le parcours des bénéficiaires et d'un groupe de contrôle *non seulement après mais aussi avant* la mise en application du programme évalué. Dans le cadre de la garantie jeunesse par exemple, une série de politiques sont ciblées sur des jeunes situés sous un certain seuil d'âge, en particulier les jeunes de moins de 25 ans. Cette spécificité peut être exploitée pour évaluer les effets des politiques concernées sur un critère d'évaluation particulier (les perspectives d'emploi par exemple) selon cette méthode d'évaluation. En particulier, les jeunes qui sont âgés de 25 ans ou légèrement plus peuvent servir de groupe de contrôle. La méthode de différence-de-différences consiste à mesurer l'effet d'un programme en faisant la différence entre l'évolution du critère d'évaluation retenu (le taux d'emploi par exemple) dans le groupe de participants (les jeunes âgés de moins de 25 ans) et celle observée dans le groupe de contrôle (les jeunes dont l'âge est égal ou légèrement supérieur à 25 ans) entre le moment avant la mise en œuvre de la politique étudiée et après la mise en œuvre de la politique étudiée. Une hypothèse essentielle pour appliquer cette méthode d'évaluation est que l'évolution du taux d'emploi (le critère d'évaluation dans notre exemple) dans le groupe de contrôle est celle qu'on aurait observée dans le groupe de participants s'ils n'avaient pas été visés par la politique évaluée. En général donc, il est recommandé de comparer des groupes étroitement définis (par exemple, les personnes qui sont âgées de 24 ans et celles qui sont âgées de 25 ans).

La méthode du *timing of events* demande une expertise et un savoir-faire encore plus pointus que les autres méthodes. Mais elle est prometteuse car elle permet aussi, sous certaines hypothèses, de neutraliser les effets des caractéristiques non observées. Une étude de l'IWEPS (2014) s'est appuyée sur cette méthode d'évaluation pour étudier l'impact des formations mises en œuvre dans le cadre du plan Marshall 2.vert sur la fréquence de transition du chômage vers l'emploi de demandeurs d'emploi wallons âgés de plus de 25 ans à la fin des années 2000. Cette étude distingue les formations qualifiantes dans les métiers en demande<sup>11</sup>, les autres formations qualifiantes et les formations non qualifiantes. Les données administratives nécessaires pour la mise en œuvre de cette méthode (des variables renseignant la durée passée en chômage, la durée passée en formation et les 'états' de sortie du chômage) sont disponibles, via des sources telles que la Banque-carrefour de sécurité sociale.

L'étude de l'IWEPS conclut que, dans un premier temps, la participation à une formation (quelle qu'elle soit) *ralentit* la sortie du chômage vers l'emploi. « Trois mois après le début de leur formation, 84,9% des individus sont toujours au chômage. S'ils n'avaient pas suivi de formation, toujours 3 mois après le début de leur formation, on voit que seuls 82,8% de ces individus seraient toujours au chômage » (IWEPS, 2014, p. 65). Ce résultat négatif à court terme s'explique par un « effet d'enfermement » dans la formation : étant en formation, le demandeur d'emploi a moins d'incitation et de temps – si pas du tout – pour chercher un emploi, ce qui diminue ses chances d'obtenir un emploi par rapport à une situation où il n'aurait pas participé à la formation. Cet effet d'enfermement est d'autant plus important que la durée de la formation est longue, ce qui est le cas de nombreuses formations non qualifiantes (actions d'alphabétisation, de remise à niveau en mathématiques, en français, etc.).

---

<sup>11</sup> Les métiers en demande incluent, outre les métiers en pénurie, « les nouveaux métiers (qui exigent de nouvelles compétences), les métiers en évolution liés au développement durable et les métiers impactés rapidement en cas de relance économique » (IWEPS, 2014, p. 8).

Toutefois, en analysant les sorties du chômage vers l'emploi à plus long terme, l'étude conclut que l'effet global de la formation sur l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi est positif (IWEPS, 2014, p. 65) : « 18 mois après le début de leur formation, seuls 42,4% des individus sont toujours au chômage, alors qu'ils auraient été 53,2% s'ils n'avaient pas suivi de formation, soit une réduction de la proportion des individus toujours au chômage de presque 11 points de pourcentage ». L'effet de la formation sur les perspectives d'embauche à l'issue de la formation compense donc l'effet d'enfermement à court terme. L'étude rapporte par ailleurs des effets de la formation variables selon les types de formation et les caractéristiques des demandeurs d'emploi (genre, niveau d'études, etc.). Vérifier si l'impact de la formation diffère dans ces dimensions est essentiel si l'on veut améliorer la conception des programmes de formation afin qu'ils génèrent le plus de retours positifs (quel que soit le critère d'évaluation retenu). L'étude de l'IWEPS ne permet toutefois pas de tirer des conclusions quant à l'effet des formations selon le type de prestataires (FOREm, partenaires ou sous-traitants), sur la durée de l'emploi obtenu (ce qui serait nécessaire pour faire une analyse coût-bénéfice des programmes de formation évalués) et sur les demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans.

#### f) La méthode d'évaluation aléatoire

Toutes les méthodes précédentes cherchent à comparer un groupe de participants avec une situation de référence, reconstituée *ex post*. La comparabilité des groupes choisis peut être améliorée en prenant en compte certaines caractéristiques (méthode de l'appariement) ou la situation avant le programme (méthode de différence de différences). On peut aussi combiner les deux méthodes. Dans tous les cas, la comparabilité des groupes repose sur une hypothèse (celle qu'on a réussi à correctement éliminer les différences entre les deux groupes sur un certain nombre de caractéristiques importantes).

La méthode de l'évaluation aléatoire consiste à construire deux groupes identiques au départ en les assignant *de manière aléatoire* à un groupe de « traitement » (qui participera au programme) et à un groupe de contrôle (qui n'y participera pas). Grâce à cette affectation aléatoire, les groupes sont identiques (en moyenne) par construction, et non plus par hypothèse. Comme le souligne Parienté (2015, p. 19-20), « le principe de l'évaluation aléatoire est donc très simple. Si le nombre d'unités (demandeurs d'emploi, travailleurs, etc) assignées aléatoirement est raisonnablement grand, les deux groupes sont identiques en moyenne en tous points, aussi bien en termes de caractéristiques observables que de caractéristiques inobservables [...]. De ce fait, toute différence que l'on trouvera entre les groupes de traitement et contrôle après que le programme ait été mis en place dans le groupe traitement sera entièrement attribuable au programme et à rien d'autre ».

Selon une étude scientifique récente (van Landeghem *et al.*, 2016), les chômeurs flamands, en particulier les moins scolarisés d'entre eux, qui participent à une séance d'information collective obligatoire au courant du mois qui suit leur inscription au VDAB ont plus de chances de trouver rapidement un emploi que ceux qui participent à une telle séance au cours de leur sixième mois d'inoccupation. Au premier abord, cela peut paraître une évidence. Les chercheurs d'emploi qui ont une brève durée d'inoccupation ont en effet de meilleures perspectives de retour à l'emploi que ceux qui sont inoccupés depuis déjà six mois. Attribuer cette différence à une information collective (un programme léger et peu coûteux, comme le reconnaissent d'ailleurs les auteurs de l'étude) est donc plus que hasardeux. Mais c'est sans savoir que les chercheurs concernés ont mis en œuvre une



méthodologie randomisée avec l'accord du VDAB. Concrètement, l'étude concernait les personnes âgées de 25 à 49 ans et s'inscrivant comme demandeuses d'emploi au VDAB entre les mois de janvier 2014 et 2015. Dès le premier jour de l'inscription, deux groupes ont été tirés au sort : un groupe « traitement » dont les membres étaient invités rapidement à une séance d'information collective et un groupe « contrôle » dont les membres ont été pris en charge moins rapidement que les autres. A la fin du quatrième mois qui suit l'inscription au VDAB, les chômeurs peu scolarisés du groupe de traitement comptent en moyenne 5 jours en emploi de plus que ceux du groupe de contrôle. Les deux groupes ayant été formés au hasard au sein d'une large population, il n'y a aucune raison qu'ils aient des caractéristiques différentes quatre mois après leur inscription au VDAB, hormis le fait que les membres du groupe de traitement ont déjà participé à une séance d'information. On peut donc bien attribuer cet effet positif à une prise en charge rapide des demandeurs d'emploi via un programme d'information standard.

Même si cette méthode paraît *a priori* idéale, il faut une série de conditions pour qu'une telle méthode puisse être utilisée (voir à ce propos l'étude récente de Parienté, 2016). Il faut en particulier que l'on puisse surmonter les problèmes de faisabilité ainsi que ceux d'ordre éthique et juridique. Cela étant dit, la méthode dite d'évaluation aléatoire pourrait-elle être mobilisée pour évaluer des actions mises en œuvre par Bruxelles Formation ? Selon Parienté (2015, p. 21), l'insertion de la composante aléatoire peut se faire de plusieurs manières. Voyons si pour certains modèles de randomisation proposés, une action menée par Bruxelles Formation pourrait faire l'objet d'une évaluation randomisée.

- « Modèle de loterie » : Si pour une action de formation bien définie, le nombre de places est limité et supérieur à la demande, une manière d'allouer les places disponibles est le tirage aléatoire. « C'est typiquement le cas des expériences pilotes où l'on souhaite savoir si un programme est efficace à petite échelle avant de le généraliser ».
- « Modèle de mise en œuvre progressive » : Si Bruxelles Formation veut mettre en œuvre une nouvelle action mais qu'il n'est pas possible que cette action soit mise en œuvre pour tout le public cible immédiatement, « dans ce cas l'ordre de traitement se fait aléatoirement ». Certains demandeurs d'emploi (sélectionnés aléatoirement) auront accès au programme tout de suite alors que d'autres y auront accès plus tard (et servent de groupe de contrôle en attendant).
- « Modèle d'encouragement » : S'il n'est pas acceptable pour Bruxelles Formation de sélectionner aléatoirement un groupe de traitement et un groupe de contrôle, une possibilité est d'encourager un groupe plus qu'un autre de manière aléatoire. Imaginons un programme de formation qui est accessible à tous les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans : tous peuvent y avoir accès s'ils le souhaitent mais seulement une partie d'entre eux recevra un encouragement. Un exemple d'encouragement pourrait être celui d'une lettre d'invitation à participer à un programme de formation qui n'est envoyée qu'à une partie de la population éligible (par exemple les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans), de manière aléatoire. Pour pouvoir mesurer l'effet du programme de formation sur les perspectives d'emploi de ses bénéficiaires, il faut que la proportion de personnes qui participent à la formation dans le groupe « encouragé » (qui a reçu la lettre) soit plus

importante que la proportion de personne qui participe dans le groupe non encouragé (qui n'a pas reçu la lettre).

#### 4. Développer l'expertise en matière d'évaluation

Pratiquement, pour que Bruxelles Formation puisse s'inscrire davantage dans une culture de l'évaluation, il importe que l'organisme développe une plus grande expertise en la matière. Cela nécessite un investissement organisationnel et humain. Il importe aussi de réfléchir à la meilleure manière de combiner évaluation interne et évaluation externe.

Bruxelles Formation compte au sein de son administration centrale un service d'études et de développement<sup>12</sup>, mais ce service ne semble pas constituer, à l'heure actuelle, un Observatoire bruxellois de la formation qui serait le pendant, pour la formation professionnelle, de l'Observatoire bruxellois de l'emploi hébergé par Actiris<sup>13</sup>. Plus fondamentalement, on sait que, contrairement à ce que les règles répartitrices de compétences rendent possible pour le VDAB en Flandre et le FOREM en Wallonie, les études relatives au marché de l'emploi et à l'offre de formation sont, à Bruxelles, produites en deux lieux distincts : Actiris pour ce qui concerne l'emploi, Bruxelles Formation et le VDAB Brussel pour ce qui concerne la formation professionnelle.

Compte tenu du caractère un peu artificiel de cette segmentation et, surtout, de la nécessité de disposer de données et d'évaluations intégrant les deux politiques, on pourrait imaginer que, dans le sillage de l'accord de coopération qui a été conclu en 2012 entre la Région bruxelloise et la COCOF en vue de développer, à Bruxelles, des « politiques croisées » en matière d'emploi et de formation<sup>14</sup>, un service d'études commun à Actiris et à Bruxelles Formation voie le jour. L'accord de coopération invite en effet les services d'études respectifs des deux organismes à mettre en place des outils communs d'identification des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, afin de parfaire leur offre respective. Rien ne semble s'opposer à franchir le cap de l'intégration, au-delà du simple rapprochement, de manière à centraliser et mutualiser l'expertise des deux organismes. Logistiquement, l'opération pourra être facilitée par la relocalisation physique d'Actiris et des services opérationnels de Bruxelles Formation, ainsi du reste que du VDAB Brussel, dans un même bâtiment – la tour Astro – dans le courant de l'année 2017.

---

<sup>12</sup> Voir [www.bruxellesformation.be/bruxelles-formation-ses-partenaires/documents-disponibles/etudes-et-enquetes.html](http://www.bruxellesformation.be/bruxelles-formation-ses-partenaires/documents-disponibles/etudes-et-enquetes.html).

<sup>13</sup> Voir [www.actiris.be/marchemp/tabid/205/language/fr-BE/L-Observatoire-bruxellois-de-l-Emploi.aspx](http://www.actiris.be/marchemp/tabid/205/language/fr-BE/L-Observatoire-bruxellois-de-l-Emploi.aspx).

<sup>14</sup> L'accord de coopération figure en annexe de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 2013 portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 février 2012 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune concernant les politiques croisées « emploi-formation », *M.B.*, 25 mars 2013, 3<sup>ème</sup> éd. Au passage, on soulignera que, non moins de quatre ans après son adoption, cet accord de coopération n'a toujours pas fait l'objet d'un décret d'assentiment du côté de la COCOF, alors qu'il est déjà appliqué au quotidien par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. Pourtant, un projet de décret avait bien été déposé par le gouvernement au parlement francophone bruxellois et approuvé par celui-ci (projet de décret de la Commission communautaire française portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 février 2012 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation », *Doc. parl.*, parlement francophone bruxellois, 2012-2013, n° 75), mais il n'a, semble-t-il, pas été jugé utile de poursuivre la procédure législative au-delà. On ne voit pas très bien ce qui le justifie.

Au-delà de cette dimension institutionnelle, l'utilité et la fiabilité des résultats d'une évaluation dépendent assez fortement du choix de l'évaluateur. Celui-ci peut être interne ou externe. Les deux possibilités présentent chacune des avantages et des inconvénients.

L'avantage d'un évaluateur interne est sa proximité avec les problématiques qui intéressent les décideurs. Un évaluateur interne est généralement plus au fait des contraintes organisationnelles et du mode de fonctionnement concret d'un programme qu'une personne extérieure. Il dispose également d'un accès direct aux données de l'administration. Mais l'inconvénient d'une évaluation exclusivement interne est la tendance, parfois, à « protéger » les programmes existants. De plus, l'évaluation requiert des outils et des méthodes complexes, en tout cas s'agissant de l'évaluation d'impact. En l'absence d'évaluation externe – et de débats publics –, le risque est plus grand que les politiques ne soient pas modifiées, ou le soient sur la base d'études qui n'auraient peut-être pas résisté à un examen plus ouvert ou plus rigoureux.

D'un autre côté, si les travaux d'évaluation sont menés uniquement à l'extérieur, ils risquent de ne pas être suffisamment informés des modalités concrètes des programmes, des pratiques des acteurs de terrain et des préoccupations des décideurs. Qui plus est, le recours à des consultants extérieurs ne garantit pas nécessairement plus d'indépendance et d'objectivité. C'est que certains consultants ne souhaitent pas être en désaccord trop flagrant ou fréquent avec les commanditaires, de peur de ne plus se voir attribuer de contrats. Le recours à un consultant extérieur ne garantit pas toujours non plus que celui-ci maîtrise les méthodes et les outils de l'évaluation d'impact.

Compte tenu de ces avantages et inconvénients respectifs, une piste possible consiste, lorsque l'évaluation est menée en interne, à entourer les évaluateurs d'un comité de suivi extérieur et lorsque, à l'inverse, l'évaluation est externalisée, à entourer les experts sollicités d'un comité de suivi composé de représentants de l'organisme chargé de la gestion du programme et de son financement. Dans les deux scénarios, il importe, faut-il le dire, de s'assurer que les évaluateurs maîtrisent suffisamment bien les techniques d'évaluation. A propos du premier scénario, celui d'une évaluation interne accompagnée de l'extérieur, on signalera que la tendance, depuis une quinzaine d'années, est de séparer clairement le rôle des responsables de la conception et de la mise en œuvre des programmes de celui des évaluateurs.

A l'issue de l'évaluation, qu'elle soit interne ou externe, il est sain que les résultats puissent faire l'objet d'un débat public suffisamment ouvert et documenté. Dans cette perspective, on peut prévoir d'entrée de jeu les modalités de diffusion de ces résultats, chercher à éveiller l'intérêt des pouvoirs publics et de toutes les parties prenantes afin qu'ils participent au débat, ou encore solliciter le soutien de revues universitaires ou spécialisées.

## **5. Décloisonner les acteurs de la formation et de l'emploi à Bruxelles**

Enfin, la préparation du prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation est l'occasion d'évoquer, dans une perspective assez différente des développements qui précèdent, certaines difficultés en termes de cohérence des politiques publiques de l'emploi et de la formation à Bruxelles. A l'heure où « synergie » est devenu le maître mot des autorités bruxelloises, deux cloisonnements problématiques au moins

peuvent être pointés auxquels le prochain contrat de gestion devrait porter attention : il s'agit des rapports entre les acteurs de la formation des salariés et ceux de la formation des classes moyennes, d'une part (5.1.), et des rapports entre les acteurs de la formation, chapeautés par Bruxelles Formation, et ceux de l'emploi, pilotés par Actiris, d'autre part (5.2.). Sur ces deux plans, un décloisonnement accru paraît souhaitable.

Avant d'y venir, les documents reçus du commanditaire de la présente note évoquent un souhait du groupe de travail institué au sein du comité de gestion de Bruxelles Formation pour évaluer le contrat de gestion 2012-2016, de structurer à l'avenir l'offre de formation professionnelle de l'institution en fonction des secteurs d'activités. Or, déjà actuellement, Bruxelles Formation est organisé en « pôles », qui rassemblent ses centres de formation en fonction du secteur d'activité auxquels ils préparent<sup>15</sup>. Les formations y sont souvent organisées avec l'aide et le soutien financier des fonds sectoriels. Dans ce contexte, que signifie exactement l'idée de « sectorialiser » davantage l'offre de formation ?

### **5.1. Articuler la formation des salariés et la formation des classes moyennes**

Les documents reçus évoquent également un souhait du groupe de travail institué au sein du comité de gestion de rapprocher les activités de formation des classes moyennes, c'est-à-dire des futurs indépendants et dirigeants de petites et moyennes entreprises, de Bruxelles Formation.

Il est vrai que, pour l'instant, l'organisation et la régie de la formation des classes moyennes échappent à Bruxelles Formation (Dumont, 2015, p. 1340-1342). Les formations dispensées ou coordonnées par le service public bruxellois francophone de la formation professionnelle s'adressent uniquement aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs salariés, tandis qu'à côté de lui coexiste un service distinct chargé d'organiser des formations destinées plus spécifiquement aux futurs indépendants et dirigeants d'entreprises, le Service formation PME (SFPME)<sup>16</sup>. Ce dernier est un service à gestion séparée de l'administration de la COCOF<sup>17</sup>. Les partenaires sociaux n'y sont pas associés. Les formations reposent sur le principe de l'alternance de cours théoriques et d'une formation pratique en entreprise. Cette situation est héritée d'un partage très ancien, qui a été perpétué lors de la communautarisation de la formation professionnelle<sup>18</sup>. La situation est du reste similaire en Région wallonne et en Communauté flamande, où l'organisation de la formation permanente à l'intention des personnes qui se préparent à l'exercice d'une profession indépendante ou d'une fonction dirigeante dans une PME est prise en charge par, respectivement, un

---

<sup>15</sup> Bruxelles Formation, *Rapport de progrès 2015*, Bruxelles, Bruxelles Formation, 2016, p. 17 à 39.

<sup>16</sup> L'accord de coopération de 2012 sur les politiques croisées en matière d'emploi et de formation, cité à la note n° 14, se limite à prévoir des concertations régulières et des collaborations, sur différentes questions, entre Bruxelles Formation et le SFPME (art. 25 à 34).

<sup>17</sup> Décret de la Commission communautaire française du 17 juillet 2003 relatif à la création d'un service à gestion séparée chargé de la gestion et de la promotion de la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises à Bruxelles, *M.B.*, 20 août 2003. Voir [www.sfpme.spfb.brussels](http://www.sfpme.spfb.brussels).

<sup>18</sup> Voir ainsi l'arrêté royal du 13 avril 1959 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels dans les métiers et négoce, *M.B.*, 25 avril 1959, abrogé et remplacé par l'arrêté royal du 4 octobre 1976 relatif à la formation permanente dans les classes moyennes, *M.B.*, 11 novembre 1976, abrogé et remplacé par le décret de la Communauté française du 3 juillet 1991 relatif à la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, *M.B.*, 19 septembre 1991, lui-même presque entièrement abrogé et remplacé, pour ce qui concerne Bruxelles, par le décret de la COCOF cité à la note précédente.

organisme d'intérêt public dénommé Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME) et une agence autonome de droit public dénommée SYNTRA, l'un et l'autre distincts du FOREm et du VDAB<sup>19</sup>.

A l'instar de l'IFAPME en Wallonie et de SYNTRA en Communauté flamande, le Service formation PME de la COCOF a pour mission d'agréeer les entreprises où sont effectués les stages pratiques et d'agréeer et de subventionner les centres de formation où sont dispensés les cours. Ces centres sont des ASBL constituées par les organisations représentatives des indépendants. On compte deux centres de formation de ce type à Bruxelles, l'un, du côté francophone, agréeer et subventionné par le Service formation PME (EFP), l'autre, du côté flamand, par SYNTRA (SYNTRA Brussel).

On notera que le décret de la COCOF de 2003 qui a institué le Service formation PME évoquait déjà dans son exposé des motifs l'opportunité de rapprocher, à terme, les champs de la formation permanente des classes moyennes et de la formation des salariés et des demandeurs d'emploi<sup>20</sup>. A l'heure où les carrières tendent à devenir de plus en plus mixtes, on peut de fait s'interroger sur la pertinence de maintenir un cloisonnement entre les salariés et les indépendants. A ce jour, le rapprochement évoqué n'a toutefois pas été opéré, du moins pas sous la forme d'une intégration du Service formation PME au sein de Bruxelles Formation. Le pas n'a pas été franchi non plus à l'occasion de la refonte, au printemps 2016, du décret organique de Bruxelles Formation<sup>21</sup>. Le décret a toutefois été amendé de manière, d'une part, à permettre au gouvernement de confier à Bruxelles Formation des missions « pour un public autre » que les demandeurs d'emploi et les travailleurs salariés et, d'autre part, à faciliter l'accomplissement par Bruxelles Formation de ses missions en ayant recours à l'intervention de tiers<sup>22</sup>. Sur ces nouvelles bases, le prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation pourrait prévoir la conclusion d'un partenariat avec le Service formation PME et EFP, ou un subventionnement de ce dernier, en contrepartie, par exemple, d'un cadrage accru et d'un plus grand droit de regard sur leur offre de formation à destination des classes moyennes.

Si d'aventure l'on s'orientait vers ce scénario, il y aurait toutefois lieu de réfléchir au rôle respectif des partenaires sociaux et des organisations représentatives des classes moyennes, les premiers siégeant au sein du comité de gestion de Bruxelles Formation, les seconds gérant EFP.

---

<sup>19</sup> Décret de la Région wallonne du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, *M.B.*, 5 août 2003 ; décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 portant création de l'agence autonomisée externe de droit public *Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – SYNTRA Vlaanderen*, *M.B.*, 9 juin 2004.

<sup>20</sup> Projet de décret de la Commission communautaire française relatif à la création d'un service à gestion séparée chargé de la gestion et de la promotion de la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises à Bruxelles, *Doc. parl.*, assemblée de la Commission communautaire française, 2002-2003, n° 115/1, p. 2.

<sup>21</sup> La question a été soulevée lors des débats en commission mais laissée sans réponse par le ministre : projet de décret de la Commission communautaire française modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création d'un Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, rapport fait au nom de la commission de l'enseignement, de la formation, de la culture, du sport et du transport scolaire, *Doc. parl.*, parlement francophone bruxellois, 2015-2016, n° 48/2, p. 7.

<sup>22</sup> Décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, nouveaux art. 3, §1<sup>er</sup>, al. 2, §2, al. 2, §3 et 3/3, 3/4 et 3/5.

## 5.2. Associer Bruxelles Formation et ses partenaires aux maisons de l'emploi

Puisqu'il est beaucoup question, au niveau bruxellois, du développement de « synergies » et de « politiques croisées » entre les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, la préparation du nouveau contrat de gestion de Bruxelles Formation est l'occasion de rappeler que, pour l'instant, Bruxelles Formation n'est pas du tout associé aux maisons de l'emploi développées à l'échelle locale par Actiris pour fédérer les acteurs bruxellois dont les services intéressent les demandeurs d'emploi et les employeurs (Dumont, 2015, p. 1291-1292). Cette mise à l'écart interpelle.

Pour rappel, c'est à partir de la fin des années 2000 et dans le sillage du premier contrat de gestion d'Actiris que le gouvernement régional et l'office bruxellois de l'emploi ont entamé le développement d'un nouveau type de structures décentralisées, dénommées « maisons de l'emploi » – du reste en dehors de toute base ordonnancière à ce jour. Dans le sillage d'initiatives déjà prises antérieurement par certaines communes, l'objectif poursuivi était, et est toujours, de lutter contre la dispersion des interlocuteurs publics et parapublics dans le domaine de l'emploi, dans la mesure où la multiplicité de ces interlocuteurs n'est guère vectrice de lisibilité pour les principaux intéressés. Coexistent en effet à Bruxelles les services « emploi » des communes, les agences locales pour l'emploi (ALE), les départements des CPAS en charge de l'insertion socioprofessionnelle, les antennes décentralisées d'Actiris et les missions locales pour l'emploi ainsi que les *lokale werkwinkels*. Afin de rapprocher et de coordonner les services disponibles, les maisons de l'emploi d'Actiris visent à regrouper au sein d'une même structure, dans chaque commune, toute l'offre locale en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle. En 2016, quinze maisons de l'emploi avaient été mises en place.

Curieusement, les acteurs de la formation, à savoir principalement Bruxelles Formation et ses partenaires, ne sont pour l'instant pas associés à ce processus. Or, ces acteurs jouent de toute évidence un rôle de premier plan en matière d'insertion professionnelle. La conclusion du nouveau contrat de gestion de Bruxelles Formation pourrait être l'occasion d'initier une réflexion à propos de l'opportunité et de la manière d'associer l'organisme et ses partenaires aux maisons de l'emploi pilotées par Actiris.

De manière plus générale, cette réflexion pourrait déboucher, en concertation avec la Région et Actiris, sur une clarification du rôle et du statut juridique des maisons de l'emploi (et de la formation ?). C'est que certaines de ces maisons, principalement celles nées d'initiatives locales antérieures, ont pris la forme d'une ASBL communale, mais ce n'est pas le cas de toutes. Plus fondamentalement, le processus de coordination de l'offre semble en être encore à un stade assez embryonnaire, dans le sens où les maisons de l'emploi ne sont pas toutes matérialisées par l'intégration physique des différents « opérateurs » au sein d'un même bâtiment et que le rapprochement se limite encore parfois à la mise en place d'un comité de pilotage associant un représentant de chacun des partenaires impliqués, dans le but de faciliter l'échange d'informations et de faire émerger progressivement des projets communs. La question se pose donc de savoir si, à terme, les maisons de l'emploi vont aller jusqu'à réaliser une véritable intégration de l'offre, de manière à fournir aux demandeurs d'emploi un guichet unique, ou si elles vont s'apparenter davantage à des plateformes de coordination au sein desquelles les partenaires

associés, et en particulier les missions locales pour l'emploi des communes, conserveront leur autonomie<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Comparer avec l'expérience flamande des maisons de l'emploi, qui obéissent au schéma du réseau, mais au sein duquel le VDAB a clairement reçu un rôle de régisseur-ensemblier, et dont l'existence est prévue par le décret organique du VDAB : Struyven et Van Hemel, 2008.

## REFERENCES

Cahuc P. et Zylberberg A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion.

Cour des comptes (2005), *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale. Un outil de gestion pour l'Etat*, Bruxelles, 44 p., [www.ccrek.be/docs/2005\\_04\\_Contrats\\_De\\_Gestion.pdf](http://www.ccrek.be/docs/2005_04_Contrats_De_Gestion.pdf).

De Roy D. (2010), « Les contrats d'administration et de gestion : instrument d'autonomie ou de contrôle ? », in P. Jadoul, B. Lombaert et F. Tulkens (eds.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, La Chartre, coll. « Bibliothèque de droit administratif », p. 115-159.

Dejemeppe M. et Van der Linden B. (2009), *Méthodologie de l'évaluation*, notes du cours « Conception et évaluation économique de projets et de politiques », Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, Faculté ouverte de politique économique et sociale.

Dumont D., avec la collaboration de Van Leuven N. (2015) « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième réforme de l'Etat », in P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault (eds.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, p. 1257-1366.

Ferracci M. (2013), *Évaluer la formation professionnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Sécuriser l'emploi », 118 p.

IWEPS (2014), *Évaluation du plan Marshall 2.0 vert*, évaluation thématique n° 9 : *Formation qualifiante dans les métiers en demande*, 96 p., [www.iweps.be/sites/default/files/evaluation\\_thematique\\_formation\\_qualifiante.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/evaluation_thematique_formation_qualifiante.pdf).

Parienté W. (2015), *Méthodologies de l'évaluation*, Notes du cours « Conception et évaluation économique de projets et de politiques », Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, Faculté ouverte de politique économique et sociale.

Parienté W. (2016), « Mesurer l'effet des politiques publiques : l'essor des évaluations aléatoires », *Regards économiques*, n° 124, 14 p.

Struyven L. et Van Hemel L. (2008), « De locale werkwinkel in Vlaanderen als netwerkorganisatie », *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 50, n° 4, p. 485-510.

Van der Linden B. (2011), « Principes généraux d'évaluation des effets d'un dispositif », *Reflets et perspectives de la Vie Economique*, vol. 50, n° 1-2, p. 13-22.

van Landeghem B., Cörvers F. et de Grip A. (2016), « Is there a rationale to contact the unemployed right from the start? Evidence from a natural field experiment », Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA), discussion paper n° 9627, 31 p., [www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=9627](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=9627).



Zune M. (2014), « De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom ? », *Revue française de socio-économie*, vol. 14, n° 2, p. 5-14.

## ANNEXE

### Encadré 1. La notion de biais de sélection

Très souvent, une façon de reconstruire le contrefactuel est d'utiliser un groupe de non-participants, appelé groupe témoin ou contrôle. Pour que ce groupe soit un bon contrefactuel, il doit ressembler le plus possible au groupe qui reçoit le programme ou groupe traitement. Une différence majeure exceptée : ne pas avoir participé au programme !

Si le groupe témoin est différent du groupe traité, ce groupe n'est pas un bon contrefactuel. «Si les participants (traitement) et non-participants (témoins) sont différents en termes de caractéristiques individuelles (observées et/ou inobservées par l'évaluateur) et que ces caractéristiques sont corrélées (sont en lien direct) avec le résultat (par exemple les chances de trouver un emploi), alors la différence de résultats entre les deux groupes reflètera partiellement (ou totalement) la composition différente des deux groupes et sera donc biaisée» (Dejemeppe et Van der Linden, 2009).

Pourquoi les participants à une action risquent d'être une sélection particulière des personnes potentiellement éligibles pour participer à un programme de formation ? Les biais de sélection ont conceptuellement une double origine :

- «Biais de sélection résultant des comportements des bénéficiaires potentiels : Les personnes éligibles (c'est-à-dire celles qui peuvent bénéficier de l'action) qui estiment avoir des chances de tirer profit d'une action seront plus nombreuses à poser leur candidature et à aller jusqu'au bout du programme (par exemple, de la formation) que les personnes qui ne pensent pas pouvoir en tirer parti. Différents facteurs influencent la participation à l'action. Il faut distinguer les facteurs que l'évaluateur peut observer - tels que l'âge, le niveau d'étude, etc. - et les facteurs qui lui sont "non observables" - tels que la motivation, le sérieux, l'attachement à l'emploi, la confiance en soi et en ses potentialités. Ces facteurs qui influencent la participation seront aussi vraisemblablement associés (positivement ou négativement) à la probabilité de sortir du chômage (ou tout autre indicateur pertinent) et ce, même en l'absence de l'action.

- Biais de sélection résultant des comportements de sélection par les initiateurs de l'action :

Si ceux-ci procèdent à une sélection parmi les candidats, il est plausible qu'ils privilégieront les meilleurs candidats par souci d'obtenir de bons taux de placement (garants peut-être d'un financement futur). La sélection s'opère sur des caractéristiques que l'évaluateur peut observer et dès lors contrôler mais aussi sur des caractéristiques qu'il n'observe pas. Si dès lors la mesure étudiée favorise la sortie du chômage, cette conclusion peut tout aussi bien découler de "l'écumage" lors de la sélection que de l'effet intrinsèque de l'action en question. En outre, comme le comportement opposé (c'est-à-dire un comportement de discrimination positive en faveur des moins favorisés parmi les personnes éligibles) n'est pas à exclure a priori, un effet défavorable de la mesure sur les chances de sortie vers l'emploi n'implique donc pas automatiquement que la mesure est intrinsèquement inefficace» (Dejemeppe et Van der Linden, 2009).

En conclusion, s'il existe un biais de sélection, l'effet calculé en comparant la situation des participants (groupe traité) avec celle des non-participants (groupe témoin) nous donnera deux choses : l'effet du programme mais aussi l'effet « population », qui est en fait la différence intrinsèque entre les deux populations à la base. Mais il sera impossible de distinguer quel est l'ordre de grandeur de chacun de ces deux effets dans la mesure de l'effet global.

Source : Parienté (2015, p. 10-11).