

PREMIERE ALLIANCE EMPLOI – ENVIRONNEMENT

EVALUATION DU MODE DE GOUVERNANCE

MARS 2014



Table des matières

1. Contexte	3
2. Objectif de l'évaluation	3
3. Déroulement et méthodologie d'évaluation.....	4
4. Description et analyse du mode de gouvernance.....	5
4.1. Phase d'élaboration.....	5
4.2. Phase de mise en œuvre	7
4.3. Phase de suivi	9
5. Evaluation du mode de gouvernance.....	11
5.1. Pertinence	11
5.2. Efficacité	11
5.3. Cohérence	12
5.4. Viabilité.....	13
6. Identification des freins et facteurs de succès.....	14
6.1. Facteurs de succès.....	14
6.2. Freins	15
7. Recommandations pour le mode de gouvernance d'une future AEE.....	16
7.1. Au niveau des acteurs	16
7.2. Au niveau des modalités de pilotage	17
7.3. Au niveau des outils	18

1. CONTEXTE

Dans sa Déclaration de politique régionale 2009-2014 (DPR), le Gouvernement wallon a inscrit la volonté de développer un outil qui a pour objectif de doter la Wallonie d'un nouveau modèle de développement économique, durable et davantage solidaire en associant le monde économique, le développement de l'emploi et les réponses aux défis de l'environnement : les Alliances Emploi-Environnement.

La stratégie des Alliances Emploi-Environnement se fonde sur une nouvelle dynamique de gouvernance : elle vise à mobiliser et à coordonner les acteurs publics, privés et associatifs autour d'actions concertées. Elle associe au maximum les parties prenantes pour aboutir à un véritable engagement collectif et individuel à travailler ensemble en vue d'atteindre des objectifs partagés, à savoir le développement de filières économiques liées à l'environnement et la création d'emplois de qualité.

Les Alliances Emploi-Environnement ont été intégrées dans le Plan Marshall 2.vert et leur coordination a été confiée au Ministre du Développement durable. La première Alliance Emploi-Environnement est axée sur la construction / rénovation durable. Concrètement, l'objectif est d'exploiter le potentiel des améliorations énergétiques et environnementales du bâti pour générer de l'emploi, créer des opportunités économiques et accroître la formation notamment dans le domaine des métiers de la construction durable.

L'évaluation du mode de gouvernance de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement a été menée par le Département du Développement durable du Service public de Wallonie entre septembre 2013 et mars 2014. La mission d'évaluation a été confiée par le Département à la société COMASE.

Cette évaluation a été menée parallèlement à l'évaluation intermédiaire des impacts socio-économiques de la 1^{ère} Alliance réalisée par l'IWEPS, et à l'évaluation des impacts environnementaux de la 1^{ère} Alliance réalisée par le Département de l'Energie et du Bâtiment durable du SPW.

2. OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

L'évaluation du mode de gouvernance de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement avait pour objectifs :

- de décrire et d'évaluer le mode de gouvernance mis en place dans le cadre de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement (AEE) ;
- d'identifier dans quelle mesure ce mode de gouvernance a permis aux acteurs de s'impliquer activement et de s'approprier les enjeux de la 1^{ère} AEE ;
- de mettre en évidence les freins et facteurs de succès ;
- de formuler des recommandations notamment en vue de la conception et de la mise en œuvre d'une deuxième AEE.

Cette évaluation a porté sur la période allant de décembre 2009 avec l'adoption du Plan Marshall 2.Vert contenant dans son axe V la stratégie des AEE, à septembre 2013 avec le démarrage de la mission d'évaluation.

3. DÉROULEMENT ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

L'évaluation du volet gouvernance de la 1^{ère} AEE s'est déroulée en quatre étapes.

Une **première étape de cadrage** a permis d'une part d'identifier et caractériser les 96 acteurs qui ont pris part à la 1^{ère} AEE, et d'autre part, de préciser la démarche d'évaluation. Cette démarche représentée dans le tableau ci-dessous, a consisté à croiser des questions évaluatives thématiques organisées selon les 3 phases du plan pluriannuel (élaboration, mise en œuvre et suivi) et les critères d'évaluation (pertinence, efficacité, cohérence, viabilité) définis dans la demande d'évaluation. Sur cette base, un guide d'entretien structuré selon les questions évaluatives thématiques a été élaboré en vue de la réalisation d'une enquête monographique auprès des acteurs de la 1^{ère} AEE.

La **deuxième étape de collecte des données** a consisté à définir les acteurs de la 1^{ère} AEE auprès de qui réaliser l'enquête et ensuite à les solliciter. Parmi les 53 acteurs sollicités, 42 acteurs ont répondu positivement et le questionnaire leur a été administré. Signalons que les cabinets ministériels n'ont pas fait l'objet de l'enquête, ni le Conseil économique et social de Wallonie et le Conseil wallon de l'environnement pour un développement durable de par leur nature collégiale. Pour compléter les informations issues de l'enquête, un certain nombre de documents ont été analysés pour décrire le fonctionnement de la 1^{ère} AEE et une rencontre s'est tenue avec le Cabinet du Ministre du Développement durable, chargé de la coordination des Alliances Emploi-Environnement.

La **troisième étape d'analyse des données** a consisté à exploiter l'ensemble des informations recueillies pour décrire et analyser le mode de gouvernance selon les phases d'élaboration, mise en œuvre et suivi de la 1^{ère} AEE (lecture horizontale de la matrice présentée dans l'encadré ci-dessous), et pour évaluer le mode de gouvernance selon les critères d'évaluation (lecture verticale de la matrice située dans l'encadré ci-dessous) .

Tableau n°1 : démarche d'évaluation du mode de gouvernance de la 1^{ère} AEE

Critères d'évaluation	Pertinence	Efficacité	Cohérence	Viabilité
Questions thématiques				
phase d'élaboration				
....	X	X		X
phase de mise en œuvre				
....		X	X	
phase de suivi				
...	X	X	X	

1° Démarche de réponse aux questions thématiques

2° Démarche de synthèse permettant de répondre aux critères d'évaluation

Une **dernière étape de mise en perspective** a conduit à l'identification des freins et facteurs de succès relatifs à la gouvernance de cette 1^{ère} AEE ainsi qu'à l'établissement de recommandations quant au mode de gouvernance d'une prochaine Alliance.

4. DESCRIPTION ET ANALYSE DU MODE DE GOUVERNANCE

La description et l'analyse du mode de gouvernance de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement sont structurées autour de ses différentes phases : phase d'élaboration, phase de mise en œuvre et phase de suivi.

Le volet descriptif s'est appuyé sur une démarche « réaliste » (par opposition à une démarche normative), à savoir décrivant les faits tels qu'ils sont et non comme ils devraient l'être par rapport à un modèle de référence.

L'analyse a quant à elle consisté à structurer les principaux éléments mis en exergue par les acteurs interrogés à propos du fonctionnement de la 1^{ère} AEE dans ses différentes phases.

4.1. PHASE D'ÉLABORATION

4.1.1. Description de la phase d'élaboration

La phase d'élaboration de la 1^{ère} Alliance a démarré par l'adoption du Plan Marshall 2.vert par le Gouvernement wallon en décembre 2009 qui intègre, dans son axe V, la stratégie des Alliances Emploi-Environnement et définit comme 1^{ère} thématique : les économies d'énergie et la construction /rénovation durable.

Les étapes ayant mené à l'élaboration du plan pluriannuel sont schématisées sur la ligne du temps suivante :



La phase d'élaboration du plan a mis l'accent sur une approche participative forte. Six groupes de travail ont été mis en place pour définir le contenu du plan pluriannuel :

- certification / labellisation,
- tiers investisseur / aide aux entreprises et financement,
- logements publics,
- cahier des charges,
- formation verte,
- développement économique.

Ces groupes de travail ont associé des partenaires tant publics et que privés. Ils ont permis d'effectuer un état des lieux, d'entamer un dialogue avec le secteur au sens large et dégager, à travers un processus participatif, des propositions de contenu pour établir le plan pluriannuel.

Parallèlement, des contacts « informels » ont été pris par une série d'acteurs avec le Cabinet du Ministre du Développement durable chargé de la coordination des Alliances Emploi-Environnement pour présenter certains projets et/ou faire part d'une série d'enjeux.

Enfin, des avis officiels ont été demandés à plusieurs acteurs entre l'approbation en 1^{ère} lecture du plan pluriannuel par le Gouvernement et son approbation définitive : Conseil économique et social de Wallonie, Conseil wallon de l'Environnement pour un Développement durable, Société wallonne du Crédit social, Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de Wallonie.

Globalement, sur les 42 acteurs interrogés dans le cadre de cette évaluation, 20 considèrent qu'ils ont été directement impliqués dans la phase d'élaboration. Parmi ceux-ci, le secteur associatif est le plus représenté (7 acteurs sur 20). Viennent ensuite le secteur public (5), les fédérations d'entreprises (3 acteurs) et les syndicats (3 acteurs) puis les clusters/pôles (2 institutions représentées).

4.1.2. Analyse de la phase d'élaboration

Implication et satisfaction générale des acteurs

Globalement, tous les acteurs interrogés ont exprimé leur satisfaction quant à la prise en compte de leurs attentes/enjeux dans la phase d'élaboration du plan pluriannuel. Les groupes de travail ont véritablement permis l'expression des enjeux pour l'ensemble des acteurs et leur prise en compte dans le contenu des rapports finaux. La plupart des acteurs directement impliqués comprennent la nécessité du choix politique qui doit être opéré et qui ne peut, dès lors, intégrer les attentes de chaque acteur.

De manière assez unanime, les acteurs interrogés valident le fait que le processus d'élaboration a permis de fédérer les enjeux particuliers autour de l'objectif commun.

En termes de pertinence des acteurs autour de la table, aucune absence notable n'a été relevée, à l'exception de 2 Départements du Service public de Wallonie qui auraient pu apporter une expertise en amont du processus. Néanmoins, les acteurs interrogés qui n'ont pas été directement impliqués dans la phase d'élaboration du plan pluriannuel de l'Alliance auraient souhaité l'être. Bien qu'une série de ces acteurs étaient représentés par des fédérations, leur implication directe aurait, selon eux, permis de faire prendre connaissance de la réalité de terrain, de valoriser leur expertise dans une série de domaines, de favoriser leur implication dans les phases suivantes et/ou d'articuler davantage les actions déjà menées avec les nouvelles actions proposées dans le plan pluriannuel par exemple.

Adéquation des structures et processus liés à l'élaboration

En termes de partage d'information, un manque de visibilité sur l'ensemble du travail relatif à l'élaboration et sur les acteurs impliqués dans les diverses thématiques a été mis en exergue. De même, les critères qui ont conduit à inviter certains acteurs plutôt que d'autres n'ont pas été partagés ou explicités.

Enfin, il apparaît que l'implication des acteurs dans la phase d'élaboration du plan pluriannuel a positivement favorisé leur implication dans la phase de mise en œuvre. La mise en réseau initiale, la conscience des enjeux des uns et des autres et la fédération autour d'un objectif commun ont facilité la mise en œuvre des actions. Cette continuité entre élaboration et mise en œuvre n'est toutefois pas ressentie par toutes les fédérations car ce sont parfois leurs membres qui ont été impliqués dans la phase de mise en œuvre.

Les acteurs qui n'ont pas été impliqués directement dans la phase d'élaboration partagent ce lien entre l'implication dans la phase d'élaboration et dans celle de mise en œuvre. Leur implication et leurs interactions avec d'autres acteurs n'ont pu être favorisées de la même manière lors de leurs interventions dans le cadre de la phase de mise en œuvre et/ou de suivi.

4.2. PHASE DE MISE EN ŒUVRE

4.2.1. Description de la phase de mise en œuvre

La phase de mise en œuvre du plan pluriannuel a formellement démarré par la signature des 41 contrats multisectoriels avec les partenaires de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement en février 2012. Ces contrats constituent une charte et précisent les 3 engagements de l'acteur signataire.

- L'acteur est associé en tant que partenaire de la mise en œuvre de la 1^{ère} Alliance.
- L'acteur marque son adhésion aux objectifs de la 1^{ère} Alliance.
- L'acteur s'engage à contribuer à la mise en œuvre, selon des modalités à définir par ailleurs, des actions citées spécifiquement dans le contrat multisectoriel.

Les structures de décision, d'information et de concertation identifiées dans la phase de mise en œuvre sont les suivantes :

- comités d'accompagnement des mesures,
- remise d'avis,
- jury de sélection de projets,
- contacts informels.

Sur les 42 acteurs interrogés, 32 considèrent qu'ils ont été impliqués dans la phase de mise en œuvre. Parmi ceux-ci, 13 acteurs appartiennent au service public, 8 constituent des fédérations d'entreprises, 8 appartiennent au secteur associatif, 2 sont des clusters/pôles et 1 est un syndicat. Notons que 9 acteurs signataires d'un contrat multisectoriel considèrent qu'ils n'ont pas été impliqués dans la mise en œuvre du plan pluriannuel.

Le fonctionnement des structures de décision, d'information et de concertation est décrit ci-dessous.

Les **comités d'accompagnement** ont pour mission de veiller à assurer la cohérence globale et l'efficacité du projet, de valider les étapes et méthodologies proposées, d'évaluer régulièrement l'état d'avancement du projet et d'apporter les ajustements nécessaires pour aboutir aux objectifs annoncés. Les comités d'accompagnement fonctionnent généralement sur un mode participatif, le Cabinet assumant souvent le rôle de pilotage. Les modalités de fonctionnement de ces comités sont diversifiées mais les règles apparaissent majoritairement comme bien établies (rôles, actions, échéancier, etc.).

Toutes les mesures du plan n'ont pas fait l'objet de comités d'accompagnement. Des **contacts plus informels** sont régulièrement évoqués par les acteurs interrogés indiquant ne pas participer à un comité d'accompagnement de mesure. Ces contacts informels peuvent être assimilés, en termes de contenu, aux comités d'accompagnement. Ils s'en distinguent par l'absence de systématisme et un mode de fonctionnement plus axé sur des contacts bilatéraux.

La **remise d'avis** sur la mise en œuvre d'une ou plusieurs mesures a été relativement peu citée par les acteurs interrogés (5 acteurs considèrent qu'ils ont remis un avis). La consultation des acteurs par le Cabinet ne s'est pas concrétisée par ce biais. Elle est pourtant bien présente puisque 21 acteurs sur 32 considèrent qu'ils ont (aussi) joué un rôle consultatif dans la mise en œuvre du plan pluriannuel.

La **participation à un jury** de sélection constitue une autre structure de gouvernance ayant permis d'impliquer des partenaires publics ou privés dans la mise en œuvre. Au total, 9 mesures du plan pluriannuel de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement ont mis en place un jury de sélection des projets.

A noter qu'en termes d'outils, une feuille de route devait être élaborée pour concrétiser la mise en œuvre de chaque contrat multisectoriel. Cette feuille de route devait établir l'échéancier général, mais aussi les actions, les responsabilités et les moyens à mettre en œuvre. Ces feuilles de route ne se sont pas concrétisées en tant que telles. Ces éléments ont été abordés dans les comités d'accompagnement des mesures / contacts informels avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre.

4.2.2. Analyse de la phase de mise en œuvre

Implication et satisfaction des acteurs

Les acteurs interrogés impliqués dans la mise en œuvre considèrent que les acteurs impliqués dans cette phase étaient pertinents et qu'il n'y a pas eu d'oubli notable. En termes d'acteurs, certains regrettent toutefois l'implication limitée d'un Département du SPW, d'autres relèvent les difficultés de mise en œuvre liées à un nombre élevé d'acteurs, d'autres enfin auraient souhaité disposer d'une vue globale des acteurs impliqués dans les différentes mesures du plan. Quant aux acteurs qui n'ont pas été impliqués dans la phase de mise en œuvre, trois d'entre eux auraient souhaité l'être.

En matière de satisfaction de l'implication des acteurs dans cette phase de mise en œuvre, celle-ci est globalement positive. Quelques dysfonctionnements ou regrets ont été exprimés par les acteurs, sur des points très précis : le contenu d'une mesure, la différence entre les acteurs impliqués dans la définition d'un appel à projets et ceux impliqués dans la gestion de cet appel, la non correspondance entre ce qui était inscrit dans le contrat multisectoriel et l'implication effective de l'acteur dans la mise en œuvre, la difficulté pour certains de mobiliser des ressources.

Adéquation des structures et processus liés à la mise en œuvre

Tous les acteurs interrogés considèrent que les structures/processus mis en place dans la phase de mise en œuvre ont permis de guider, voire réorienter si nécessaire, l'action en termes de contenu, de priorités, de délais. Par contre, ils estiment que ces structures/processus n'ont pas permis de modifier les ressources ou les rôles attribués. Globalement, ces structures/processus ont, selon eux, facilité la mise en œuvre des mesures, même si certains évoquent des difficultés de mise en œuvre liées aux disponibilités budgétaires, aux délais de réalisation longs de certaines mesures, etc.

Les acteurs interrogés ont aussi mis en avant que les structures/processus mis en place dans la phase de mise en œuvre n'ont pas permis de favoriser les interactions entre acteurs et les synergies entre les mesures du plan. Celles-ci ont été centralisées au niveau du Cabinet du Ministre du Développement durable, qui a joué un rôle de coordination à un niveau très opérationnel.

Rôle des contrats multisectoriels

Les contrats multisectoriels ont, aux yeux de la plupart des acteurs interrogés, une portée principalement symbolique. Ils ont favorisé la démarche partenariale globale entre acteurs et leur mise en réseau. Ces contrats ont représenté un acte d'engagement formel mais n'ont pas forcément eu d'effet en termes de responsabilisation des acteurs (seuls 6 acteurs estiment qu'il y a eu un effet de responsabilisation). Ceci est lié à plusieurs facteurs : le contenu du contrat n'a pas été systématiquement négocié, le SPW disposait d'un contrat unique engageant l'ensemble de ses Départements, le contrat multisectoriel n'a pas servi de référence par la suite, le lien entre la signature et la mise en œuvre n'a pas été clairement établi.

Signalons enfin le fait que les contrats multisectoriels ne se soient pas concrétisés par des feuilles de route formelles est regretté par les acteurs signataires d'un contrat, qui n'ont finalement pas été impliqués dans la mise en œuvre des mesures.

4.3. PHASE DE SUIVI

4.3.1. Description de la phase de suivi

La phase de suivi du plan a démarré formellement le 1^{er} septembre 2012 par la tenue du 1^{er} comité de suivi du plan pluriannuel de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement. Deux autres comités de suivi se sont ensuite tenus, en mars 2013 et octobre 2013.

Le comité de suivi est chargé d'établir l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, en lien avec les comités d'accompagnement, et d'organiser, sur cette base, un échange avec les membres du comité. Le comité de suivi détient également un rôle quant à la concertation des acteurs dans le cadre de l'évaluation. Il est initié par le Cabinet du Ministre du Développement durable.

Ce comité de suivi n'a pas pour vocation de faciliter la mise en œuvre des mesures ni de résoudre d'éventuels freins ou obstacles. Ce rôle est dévolu aux comités d'accompagnement. Ce comité de suivi ne vise pas non plus à redéfinir les priorités d'action (et de budget) entre les différentes mesures du plan pluriannuel.

Sur les 42 acteurs interrogés, 22 participent au comité de suivi. Ce comité rassemble un nombre important d'acteurs publics, ainsi que des fédérations d'entreprises et du secteur associatif, les clusters et les syndicats.

4.3.2. Analyse de la phase de suivi

Implication et satisfaction des acteurs

La plupart des acteurs impliqués dans le comité de suivi indiquent que les acteurs présents au comité de suivi leur paraissent pertinents, mais plusieurs ne perçoivent pas les règles de sélection des participants, notamment au regard des rôles tenus par les uns et les autres au niveau de la mise en œuvre (certains sont impliqués à un niveau opérationnel, d'autres représentent des acteurs très impliqués, d'autres encore ne sont pas impliqués dans la mise en œuvre). Cette disparité des rôles conduit à des décalages au niveau du contenu des échanges au sein du comité de suivi.

Treize acteurs interrogés, non impliqués dans la phase de suivi, souhaiteraient participer au comité de suivi pour être tenus informés de l'évolution de la mise en œuvre du plan de manière générale et/ou y apporter leur point de vue.

Adéquation des structures et processus liés au suivi

Le comité de suivi permet pour la plupart des acteurs impliqués de suivre l'avancement général du plan. Il permet aussi d'entretenir la dynamique initiée lors de la phase d'élaboration.

Une série de mesures du plan pluriannuel font également l'objet d'un suivi dans le cadre du Plan Marshall 2.vert. En termes de cohérence entre les dispositifs de suivi, un certain nombre d'acteurs ne s'estiment pas habilités à porter un jugement, ne participant pas au suivi du Plan Marshall 2.vert (pour rappel, le suivi des actions du Plan Marshall 2.vert est organisé exclusivement autour des partenaires publics). Selon les mesures dans lesquelles les acteurs qui ont porté un jugement sont impliqués, certaines assimilent pleinement l'Alliance au Plan Marshall 2.vert, d'autres perçoivent les différences entre les comités de suivi opérationnels du Plan Marshall 2.vert et le comité de suivi global du plan pluriannuel de l'Alliance et les comités d'accompagnement de mesures spécifiques pour l'Alliance.

5. EVALUATION DU MODE DE GOUVERNANCE

Le mode de gouvernance la 1^{ère} AEE a été évaluée sous l'angle de sa pertinence, de son efficacité, de sa cohérence et de sa viabilité.

5.1. PERTINENCE

Pour ce qui concerne la pertinence, les questions évaluatives visaient à évaluer d'une part dans quelle mesure le mode de gouvernance a permis d'intégrer les enjeux des différents acteurs, et d'autre part dans quelle mesure le mode de gouvernance a permis de fédérer les enjeux particuliers autour de l'objectif commun « améliorer la qualité du bâti wallon et des performances énergétiques associées, tout en orientant le secteur de la construction vers une approche plus durable et en renforçant son niveau d'emploi ».

Il ressort de l'évaluation que le mode de gouvernance mis en place a permis l'expression des enjeux des acteurs principalement au travers des groupes de travail mis en place dans la phase d'élaboration. Ces enjeux ont été exprimés et il en a été tenu compte, à l'exception d'une réserve sur la prise en compte intégrale des enjeux sociaux proposés par certains syndicats.

Toutefois, certains acteurs considèrent qu'ils n'ont pu faire valoir leur point de vue. En particulier, certaines fédérations d'entreprises n'ont pas été directement associées aux groupes de travail, les entreprises étant représentées par d'autres structures (clusters, UWE et CCW). De même, certains Département du SPW ont été moins associés aux groupes de travail.

De manière générale, la dynamique participative instaurée par la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement a permis de fédérer les enjeux particuliers des acteurs impliqués autour de l'objectif commun. La défense de l'objectif commun apparaît forte auprès de ces acteurs, au contraire des acteurs moins impliqués dans la phase d'élaboration.

Le degré d'implication des acteurs dans la phase d'élaboration du plan pluriannuel apparaît comme déterminant pour l'intégration des enjeux des acteurs et la fédération autour d'un objectif commun.

5.2. EFFICACITÉ

Au niveau de l'efficacité du mode de gouvernance de la 1^{ère} AEE, la question évaluative visait à évaluer dans quelle mesure les modalités de gouvernance ont favorisé la mise en œuvre des actions prévues.

Les modalités de gouvernance mises en place sont caractérisées par une approche flexible, proche du terrain et affichant un faible degré d'institutionnalisation. Les comités d'accompagnement de la mise en œuvre, stables dans leur composition, ont été adaptés aux besoins pressentis tant en termes d'agenda que de contenu. Ces comités se sont consacrés au suivi de la mise en œuvre des différentes mesures et ont permis de lever les obstacles et de réduire les freins qui pouvaient entraver le bon déroulement des actions. Ils ont également conduit à réorienter les actions en fonction des besoins pressentis dans une perspective d'amélioration.

Notons qu'en l'absence de comités d'accompagnement formalisés, les contacts informels entre les acteurs de la mise en œuvre et le Cabinet du Ministre du Développement durable ont assuré la même fonction que les comités d'accompagnement.

Enfin, dans l'attente de la mise en place de la Cellule de Coordination prévue dans le plan pluriannuel (devenue le Département du Développement durable du SPW), la mise en œuvre du plan a été coordonnée par le Cabinet du Ministre du Développement durable. Elle n'a pas été accompagnée de la responsabilisation formelle des acteurs signataires d'un contrat multisectoriel via l'établissement des feuilles de route prévues dans le plan.

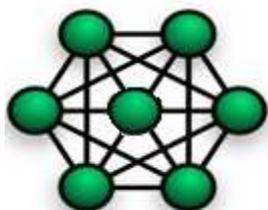
Notons que les modalités de gouvernance ont évolué dans le temps, notamment avec la création du Département du Développement durable du SPW. Depuis sa création, 14 acteurs ont constaté un changement (nouvelle dynamique, capacité à coordonner les différents Départements du SPW, garantie de pérennisation), une majorité n'a constaté aucun changement ou estiment qu'il est trop tôt pour évaluer l'impact de la création de ce Département et 5 n'en avaient pas connaissance.

5.3. COHÉRENCE

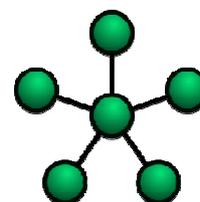
Sur le plan de la cohérence, les questions évaluatives visaient d'une part à évaluer dans quelle mesure les modalités de gouvernance se complètent ou induisent des contradictions entre elles, et d'autre part à évaluer dans quelle mesure les modalités de gouvernance de la 1^{ère} Alliance complètent ou induisent des contradictions avec les modalités de gouvernance du Plan Marshall 2.vert ou d'autres modes de gouvernance de la gestion publique en Wallonie.

Au niveau de la cohérence interne des modalités de gouvernance, les phases de la 1^{ère} AEE se sont toutes caractérisées par une importante démarche participative : groupes de travail au niveau de l'élaboration, mise en place de comités d'accompagnement des actions et comité de suivi. Si dans la phase d'élaboration, les groupes de travail ont réuni les acteurs entre eux et ont fonctionné dans une certaine autonomie, sur base d'une mission qui leur a été confiée, ces groupes de travail ont cessé de fonctionner lors de la mise en œuvre du plan pluriannuel. Ainsi, la forme prise par le réseau d'acteurs a évolué entre la phase d'élaboration et la phase de mise en œuvre, passant d'une forme de réseau en « table ronde » à une forme de réseau « en étoile » avec en son centre le Cabinet du Ministre du Développement Durable.

Réseau en « table ronde »



Réseau en « étoile »



Les modalités de gouvernance dans la phase de suivi du plan permettent de retrouver une certaine forme de réseau, par les échanges plus informels qui se déroulent en marge des réunions. Par ailleurs, les comités de suivi permettent à tous les acteurs d'être informés sur l'avancement global du plan.

Au niveau de la cohérence externe avec les modalités de Gouvernance du Plan Marshall 2.vert, il apparaît que les modalités de gouvernance diffèrent. L'Alliance base l'action sur une approche participative de la mise en œuvre et un pilotage au plus près des mesures, en prise directe avec les acteurs de terrain privés et publics. Le Plan Marshall 2.vert privilégie une mise en œuvre par les voies institutionnelles publiques, et confie à la Cellule des Stratégies transversales une mission de suivi transversal. Concrètement, si la Cellule des Stratégies transversales est invitée au Comité de suivi de l'Alliance, les mécanismes d'accompagnement des mesures du plan pluriannuel sont peu intégrés avec les mécanismes de suivi mis en place dans le cadre du Plan Marshall 2.vert (Comités de suivi opérationnels). Ceci ne semble toutefois pas poser de problèmes particuliers aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la 1^{ère} AEE.

5.4. VIABILITÉ

En termes de viabilité, les questions évaluatives visaient à évaluer d'une part dans quelle mesure les acteurs se sont appropriés les enjeux collectifs de cette 1^{ère} Alliance, et d'autre part dans quelle mesure le mode de gouvernance a contribué à l'émergence de réseaux d'acteurs susceptibles de poursuivre les objectifs de l'Alliance au-delà de son terme.

L'évaluation montre que les acteurs impliqués dans la 1^{ère} AEE se sont effectivement appropriés les enjeux collectifs de la 1^{ère} Alliance. Tous les acteurs indiquent toutefois qu'ils avaient déjà conscience de ces enjeux avant la mise en œuvre de l'Alliance. Si les modalités de gouvernance n'ont eu qu'un effet modéré sur le degré d'appropriation des enjeux collectifs de l'Alliance, il n'en demeure pas moins vrai que les acteurs sont conscients de ces enjeux et les intègrent dans leur propre stratégie. Ce qui semble davantage résulter de la 1^{ère} AEE, c'est d'avoir amené les acteurs à traduire cette conscience des enjeux dans des actions concrètes. Certes, si l'échéance de la 1^{ère} Alliance avec la diminution d'un financement public qu'elle suppose, se traduira probablement par une diminution de l'intensité des actions menées, il n'en demeure pas moins qu'environ 40% des acteurs rencontrés ont déjà développé de nouvelles actions propres qui renforcent l'objectif de l'Alliance. Ceci semble indiquer que l'Alliance, et plus particulièrement ses modalités de gouvernance reposant sur une démarche participative et de mise en réseau, ont clairement contribué à enclencher un processus. Son irréversibilité n'est toutefois pas encore démontrée.

Complémentairement, il apparaît que les acteurs ont appris de cette expérience que leurs enjeux particuliers n'étaient pas incompatibles avec ceux d'autres acteurs et qu'ils pouvaient s'impliquer dans une dynamique collective.

En termes de réseau, le mode de gouvernance de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement fondé sur une démarche participative, a incontestablement permis de rassembler de nombreux acteurs aux profils très différentes. L'Alliance a permis la mise en relation d'acteurs qui ne se connaissaient pas ou peu qui ont ainsi été amenés à collaborer autour d'un plan qu'ils ont co-construit. Ils ont ainsi pu reconnaître la diversité des autres acteurs et de leurs enjeux particuliers. En ce sens, les représentations mentales qu'ont les acteurs des autres ont considérablement évolué au cours de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement et favorisent l'émergence de réseaux d'acteurs autour de l'objectif général.

6. IDENTIFICATION DES FREINS ET FACTEURS DE SUCCÈS

Sur base de l'ensemble des éléments issus de l'évaluation, une série de facteurs de succès et de freins peuvent être mis en évidence. Ceux-ci portent tant sur les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi que sur l'implication et l'appropriation des enjeux de la 1^{ère} AEE par les acteurs.

6.1. FACTEURS DE SUCCÈS

Les facteurs de succès identifiés sont les suivants.

- La démarche participative propre à cette 1^{ère} AEE est reconnue comme un mode de gouvernance à valeur ajoutée par les acteurs impliqués. Elle favorise en effet tant l'implication des acteurs que leur appropriation des enjeux globaux.

L'opportunité offerte aux acteurs impliqués dans la phase d'élaboration de véritablement co-construire le contenu effectif du plan permet des ajustements mutuels entre acteurs détenant initialement des enjeux et des attentes distincts. Le mode de fonctionnement des groupes de travail a par exemple permis le développement de discussions délibératives qui ont favorisé le respect et l'intégration des attentes et enjeux exprimés par les différents acteurs impliqués.

En aval de l'élaboration, le rôle actif attribué aux acteurs dans la phase de mise en œuvre a favorisé leur implication et leur responsabilisation.

- Le développement d'une approche partenariale favorise également l'émergence de nouveaux réseaux d'acteurs et le renforcement de réseaux existants. Ceci amène les acteurs à développer entre eux de nouvelles actions.

Sur ce plan, un des exemples les plus significatifs est sans aucun doute l'évolution positive dans la nature des relations entre les acteurs de la construction issus, d'une part, de l'économie dite traditionnelle et, d'autre part, du secteur de l'insertion socioprofessionnelle et de l'économie sociale.

- Si la signature du contrat multisectoriel apparaît comme un acte essentiellement symbolique, le principe de la contractualisation, ou à tout le moins le concept de charte entre les partenaires, apparaît comme un levier potentiel important de renforcement de la démarche sur plusieurs plans :
 - Cohérence entre le résultat de l'élaboration du Plan et sa mise en œuvre ;
 - Appropriation par les acteurs des enjeux ainsi partagés ;
 - Implication des partenaires dans la mise en œuvre ;
 - Constitution/renforcement d'un réseau de partenaires.
- La coordination opérationnelle centralisée par le Cabinet du Ministre du Développement durable lors de la mise en œuvre du plan a favorisé une certaine flexibilité et une écoute active des réalités du terrain. De même, l'approche parfois très informelle dans la gestion

de la mise en œuvre a permis la poursuite d'une logique participative à travers la prise en compte des attentes des acteurs de terrain. Cette forme de pilotage a également favorisé une responsabilisation des acteurs en charge de la mise en œuvre qui indiquent pour certains s'être sentis soutenus et accompagnés.

6.2. FREINS

Les principaux freins identifiés sont les suivants.

- L'absence de visibilité des critères de choix des acteurs impliqués dans les différentes phases peut déformer la légitimité perçue par certains acteurs et freiner leur implication.

La participation des acteurs (et en corollaire la non-participation) à la phase d'élaboration pèse clairement sur leur implication dans les autres phases et sur leur appropriation des enjeux de l'AEE.

- L'implication limitée du Service public de Wallonie en matière de coordination des mesures du plan (fonction assurée par un cabinet ministériel en attente de la création de la Cellule de Coordination) pèse sur la capacité de la démarche à véritablement s'institutionnaliser. Il y a dès lors un risque quant à la viabilité de la démarche, tant pour que les actions perdurent que pour la pérennisation de la démarche participative et partenariale.

Le nouveau Département du Développement durable, amené à assurer le rôle de coordination de la mise en œuvre et du suivi du plan pluriannuel, devrait réduire ce risque.

- La faible formalisation de la démarche participative, si elle n'a pas freiné l'implication et la responsabilisation des acteurs, pèse sur la pérennisation de la 1^{ère} Alliance et l'implication de certains acteurs dans ses différentes phases :
 - l'absence de feuilles de route n'a pas permis de préciser les modalités d'implication dans la mise en œuvre des signataires des contrats multisectoriels et d'assurer que tous les signataires soient effectivement impliqués dans la mise en œuvre des mesures ;
 - l'absence de données d'entrée (synthèse des comités d'accompagnement des mesures) et de sortie (ex. : procès-verbaux intégrant les présents et une synthèse du contenu des échanges) lors des réunions du Comité de suivi n'a pas permis aux acteurs du système qui se trouvent à la périphérie du dispositif de s'approprier davantage le contenu et les enjeux du plan pluriannuel de la 1^{ère} Alliance et par là, de s'y impliquer davantage ;
 - l'absence de vision globale du plan pour certains acteurs ne leur a pas permis de développer des synergies entre mesures du plan ;
 - l'absence d'indicateurs de suivi formalisés (définition, fréquence de relevé, source, etc.) ne permet pas d'objectiver les résultats qu'elle produit et d'assurer une certaine cohérence externe avec le mode de gouvernance du Plan Marshall 2.vert ;

- le manque de visibilité de l'ensemble des acteurs impliqués freine la logique partenariale, alors qu'une approche partenariale nécessite une bonne connaissance des acteurs.

Plus de formalisation permettrait donc de renforcer la démarche dans la durée.

- Le nombre élevé d'acteurs impliqués est mis en avant comme un frein par certains acteurs, et ce, quelle que soit la phase.

S'il convient de relier cette réalité à la logique d'une démarche participative, une définition adaptée des critères de sélection des acteurs et une attention particulière sur ce point à la représentativité de ceux-ci doit permettre d'en limiter le nombre sans pour autant réduire l'ambition de la démarche.

- Enfin, les acteurs reconnaissent que la démarche participative représente un investissement conséquent en ressources propres, ce qui pèse plus particulièrement pour des acteurs de plus petite taille.

7. RECOMMANDATIONS POUR LE MODE DE GOUVERNANCE D'UNE FUTURE AEE

L'évaluation du mode de gouvernance de la 1^{ère} Alliance Emploi-Environnement démontre l'intérêt et la valeur ajoutée d'une démarche participative en regard des objectifs poursuivis d'implication et d'appropriation des enjeux par l'ensemble des acteurs. Il importe donc de le poursuivre et le renforcer dans le cadre de la prochaine Alliance Emploi-Environnement.

Un certain nombre de résultats concrets sont à relier au mode de gouvernance développé. Il convient ainsi de conserver :

- l'approche partenariale ;
- le rôle actif attribué aux acteurs ;
- le principe de contractualisation ;
- un pilotage centralisé et transversal.

Toutefois, il convient de renforcer ce mode de gouvernance participatif afin de le rendre plus robuste et d'en améliorer les résultats. Les recommandations principales au niveau du renforcement de la démarche participative sont les suivantes :

7.1. AU NIVEAU DES ACTEURS

L'importance des critères de sélection des acteurs impliqués dans une démarche participative et la visibilité de ces critères apparaît clairement. Il convient donc de définir, en amont, des critères de sélection clairs, précis, stables et pertinents. Ce préalable permet de garantir la reconnaissance de la légitimité des résultats par l'ensemble des parties prenantes et d'améliorer l'implication et l'appropriation des enjeux notamment par les acteurs dont le rôle les positionne plus à la périphérie du dispositif. En effet, ceux-ci comprendront le cas échéant les raisons objectives pour lesquelles ils ne sont pas impliqués dans telle ou telle phase, dans tel ou tel processus / structure. De même, ils

reconnaîtront une légitimité plus importante à une AEE portée par des acteurs représentatifs et pourrons dès lors plus facilement s’y impliquer et s’en approprier les enjeux.

Dans le même esprit, il convient de considérer les différents services de l’administration comme acteurs à part entière en contact avec le terrain. Dès lors, on peut recommander à l’avenir de favoriser leur implication dès la phase d’élaboration et, plutôt que de globaliser un contrat multisectoriel au niveau du SPW dans son ensemble, de dissocier les différentes directions générales au niveau de la contractualisation et donc de leur responsabilisation dans le cadre de la mise en œuvre proprement dite et de son pilotage administratif et budgétaire.

Toutefois, l’implication des administrations ne doit pas conduire à une détérioration de l’approche participative et de la flexibilité identifiées par ailleurs comme un facteur de succès important.

Sur le point de la représentativité des acteurs, il convient d’insister sur la nécessité de travailler par cercles concentriques. En effet, la démarche participative doit pouvoir s’appuyer sur des acteurs qui assument déjà un rôle de fédération des attentes et enjeux. Si cela était déjà le cas pour un certain nombre d’acteurs, certains acteurs, tels que les clusters, n’apparaissent pas comme les représentants des attentes des différentes fédérations professionnelles. Il ne s’agit pas en disant cela de disqualifier l’intérêt d’impliquer les clusters, mais bien de ne pas leur donner un rôle de représentativité.

L’autre corollaire positif d’un travail en cercles concentriques est la possibilité de contenir le nombre d’acteurs autour de la table. Car si une démarche participative doit veiller à impliquer un maximum de parties prenantes, il convient également de veiller à l’efficacité de ce mode de gouvernance dans la prise de décision et la réalisation des actions.

7.2. AU NIVEAU DES MODALITÉS DE PILOTAGE

Les avantages d’une coordination centralisée de la mise en œuvre et du suivi de l’Alliance Emploi-Environnement ont été mis en évidence. Ce rôle sera prochainement assumé par le nouveau Département du Développement durable qui détient le mandat et la capacité de veiller à l’approche transversale des différentes administrations qui sont et/ou seront concernées par une AEE. Outre l’institutionnalisation de la démarche, cette coordination pourra également favoriser la concertation avec la Cellule des Stratégies transversales si l’Alliance actuelle ou une autre Alliance était intégrée dans un futur Plan Marshall.

De façon plus globale, il convient de s’appuyer sur toutes les administrations concernées pour institutionnaliser la démarche sur le fond, afin que la dynamique ne s’arrête pas en fin de législature, et sur la forme, afin que la démarche soit pérennisée. Cette institutionnalisation doit notamment permettre l’autonomisation des réseaux par rapport au temps politique, leur capacité à se structurer.

Par ailleurs, une plus grande formalisation est également recommandée. Sur ce plan, il importe de formaliser, c’est-à-dire de définir et de communiquer aux acteurs, un certain nombre de paramètres qui conditionnent la mise en œuvre opérationnelle des mesures tels qu’un échéancier, des responsables et des moyens à mobiliser.

7.3. AU NIVEAU DES OUTILS

Il est opportun de mettre en place un outil tel que des feuilles de route afin de formaliser la définition des modalités concrètes de contribution des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'actions, ce qui renforce par ailleurs une contractualisation entre partenaires. Tout en reconnaissant la marge de manœuvre nécessaire à la démarche participative, il semble qu'un outil de ce type permettrait de définir un tronc commun quant à la structuration de la mise en œuvre. De même, les feuilles de route doivent identifier clairement le pilote de la mise en œuvre de chaque mesure qui doit notamment être responsable du comité d'accompagnement et donc de la remontée d'information dans le cadre du suivi global de l'AEE.

Ces feuilles de route doivent également permettre de structurer les modalités de constitution et de fonctionnement des comités d'accompagnement des mesures. Tout en préservant l'autonomie des pilotes, gage d'implication et d'appropriation, il convient de rendre plus lisible les modalités de mise en œuvre. Cette lisibilité passe de nouveau par une meilleure formalisation.

Enfin, on peut poser la question du rôle que les groupes de travail constitués lors de l'élaboration peuvent jouer dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des actions. Si le comité de suivi permet de suivre l'avancée globale de toutes les mesures du plan, il pourrait être intéressant de mettre en place des groupes de travail thématiques plus restreints (tels que les groupes de travail initiaux) pour assurer le suivi d'une série d'actions liées, garantir la cohérence entre l'élaboration et la mise en œuvre effective, mais également consolider les informations relatives à l'ensemble des actions initiées. De tels groupes de travail *permanents* favoriseraient également la forme de réseau « en table ronde » qui soutient la dynamique partenariale dans la durée. Ces groupes de travail pourraient proposer, le cas échéant, une (re)définition des priorités par thématique.

En termes d'articulation et de complémentarité des outils de suivi, il serait intéressant de développer davantage de synergies avec la Cellule des Stratégies transversales.

Enfin, il conviendrait de manière générale d'assurer une bonne transmission des informations entre les partenaires au travers d'une série de documents écrits facilement accessibles (feuilles de route, rapports de suivi du plan, PV des comités de suivi, indicateurs de réalisations, etc.).