

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : Construction et mise en œuvre d'une nouvelle politique publique d'activation en Région wallonne.

Auteure : Elise BROUWET
Promoteur : Prof. Sébastien SAKKAS
Lecteur : Prof. Stéphane MOYSON

Année académique 2023 - 2024
Master 120 en administration publique, à finalité spécialisée :
management public et politiques publiques (horaire décalé)

Résumé

Nous avons souhaité consacrer ce travail à l'analyse de la place des acteurs administratifs locaux dans le processus de prise de décision d'une politique publique en nous basant sur l'expérimentation "Territoires zéro Chômeur de Longue Durée" instaurée en Wallonie.

Au-delà de cette place, nous souhaitons mettre en avant l'impact de cette implication sur le succès de cette nouvelle politique publique lors de sa mise en œuvre.

Notre étude s'est construite sur base d'une approche inductive nous permettant, de ce fait, la construction de notre théorisation et nos concepts.

C'est ainsi que se formera notre analyse de ces deux phases du cycle d'une politique publique, aboutissant à la mobilisation des concepts de la théorie des réseaux de politique publique, ainsi que ceux de l'Advocacy Coalition Framework. Ces deux théories ont des similitudes, mais leurs différences permettent d'en faire deux approches complémentaires pour notre étude.

Pour notre récolte de données, nous avons réalisé onze entretiens semi-directifs, ceux-ci étant répartis entre les acteurs administratifs locaux des CPAS porteurs de projet, les acteurs impliqués tels que les Instances Bassins EFE, mais aussi un entretien au sein du cabinet ministériel.

L'analyse de ces entretiens nous permettent d'obtenir nos résultats évalués à l'aide d'une méthode qualitative.

Nous avons donc tenté de comprendre, au travers de ces entretiens, l'implication des acteurs administratifs locaux lors de la phase de prise de décision et ensuite analysé la façon dont cela a pu jouer un rôle lors de sa mise en œuvre. Ces résultats nous ont permis d'ensuite les confronter aux deux théories choisies, relevant ainsi l'importance de certains concepts dans chacune des deux. Nous avons pu, de ce fait, mettre en lumière le manque d'implication lors de la phase de prise de décision et les répercussions que cela a pu avoir sur la construction des réseaux, ainsi que des coalitions de cause sur base des croyances différentes.

Nous avons aussi abordé les limites de ce processus décisionnel et les impacts que cela a pu produire, rendant difficile la mise en application de cette politique publique.

Grâce à cette analyse, nous avons pu proposer des pistes de recommandations, dans le but d'optimiser la construction de nouvelles politiques publiques.

Remerciements

Je souhaite exprimer ma gratitude à toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce mémoire.

Reprendre des études universitaires tout en jonglant avec une vie de famille et une vie professionnelle a été un véritable défi. Ces trois années ont été ponctuées de hauts et de bas, de moments de doute, d'angoisse, mais aussi de joie et de fierté.

Cette expérience, bien que difficile, a été extrêmement enrichissante. Elle m'a appris à me surpasser et m'a permis de gagner en confiance en moi. Trois années d'enrichissement intellectuel, mais aussi personnel à travers certaines rencontres qui ont rendu ce parcours plus doux ; Anne-Sophie, Cloé et Laurence, merci d'avoir partagé cette aventure avec moi.

Je tiens à remercier le corps professoral pour le partage de leurs connaissances et surtout pour leur bienveillance.

Je suis reconnaissante et remercie mon promoteur, Monsieur Sakkas, tout d'abord pour avoir accepté de m'encadrer dans cette étude et ensuite pour ses conseils, sa disponibilité et sa patience.

Je tiens également à exprimer ma profonde reconnaissance envers mon Directeur Général pour m'avoir encouragée à entreprendre ce Master, ainsi que pour ses conseils, sa disponibilité et le temps qu'il a consacré à la relecture de ce travail. De même, je remercie chaleureusement mes collègues pour leur soutien constant au cours de ces trois années, leurs encouragements, leur aide, leur confiance et leur compréhension. Un remerciement particulier s'adresse à ceux qui, en plus de tout cela, ont fait preuve de patience en relisant mon travail ou en m'aidant face à mes difficultés informatiques.

Je souhaite exprimer ma gratitude envers mes amis pour leur soutien et leurs encouragements, qui m'ont permis de surmonter les moments de doute et de fatigue. Un remerciement tout particulier à Céline et Laura pour leur aide précieuse dans la correction orthographique de tous mes travaux.

Je remercie également mon compagnon pour sa patience, ses encouragements, sa compréhension et son aide inestimable durant cette dernière année.

Je tiens à adresser des remerciements particuliers à ma famille, en premier lieu à mon fils, qui, du haut de ses quatre ans, a su s'adapter à cette vie parfois éprouvante et à une maman trop souvent absente pendant ce cursus. À mes parents, mon frère, ma belle-sœur et leurs filles, pour leur amour et leur confiance inébranlable en mes capacités ; sans eux, cette expérience aurait été bien plus difficile.

Je remercie mes parents, les grands-parents paternels de mon fils, ainsi que son papa, pour leur soutien, leur aide constante et leur présence pour Savio, particulièrement durant ces périodes de blocus.

*“Participer aux politiques publiques, c’est un moyen d’agir sur le monde,
d’obtenir des ressources, d’être reconnu, etc...”*
(Gardon et al., 2020)

Table des matières

Résumé	2
Remerciements.....	3
Liste des acronymes, abréviations et sigles	6
Liste des figures	7
Introduction.....	8
Partie 1 : Partie théorique	11
Chapitre 1 : Contexte et question de recherche.....	12
1.1. Etat des lieux de l'emploi et du chômage en Belgique	13
1.2. La politique de l'emploi en Région Wallonne	16
1.3. Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée	20
1.4. Les Centres Publics d'Action Sociale	26
1.5. Question de recherche.....	29
Chapitre 2 : Revue de littérature	31
2.1. La politique publique	31
2.2. Le cycle d'une politique publique	34
2.3. Les réseaux de politiques publiques.....	44
2.4. L'Advocacy Coalition Framework	58
Conclusion intermédiaire.....	65
Chapitre 3 : Cadre d'analyse.....	67
Chapitre 4 : Cadre méthodologique.....	70
4.1. Choix de collecte de données	70
4.2. Les entretiens semi-directifs	71
4.3. Méthode d'analyse des données	74
Partie 2 : L'analyse des résultats	77
1. Le réseau.....	78
2. La structure des interactions	86
3. Les coalitions/sous-systèmes.....	93
4. Tableau comparatif.....	98
5. La discussion	101
Conclusion générale	111
Bibliographie.....	116

Liste des acronymes, abréviations et sigles

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

TZCLD : Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

IAP : Instruments d'Action Publique

DPR : Déclaration de Politique Régionale

CISP : Centre d'Insertion Socioprofessionnelle

PIIS : Projet Individualisé d'Intégration Sociale

RIS : Revenu d'Intégration Sociale

ASE : Aide Sociale Equivalente

ACF : Advocacy Coalition Framework

FSE : Fonds Social Européen

DEI : Demandeur d'Emploi Inoccupé

SPP IS : Service Public fédéral de Programmation Intégration Sociale

SPW EER : Service Public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche

EFE : Enseignement qualifiant – Formation – Emploi

Liste des figures

Figure 1 : Les outils de la politique de l'emploi après la 6ème réforme de l'Etat (Simar, 2016)	15
Figure 2 : Tableau des statistiques entre les entités administratives de la Belgique (IWEPS)	16
Figure 3 : Taux d'emploi en Wallonie	18
Figure 4 : Graphique des DEI en 2023, site du Forem (Debecker, 2024)	19
Figure 5 : Le cycle d'une politique publique (Knopfel et al., 2015)	36
Figure 6 : Typologie des acteurs (Hassenteufel, 2011)	52
Figure 7 : Les étapes d'une politique publique et du rôle de l'administration (Varone, 2016)	57
Figure 8 : Représentation schématique de l'ACF de Sabatier (Boussaguet et al., 2014)	60

Introduction

La réinsertion socioprofessionnelle est un véritable enjeu pour les politiques publiques. En Belgique, les programmes, actions et mesures se multiplient depuis des années, afin de lutter contre l'exclusion sociale et économique en facilitant l'accès à l'emploi pour les personnes éloignées du marché du travail.

C'est dans cette même lignée d'explications que la Wallonie évolue, elle fixe d'ailleurs dans son Plan de Relance pour la Wallonie des objectifs visant à développer l'emploi et l'intégration, notamment concernant des publics les plus éloignés.

Selon le site du Forem, la Wallonie compte 227.945 demandeurs d'emploi inoccupés fin décembre 2023. De ce fait, dans la recherche d'une réponse innovante à ce problème de chômage structurel, le Gouvernement wallon développe ainsi une expérimentation dénommée "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" inspirée du modèle déjà réalisé en France.

Basée sur les principes de solidarité et d'inclusion sociale, cette expérimentation TZCLD vise à aider les demandeurs d'emploi de longue durée, souvent laissés pour compte par le marché du travail traditionnel, à s'inclure professionnellement et cela en s'adaptant à leurs compétences, leurs possibilités, tout en s'adaptant aux besoins spécifiques d'un territoire donné.

De cette expérimentation, différentes institutions ont souhaité se lancer dans cette aventure. En 2022, dix-sept projets ont pu être acceptés et cofinancés à part égale par le Fonds social européen (FSE) et par la Wallonie.

Différentes institutions sont porteuses de ce projet, mais notre mémoire se concentrera sur différents CPAS de la Région jouant ce rôle sur leur territoire. Les CPAS font partie des institutions clés concernant la réinsertion, ils offrent un soutien personnalisé dans le parcours des bénéficiaires. Ils permettent aux personnes sans ressources d'avoir un revenu minimum et les aident à retrouver une autonomie via l'insertion professionnelle, cela à travers toute une série d'actions mises en place par leurs services, afin de remplir la mission de base des CPAS qui est de garantir la dignité humaine.

C'est donc sur base de ces CPAS que nous explorons comment les acteurs administratifs locaux ont été impliqués dans la prise de décision concernant cette nouvelle politique publique et comment cela a pu impacter sa mise en œuvre. Pour ce faire, nous rassemblerons différents types de littérature qui nous permettront d'allier les informations de terrain tout en répondant à notre question de recherche :

Quelle place pour les acteurs administratifs locaux dans le processus décisionnel d'une politique publique d'activation professionnelle en Wallonie et quel impact cela a-t-il sur le succès de son implémentation ?

Tout d'abord, nous mobiliserons les théories concernant les politiques publiques afin de resituer le contexte et comprendre cette notion dans son ensemble, nous permettant ensuite d'appréhender le cycle de ce processus. Nous mettrons en avant les deux phases qui nous intéressent ; celle de la prise de décision ainsi que celle de la mise en œuvre.

Une politique publique est donc un processus en plusieurs étapes liées les unes aux autres comprenant une multitude d'acteurs :

“De fait, l'analyse concrète des processus qui conduisent à la décision montre que celle-ci s'explique par l'interaction entre une pluralité d'acteurs, même si, formellement, l'un d'entre eux (le ministre par exemple) pourra en endosser la paternité politique.” (Muller, 2013, p. 31)

Au travers de notre question de recherche, nous avons souhaité analyser la structure des acteurs, plus particulièrement celle des acteurs administratifs locaux autour du processus de cette nouvelle politique publique. Pour ce faire, nous avons mobilisé la théorie des réseaux de politiques publiques, ainsi que celle de l'Advocacy Coalition Framework.

La théorie des réseaux de politiques publiques et de l'ACF est régulièrement utilisée pour l'analyse des études de politiques publiques. Néanmoins, chaque politique publique a sa propre configuration d'acteurs qui peut donc être analysée et interprétée différemment. De ce fait, l'analyse de cette expérimentation TZCLD permet d'apporter un éclairage sur cette nouvelle politique publique et ainsi mettre en lumière des dynamiques propres à ce contexte.

Les études sur les politiques publiques sont très nombreuses concernant les autorités, les groupes d'intérêts, alors que pour les acteurs administratifs locaux cela semble être moins le cas.

L'analyse de leur place sur base de ces deux théories nous a permis d'analyser la structure des interactions et des réseaux mis en place dans cette expérimentation, en fonction de la phase dans laquelle nous nous trouvions. De plus, la théorie de l'ACF nous apporte des éléments supplémentaires qui nous ont permis d'analyser certaines tensions et coalitions qui ont pu se créer.

L'analyse au travers du prisme de ces théories peut révéler comment ce "jeu" d'acteurs peut avoir une influence sur la prise de décision et l'implémentation d'une politique publique.

Notre méthode d'analyse sera qualifiée de qualitative, elle se basera sur les données récoltées lors de nos onze entretiens semi-directifs réalisés en suivant le guide de questions préalablement préparé sur base des théories.

Cette méthode "est utile pour recueillir des perceptions complexes et comprendre en profondeur une situation donnée." (Coron, 2020, p. 12)

La première partie de ce mémoire sera consacrée, tout d'abord, à fixer le contexte autour de notre sujet d'étude. Ensuite, nous y développerons la revue de littérature concernant la notion de politique publique et celle concernant nos deux théories. Les deux derniers chapitres porteront sur le cadre d'analyse, mais aussi méthodologique.

La deuxième partie se concentrera sur l'analyse de nos résultats, sur base de différents points reprenant chacun un de nos concepts. Ensuite, la discussion permettra de mettre en lien notre revue de littérature avec nos résultats, tout en y développant les perspectives de recherches futures. En guise de fin, la conclusion générale permettra de revenir sur les principaux enseignements, les apports de ce travail, mais aussi les limites de celui-ci, ainsi que différentes recommandations et perspectives pour une meilleure implication des acteurs administratifs locaux dans le processus de politique publique.

Partie 1 : Partie théorique

Le premier chapitre de cette partie théorique contextualise la recherche afin de dessiner les contours de notre sujet. Elle permet la remise en contexte des informations qui nous ont permis, tout d'abord, de déceler le champ de recherche que nous souhaitons investiguer et, ensuite, d'en dégager la construction de notre question recherche.

Le chapitre suivant tente de mettre en avant la revue de la littérature utilisée dans notre exposé. Il débute par les définitions importantes à la compréhension de notre travail de recherche, à savoir, celles d'une politique publique, de l'action publique et des acteurs.

Ces termes nous suivront tout au long de ce mémoire, il nous semble important d'y prêter attention dès le début.

Suivant cette logique, nous abordons ensuite le cycle d'une politique publique, en nous focalisant sur la phase de prise de décision ; notre analyse se réalise essentiellement lors de ces deux phases du processus.

Nous terminons par un passage concernant la configuration des acteurs dans une politique publique, afin d'introduire nos deux théories mobilisées dans ce mémoire, à savoir l'approche par les réseaux de politique publique et l'approche Advocacy Coalition Framework.

Cette première phase de notre travail réunit donc une grande partie de nos lectures ayant permis la réalisation de notre état de l'art concernant ce sujet.

La conclusion intermédiaire permet de résumer et faire le point sur les connaissances acquises et importantes, selon nous, dans ces deux premiers chapitres. Elle nous permet, de ce fait, d'entamer les deux suivants qui portent en premier lieu sur notre cadre d'analyse, en reprenant les éléments clés de nos théories. Ces éléments fournissent l'éclairage le plus pertinent pour notre étude. En deuxième lieu, nous détaillons la méthodologie employée pour la collecte de nos données et la façon dont nous les avons intégrées à nos théories.

Chapitre 1 : Contexte et question de recherche

Cette partie du travail vise dans le premier chapitre à contextualiser notre travail en reprenant les données concernant les politiques de l'emploi en Belgique, en se recentrant par la suite sur la Région wallonne.

Une présentation détaillée TZCLD nous permettra ainsi de resituer cette expérimentation dans notre contexte. Celle-ci sera suivie d'un rappel des missions des CPAS ainsi que son évolution concernant l'activation socioprofessionnelle.

Ces éléments repris dans ce chapitre devraient permettre de comprendre le contexte dans lequel évolue ce programme de politique publique ainsi que l'évolution et la compréhension du cadre dans lequel évoluent les acteurs administratifs locaux étudiés au travers de leurs institutions que sont les CPAS.

Ainsi, ce chapitre fournira une base solide pour appréhender les complexités des politiques d'emploi en Région wallonne et les interactions stratégiques entre les différents acteurs institutionnels impliqués, notamment dans le cadre de la TZCLD et des CPAS.

De plus, nous pourrons ainsi démontrer la raison de cette question de recherche ainsi que la manière dont nous l'avons construite.

1.1. Etat des lieux de l'emploi et du chômage en Belgique

Dans le cadre d'une analyse d'une politique publique, comme le stipule Berthet et Conter (2011), il est important de prendre en compte le contexte et analyser les composantes de celui-ci. De ce fait, ces auteurs proposent cette description du contexte belge :

La Belgique est un État fédéral composé de communautés et de régions. Le fédéralisme belge, parfois qualifié de « centrifuge », s'est construit sur le transfert de compétences d'un État unitaire vers des régions et communautés à partir de 1970. Ces entités disposent de compétences exclusives, sans hiérarchie des normes. S'agissant des compétences liées au travail, l'État fédéral assume la responsabilité de la Sécurité sociale (dont l'indemnisation et le contrôle du chômage) et du droit du travail, de la fiscalité, tandis que Communautés et Régions sont compétentes en matière de politique de l'emploi (développement des « parcours d'insertion », primes, formation professionnelle). (p.162)

À la suite de la 6ème réforme de l'état (en 2014), d'autres compétences se sont vues attribuées aux Régions en matière d'emploi entre autres le contrôle de la disponibilité à l'emploi et d'autres mesures axées sur des groupes cibles tels que “des réductions de cotisations sociales patronales et l'activation des allocations de chômage. Les réductions structurelles des cotisations patronales de sécurité sociale, les réductions de cotisations personnelles ainsi que la dispense de versement du précompte professionnel restent une compétence fédérale.” (Simar, 2016, p. 41)

	1. Des actions qui visent à augmenter le nombre de postes de travail potentiels (entreprises/ employeurs)	2. Des politiques qui visent à mieux se faire rencontrer les offres d'emploi et les travailleurs potentiels	3. Des politiques qui visent à augmenter le nombre de travailleurs potentiels
Entités fédérées	- Aides à la création d'emplois publics ou privés - Titres-services	-Formation -Insertion -Accompagnement individualisé -Groupes cibles	-Contrôle de la disponibilité et sanction -Autonomie fiscale IPP
Etat fédéral	- Réductions du coût du travail (cotisations sociales employeurs, pré-compte professionnel)		-Lutte contre les pièges à l'emploi (bonus emploi, crédit d'impôt, salaire minimum) -Dégressivité des allocations de chômage -Recul de l'âge du retrait de la vie active

Figure 1 : Les outils de la politique de l'emploi après la 6ème réforme de l'Etat (Simar, 2016, p. 43)

Les Régions ont donc reçu le transfert de compétence en ce qui concerne l'emploi sur leur territoire. Néanmoins, il est important de prendre en compte les limites et obligations découlant indirectement de cette attribution de compétence (cela peut d'ailleurs être mis en lien avec la théorie de la rationalité limitée du décideur). En effet, les Régions sont soumises aux pressions et influencées dans leur politique de l'emploi par les décisions fédérales et européennes.

L'influence des stratégies européennes n'est pas sans impact sur nos politiques nationales. En effet, ces stratégies regroupent un certain nombre de "bonnes pratiques" jargon utilisé par la Commission européenne pour désigner les mesures d'activation (Hamazaoui, 2005)

Comme le dit ce même auteur, cette Commission incite à développer les actions autour d'une nouvelle culture, "l'employabilité", que ce soit par la qualification adéquate ou par des incitants à la recherche et à l'obtention d'un emploi.

Ce texte date de 2005 mais presque vingt ans plus tard, la comparaison peut toujours être identique. A savoir que cette Commission et ces "bonnes pratiques" continuent de nous accompagner à l'heure actuelle dans nos programmes nationaux.

Nous pouvons ainsi faire le lien entre cette politique publique et le programme-cadre européen "Horizon Emploi". Celui-ci a pour but de financer la recherche et l'innovation jusqu'en 2027, c'est dans ce cadre que sont lancés des appels à projets tels que le sujet étudié dans ce mémoire.

Il y a donc des directives supérieures émanant de structures supranationales qui jouent évidemment un rôle lors de la mise en avant de problèmes politiques à résoudre, de directions à prendre mais aussi de directives supranationales

Avant d’approfondir notre contexte en nous basant sur la Wallonie, il nous semble important de faire le point sur les statistiques de la Belgique selon les régions. Si on se réfère au site de statistiques reprenant les données moyennes de l’année 2021 de “IWEPS” :

Entités administratives	Taux d'activité (en %)				Taux d'emploi (en %)				Taux de chômage (en %)			
	hommes 15 à 64 ans	femmes 15 à 64 ans	total 15 à 64 ans	total 20 à 64 ans	hommes 15 à 64 ans	femmes 15 à 64 ans	total 15 à 64 ans	total 20 à 64 ans	hommes 15 à 64 ans	femmes 15 à 64 ans	total 15 à 64 ans	total 20 à 64 ans
Belgique	73,7	65,7	69,7	75,1	68,7	61,8	65,3	70,6	6,7	5,9	6,3	6,0
Rég. flamande	76,2	69,4	72,8	78,1	72,9	67,0	70,0	75,3	4,3	3,5	3,9	3,6
Rég. wallonne	69,8	61,2	65,5	71,3	63,3	56,0	59,6	65,2	9,3	8,5	8,9	8,6
Rég. bruxelloise	71,8	59,2	65,5	70,9	62,7	52,0	57,3	62,2	12,7	12,2	12,5	12,3

Figure 2 : tableau des statistiques entre les entités administratives de la Belgique (IWEPS)

1.2. La politique de l'emploi en Région Wallonne

Les politiques publiques de l'emploi sont un "ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en améliorer le fonctionnement et à diminuer les déséquilibres qui peuvent y apparaître". (Gautier, 1993 cité par Cotelette, 2003, n.p.)

Afin de comprendre le contexte dans lequel évolue la Région wallonne en termes de politique publique de l'emploi, nous trouvons primordial de faire le lien avec la déclaration de politique régionale de la Wallonie, qui finalement se trouve être la ligne de conduite proscrite par le Gouvernement wallon influençant ainsi les actions publiques.

On peut lire dans l'introduction de celle-ci :

La dimension sociale, enfin, reste primordiale pour une région durement éprouvée par la désindustrialisation du siècle dernier. La Wallonie se doit de soutenir et de permettre l'émancipation de tous ses habitants en particulier les plus fragiles. Elle mettra donc tout en œuvre pour assurer à chacun une vie digne et de réelles perspectives d'avenir.

Cette dimension sociale fait directement écho au public rencontré au sein de nos CPAS, avec une émancipation qui peut nous ramener à cette notion d'activation. Le paragraphe suivant ne laissant pas de doute sur la direction que veut prendre cette politique "Ces politiques aideront chaque Wallonne, chaque Wallon, à vivre mieux, avec un emploi de qualité, dans un environnement préservé et avec une sécurité d'existence accrue."

Dans cette nouvelle programmation politique, l'importance est mise sur la formation ainsi que sur des changements institutionnels afin d'atteindre un accompagnement plus durable et plus proactif avec les demandeurs d'emploi.

Un point d'attention est aussi porté sur les emplois en économie sociale. De ce fait, des appels à projets ont été envoyés aux CPAS afin d'obtenir des budgets pour la mise à l'emploi de personnes en contrat article 60§7 au sein de ces entreprises.

Concernant les CPAS, le Gouvernement wallon souhaite mettre en place des concertations avec les acteurs du secteur de l'insertion socioprofessionnelle afin d'optimiser les mesures d'actions.

De plus, un des autres objectifs de celui-ci est de pouvoir atteindre un taux d'emploi plein pour 2030 alors qu'à l'heure actuelle, le taux de remise à l'emploi repris ci-dessous est de 10% au sein des CPAS.

60,0 %, c'est le niveau atteint par le taux d'emploi wallon des 15-64 ans en 2022, soit 0,4 pp de plus qu'en 2021

Taux d'emploi BIT des 15-64 ans par tranche d'âge en Wallonie

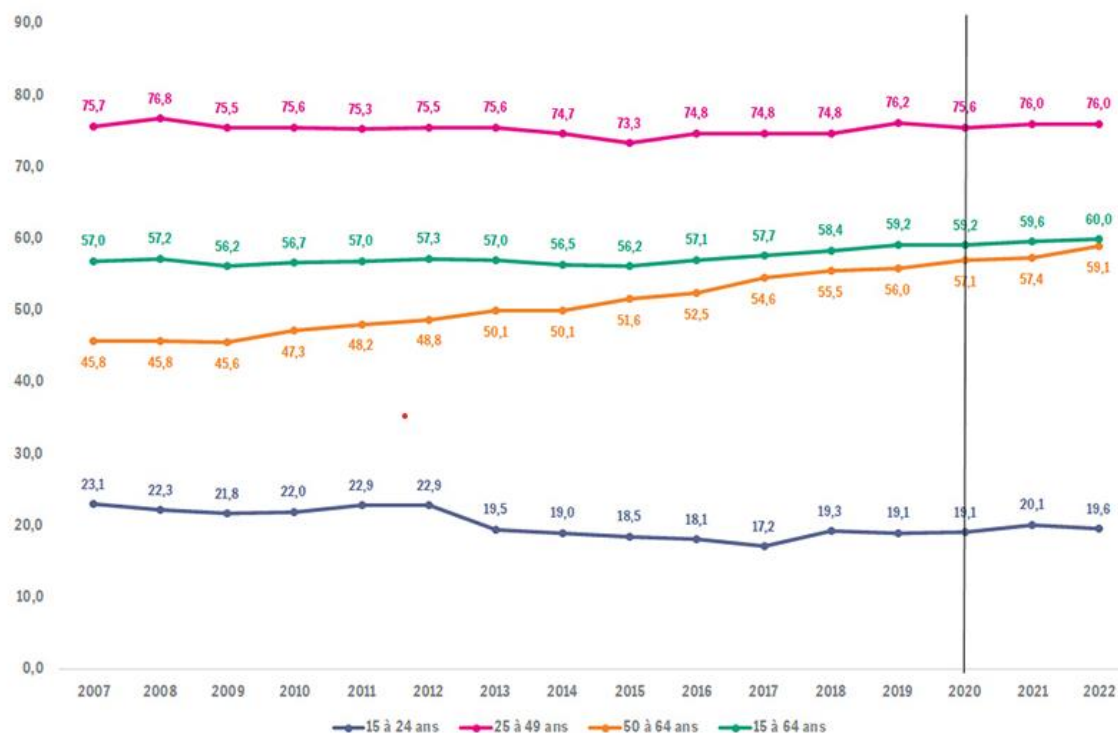


Figure 3 : Taux d'emploi en Wallonie (IWEPS)

Si on se réfère donc à cette déclaration de politique régionale, un accent particulier est mis sur la formation, l'accompagnement et l'innovation en matière de réinsertion socio-professionnelle.

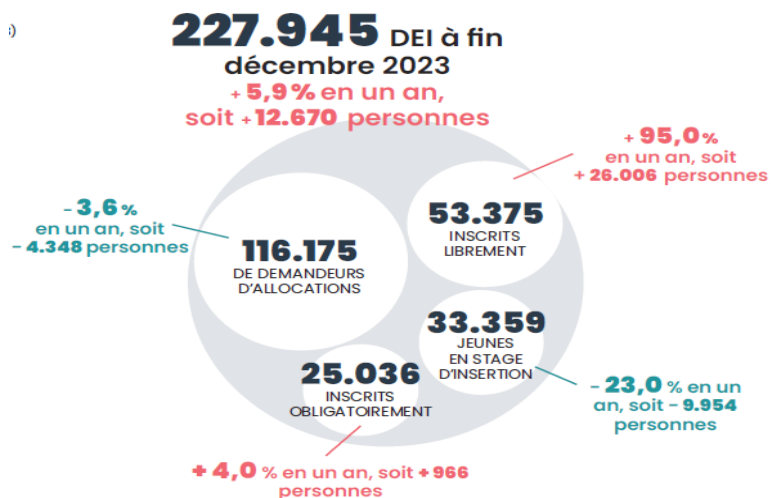


Figure 4 : Graphique des DEI en 2023, Site du Forem (Debecker, 2024)

Dans son Plan national pour la reprise et la résilience approuvé en 2021 par la Commission européenne, la Belgique met l'accent dans son axe 4 « Social et vivre ensemble » ainsi que dans son axe 5 « Économie du futur et productivité » sur l'enseignement, l'emploi, la productivité. L'axe 4 reprend d'ailleurs comme innovation sociale le projet "TZCLD", cette innovation a été reprise dans le cadre du plan de relance de la Wallonie.

L'inclusion des publics les plus éloignés est un des objectifs principaux dans ce plan wallon, la note rectificative au Gouvernement wallon définit ce public de telle manière :

En Wallonie, une partie de la population reste éloignée de l'emploi, sans emploi de longue durée, souvent peu ou pas qualifiée, cumulant parfois des problématiques sociales, financières, de logement, de santé, etc. Les populations migrantes, les personnes souffrant d'un handicap, de difficultés d'ordre psycho-médico-sociales, celles qui ne maîtrisent pas la langue française ou l'écriture, les personnes en situation de fracture numérique, etc. sont des groupes particulièrement fragilisés et touchés par le chômage de longue durée.

Cela fait évidemment écho avec le public rencontré au sein des CPAS, des personnes réunissant souvent de nombreuses problématiques (logement, endettement, ...), des personnes inscrites comme demandeuses d'emploi depuis de nombreuses années,

Comme stipulé dans le plan, celui-ci aura pour but de renforcer les dispositifs existants pour ces publics mais aussi d'inciter les actions innovantes pour lutter contre le chômage de longue durée.

1.3. Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

1.3.1. Historique

En France :

L'expérience "Territoires Zéro Chômeur de longue durée" a été développée en France en 2016. Celle-ci se fonde sur trois convictions "qui permettent de penser humainement et économiquement possible de mettre fin à la privation durable d'emploi à l'échelle de territoires." (www.tzcld.fr)

Les trois convictions :

- personne n'est inemployable
- ce n'est pas le travail qui manque
- ce n'est pas l'argent qui manque

L'objectif principal étant le droit à l'emploi. Pour cela, l'expérience se base sur différents principes fondamentaux. Le projet repose sur une participation volontaire des personnes privées d'emploi. Ce projet est fait pour elles mais par elles aussi, un Comité local pour l'emploi, réuni d'ailleurs les acteurs mais aussi ces personnes afin d'animer et gérer le projet de manière territoriale. Le premier principe étant "un projet développé à partir des personnes privées durablement d'emploi et avec elles". (www.tzcld.fr)

S'ajoutent ensuite les autres principes : l'exhaustivité par la coopération territoriale, la création d'emplois supplémentaires nécessaires au territoire.

Cette expérimentation a d'abord débuté sur dix territoires, une deuxième loi d'expérimentation adoptée en 2020 étendra celle-ci sur cinquante autres territoires pour la période 2021-2026.

Pour le cas français, il s'agit donc d'expérimentations qui se développent à partir d'une dynamique territoriale. Ces acteurs du territoire développent un "Comité local pour l'emploi"¹ qui animera et gèrera le projet tout en y développant des EBE (Entreprises à But d'Emploi).

¹ Le décret n° 2016-102711 affirme que le CLE pilote localement l'expérimentation.

L'importance de la dynamique territoriale est développée dans tous les travaux parlant de cette expérience. L'accent est mis sur le fait qu'il s'agit d'une politique d'insertion développée de manière collective par le terrain, parlant de solutions publiques à l'échelle locale et non pas une décision provenant de la sphère uniquement politique nationale.

En Belgique :

Les premières ébauches et démarches concernant cette expérimentation se sont déroulées en 2018, dans la province du Hainaut Sud, à Charleroi, avec la création d'un comité pour l'implantation de ce projet dans cette zone géographique de la Belgique, la province du Luxembourg a ensuite suivi les démarches pour cette expérimentation.

Les acteurs administratifs locaux semblent avoir été mobilisés lors de ces comités, concertations. Les CISP se sont montrés proactifs tout au long de l'évolution de ces projets, en n'hésitant pas à se rendre en France afin de prendre les renseignements importants pour la Belgique.

1.3.2. Mesures en région Wallonne

Ce projet est inscrit dans la Déclaration de Politique Régionale pour la Wallonie 2019-2024. "Un appel à projets a été lancé le 11 mars 2022, dans le cadre du Fonds social européen², à destination des communes, des villes, des CPAS et des entreprises à finalité sociale." (www.interfed.be)

Selon la note rectificative au Gouvernement wallon concernant ce projet :

Le Gouvernement wallon s'engage ainsi à fixer le cadre légal et assurer la mise en place d'expériences pilotes sur certains territoires, à partir d'un travail avec les acteurs de terrain et avec le soutien des dispositifs d'économie sociale et en mobilisant les outils existants, en particulier l'accompagnement par les CISP. (p.1)

Selon le site de L'Interfed, cette expérience est vue comme une :

² FSE (Fonds social européen) ; fait partie des fonds européens dits structurels et d'investissement, il "est un levier financier très important pour **la promotion de l'emploi** en Europe. Il soutient la création d'emplois de qualité et permet d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les **citoyens européens**." (<https://fse.be>)

Initiative innovante et qui bouscule les postulats en place depuis de nombreuses années et rejoint, à tout le moins en théorie, les valeurs défendues par le secteur des CISP et tout particulièrement le droit au travail comme levier d'intégration et d'émancipation, et le soutien prioritaire à la création d'emplois durables et de qualité accessibles à des personnes fragilisées.

Cette mesure prend donc exemple sur celle prise depuis 2016 en France, elle a pour but de lutter de manière radicale contre le chômage de longue durée.

L'article de Lamine et Neven (2021) permet de faire un comparatif avec le dispositif du contrat article 60§7 actuellement utilisé par les CPAS pour les mises à l'emploi de bénéficiaires. L'article 60§7 est une mesure qui peut être utilisée pour certains bénéficiaires, laissant une marge discrétionnaire aux travailleurs sociaux. Les principales différences reprises dans ce même texte sont :

- Le choix de travailler ; en effet, actuellement un refus de travail peut être sanctionné par le CPAS. Dans le cas du TZCLD, le travail est sur base volontaire.
- Le choix de son travail ; concernant le contrat article 60, les CPAS tentent de faire correspondre les profils aux possibilités d'emploi, à l'inverse cette nouvelle mesure souhaite que le travail soit adapté aux personnes et avoir la possibilité de créer des emplois selon les compétences et capacités de la personne.
- Assurer une stabilité de l'emploi ; l'article 60 est délimité dans le temps (en fonction du nombre de jours nécessaires pour bénéficier d'allocations de chômage selon la catégorie d'âge de la personne). Dans ce cas-ci, l'importance est mise sur la durabilité de l'emploi mis à disposition.

Au niveau de son fonctionnement, le Forem a été chargé de l'étude de faisabilité afin de permettre au Gouvernement wallon d'avoir les connaissances nécessaires pour lancer ce projet expérimental.

La note rectificative au Gouvernement wallon détaille le fait qu'un comité de pilotage a vu le jour composé "de représentants de la ministre de l'Emploi, du Forem, du SPW et du monde académique." Cette note reprend aussi les participants du groupe de travail mis en place à savoir des "personnes des Instances Bassin Emploi-Formation-Enseignement de Hainaut-Sud et de Luxembourg, du Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté, de la SRIW, de l'IWEPS, des CPAS de Liège et de Charleroi, de l'InterMIRE, de ConcertES, de la coordination ALE et du Forem."

Ce projet souhaite par son idée innovatrice pouvoir changer la façon de travailler. Chaque personne ayant des capacités c'est au monde du travail de s'adapter et non plus l'inverse.

Si l'on suit l'idéologie de ce projet ; les acteurs administratifs locaux doivent normalement être impliqués et être les meilleurs garants pour réaliser et adapter le projet. Le caractère volontaire des demandeurs d'emploi est aussi une caractéristique sur laquelle le projet s'appuie de manière principale.

1.3.3. Le public cible

Les critères concernant le public cible sont une résidence sur le territoire depuis au moins six mois et être demandeur d'emploi depuis minimum deux années.

Le repérage de ces personnes afin de leur donner accès aux informations de ce projet et la possibilité d'y participer sera effectué par les acteurs administratifs locaux.

1.3.4. L'objectif du projet

Ce projet est prévu sur une durée de cinq ans (de 2022 à 2026), l'objectif premier étant de viser les personnes privées d'emploi depuis longtemps (c'est-à-dire ne pas avoir de travail stable depuis plus de deux ans) et cela sur base volontaire.

Les emplois devront être durables (CDI), de qualité, adaptés à la personne que ce soit au niveau capacité mais aussi selon l'horaire de travail choisi par celle-ci.

Ce projet se veut innovant et local, on doit donc normalement retrouver les acteurs locaux de terrain mobilisés et en partenariat.

1.3.5. Le fonctionnement

Les projets sont cofinancés par le Fonds social européen et la Wallonie. Ensuite, le Forem et la Direction sociale du SPW EER se verront octroyer une dotation supplémentaire afin d'être missionnés dans diverses tâches concernant la gestion des projets :

- dans la phase de sélection des projets, comme administrations fonctionnelles pour l'analyse technique prévue dans le cadre de la programmation FSE+ ;
- dans l'octroi et l'utilisation des financements wallons pour l'expérimentation, le SPW EER sera chargé de préparer les arrêtés et de liquider les subventions
- dans la phase de mise en œuvre, le Forem et SPW EER assureront conjointement le suivi de la mise en œuvre opérationnelle des projets, leur accompagnement et le pilotage global de la mesure au niveau wallon, en collaboration avec l'animation du réseau wallon des chefs de file confiée aux IBEFE (voir infra point 2.5) ;
- une cellule sera constituée d'un agent de chacune des deux administrations, comme point de contact pour les chefs de file ;
- elles participeront en outre à l'évaluation de l'expérimentation et aux recommandations éventuelles sur les politiques et dispositifs préexistants.

L'Agence FSE sera responsable de l'instruction des candidatures, de l'octroi des financements FSE+, du suivi administratif global des projets ainsi que du contrôle des financements, tant européens que wallons, alloués aux projets. Pour chacun des projets, un comité d'accompagnement commun sera organisé avec l'Agence FSE et les deux administrations fonctionnelles pour un suivi global. (Note au Gouvernement wallon, p. 12)

1.3.6. Un projet innovant... mais

La note rectificative au Gouvernement wallon dresse un tableau des points d'attention concernant ce projet français afin de le transposer en Belgique.

En effet, il faut travailler avec les bénéficiaires éloignés du marché du travail depuis plus de deux ans sur base de leurs demandes et besoins. De plus, la notion de local, voire hyper local, est à prendre en compte afin de développer le territoire mais tout en activant de nouveaux

services et aides locales et non des services déjà existants. Plusieurs freins et pièges relevés montrent la difficulté de cette mise en œuvre. (p.3)

1.4. Les Centres Publics d'Action Sociale

Bien qu'ils ne soient pas les seuls porteurs de projet, ils constituent néanmoins la majorité dans le Hainaut. Il est donc crucial de rappeler ce que sont ces institutions ainsi que leur rôle dans la réinsertion socioprofessionnelle, d'autant plus que la majorité de nos entretiens seront menés dans ces institutions.

1.4.1. De l'assistance à l'activation

En 1925, les CAP (Commissions d'Assistance Publique) sont créés afin de regrouper hospices et bureaux administratifs en une seule institution. Ils sont remplacés en 1976 par les CPAS appelés à cette période les Centres Publics d'Aide Sociale leur but est de “permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine”³.

Comme l'explique Lacourt (2007), la dimension de l'activation par le travail est déjà présente à cette époque et cela entre autres par la possibilité de réaliser des contrats article 60§7. Néanmoins, cela n'avait pas autant d'importance que maintenant et il faudra attendre le milieu des années 80 pour que les mesures d'activation par l'emploi se voient devenir de plus en plus importantes, c'est la période de l'émergence de “l'Etat social actif”.

Ensuite, “la Loi de 2002 instaurant le revenu d'intégration sociale en Belgique. Alors que le minimex se situait dans une logique d'assistance, avec le RIS on passe véritablement à une logique « d'action sociale »” (Michel, 2009, p. 39)

Il s'agit d'une des conséquences de l'Etat social actif avec sa politique d'activation, c'est-à-dire : “égaliser la société revient non plus à réparer, indemniser ou à accorder passivement des droits sociaux, mais à miser sur les chances d'accès, en suscitant l'implication par le devoir de participation.” (Vrancken, 2002, p. 51)

Afin de suivre cette logique, les CPAS deviendront en 2004, des Centres Publics d'Action Sociale.

³Article 1er de la Loi organique des CPAS

1.4.2. Une activation à l'épreuve

Les CPAS ont donc connu, au fur et à mesure des années, de nombreux changements. Ces changements ont eu des répercussions sur la philosophie de travail et de suivi des bénéficiaires. Cette évolution est donc à mettre en lien avec l'évolution des politiques de l'emploi modifiant avec elles ce secteur et le fonctionnement de son réseau d'acteurs, dont le fonctionnement des CPAS.

L'activation est le maître mot de ces changements, l'enjeu de la mise à l'emploi pour l'intégration dans la société est devenu dans le temps une mission primordiale.

L'insertion professionnelle est dès lors devenue l'une des principales missions des CPAS. Cette activation par l'emploi, qui était auparavant octroyée sur la base de la volonté des allocataires sociaux, est devenue depuis une véritable obligation contractuelle pour bon nombre d'entre eux. (Avanzalo, 2017, p. 77)

Le principe d'individualisation est très important au niveau des politiques pour l'emploi. En effet, depuis de nombreuses années, l'accent sur l'accompagnement individualisé est de plus en plus fort pour favoriser une activation optimum des personnes.

L'économie s'intéresse aux chômeurs et aux actions de politiques publiques visant à leur faire retrouver un emploi. La contribution de Bernard Gazier (chapitre 1) montre que ces politiques sont soumises depuis longtemps à l'épreuve du réel mais aussi aux pressions politiques en faveur de "l'activation des chômeurs". (Noel, 2022, p. 17)

Une des missions des CPAS est de pouvoir intégrer les personnes sur le marché de l'emploi (sauf exceptions prévues). D'ailleurs, la disposition au travail fait partie des conditions pour l'octroi du Droit à l'intégration sociale ; Article 3, 5°, de la loi du 26 mai 2002 :

"être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ".

Cela montre l'importance et la place que l'insertion socioprofessionnelle a dans ce dispositif d'aide alors que les statistiques montrent bien qu'une importante partie de ce public ne peut pas être mis à l'emploi. De plus, comme le disent Berthet et Conter (2011, p. 176) concernant les chômeurs exclus, "ces individus glissent du système d'assurance fédéral vers l'assistance locale

(communale) ”ces personnes qui finalement se retrouvent bénéficiaires du CPAS, devant des obligations d’activation alors qu’elles se trouvent éloignées du marché de l’emploi depuis, pour certaines, de très nombreuses années.

Les personnes exclues se retournent alors, si elles n’ont pas d’autres ressources au sein du ménage vers les Centres publics d’action sociale (CPAS) qui organisent, sur base communale, l’assistance. Outre l’attribution d’un revenu d’intégration, ils développent également des politiques locales d’insertion professionnelle.” (Berthet & Conter, 2011, p. 176)

A l’heure où notre pays a traversé plusieurs crises, où notre système est remis en question, de nombreuses pistes de solutions telles que l’allocation universelle, une remise en place du travail communautaire, une nouvelle façon de repenser le travail en adaptant le travail à la population (TZCLD) sont avancées donnant de nouvelles directions politiques.

1.5. Question de recherche

Ce premier chapitre nous permet de faire un rappel de notre contexte belge, mais aussi de nous rendre compte, sur base de statistiques, du taux de demandeurs d'emploi en Belgique en faisant un focus sur la Région wallonne. Cela nous permet d'appuyer l'importance de ces politiques publiques d'activation. De ce fait, nous avons pu développer le projet qui nous intéresse, à savoir l'expérimentation TZCLD. Cette nouvelle politique publique se veut innovante sur la manière de travailler la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail en Belgique. Dans notre analyse, nous nous sommes essentiellement basés sur des projets portés par des CPAS. Il nous semblait, dès lors, important de refaire un bref historique de ces institutions tout en montrant leur importance mais aussi leurs difficultés dans cette mission d'activation par l'emploi.

Ces éléments contextuels permettent de comprendre l'environnement dans lequel évolue le programme de politique publique étudié, ainsi que le cadre concernant les acteurs administratifs locaux au sein des CPAS.

Tous ces éléments nous ont permis de construire notre réflexion sur les politiques de l'emploi en Région wallonne et ainsi débiter la construction de notre question de recherche.

C'est ainsi qu'une première question de départ a émergé, nous permettant d'entamer nos démarches de recherches scientifiques : Les politiques de l'emploi sont-elles en adéquation avec les réalités de terrain des CPAS ? Cette question de départ traite du problème de l'insertion socioprofessionnelle, essentiellement les difficultés des CPAS à assumer ces politiques de réactivation avec les publics qu'ils rencontrent.

Nos recherches ont débuté par l'exploration de la littérature portant sur la prise de décisions et leur mise en œuvre. Au fil du temps, de nombreuses théories et données se sont ajoutées à notre étude. Elles ont mis en évidence l'importance et l'utilité de mobiliser la théorie des réseaux de politiques publiques et celle de l'ACF mises en lien avec le cycle politique (ce processus nécessitant l'interaction et la coordination de différents types d'acteurs).

De ce fait, au regard des différentes lectures, les théories nous ont permis de rediriger cette question de base en question de recherche, à savoir ;

Quelle place pour les acteurs administratifs locaux dans le processus décisionnel d'une politique publique d'activation professionnelle en Wallonie et quel impact cela a-t-il sur le succès de son implémentation ?

Assistante sociale depuis onze années au sein du service de réinsertion du CPAS de Quiévrain, je me suis interrogée sur une possible distorsion entre les demandes émanant des politiques et les possibilités de mise en œuvre sur le terrain.

En tant qu'actrice et observatrice, je suis consciente que ma position doit être la plus neutre possible. Néanmoins, en pratique, j'occupe une position d'acteur administratif local confronté aux difficultés exposées dans ce mémoire. L'enjeu et l'intérêt résident dans la compréhension de ce processus décisionnel et sa transposition à ma situation, tout en adoptant une analyse neutre et objective basée sur la comparaison des informations.

Le prochain chapitre mettra en évidence ces différentes théories, tout en faisant un détour par le concept de politique publique, son cycle et ses acteurs.

Chapitre 2 : Revue de littérature

2.1. La politique publique

Il s'agit d'une notion développée en Europe dans les années 70, celle-ci étant la traduction littéraire de "public policy".

Ce concept de politique publique est multidimensionnel, de nombreuses définitions tentent de se compléter les unes les autres afin d'englober un maximum cette notion.

Au travers du temps, nous pouvons retrouver des définitions se centrant essentiellement sur l'Etat pour expliquer les politiques publiques, telles que celle-ci :

"Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire." (Dye, 1972, cité par Knoepfel et al., 2015, p.41)

Ensuite d'autres caractéristiques viendront s'ajouter à ces définitions, portant leur importance sur d'autres éléments tels que les acteurs, les institutions d'autorité publique, la légitimité gouvernementale en réaction aux décentralisations mais aussi à l'eupéanisation et l'influence internationale.

"Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales". (Thoenig, 1985, p. 6).

"Le concept désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire" (Grawitz et al., 1985, cités par Thoenig, 2014, p. 420)

Ces définitions nous permettent de faire directement le lien entre politique publique et le programme dans lequel se trouve l'expérience que nous allons étudier, mais d'une manière générale, ces définitions ne prennent pas en compte tous les éléments importants dans notre analyse.

Néanmoins, ces définitions se complètent entre elles et sont évolutives. En effet, nous pouvons voir que d'autres éléments peuvent être pris en compte :

Selon l'auteur Hassenteufel(2011, p. 9) les politiques publiques sont composées de trois éléments, à savoir :

ses fondements (ce qui renvoie à ses finalités et donc à ce qui motive son existence) ; les instruments d'action (qui permettent aux acteurs d'agir) et le public (sur lequel l'action publique exerce ses effets). Elles correspondent aussi aux trois séquences clés d'une politique publique : la définition et la mise sur agenda des problèmes sur lesquels agir, l'adoption de décisions, enfin la mise en œuvre concrète de celles-ci.

Malgré les différentes nuances de définition, nous pouvons cependant mettre en avant que l'objectif d'une politique publique est de répondre à un problème public.

“Toute politique vise à résoudre un problème public, reconnu comme tel à l'agenda gouvernemental. Elle représente donc la réponse du système politico-administratif à un état de réalité sociale jugé politiquement inacceptable.” (Knoepfel et al., 2015, p.37)

Ces problématiques sont des construits sociaux mis en évidence afin d'être intégrés dans l'agenda politique. Selon Knoepfel et al. (2015), il s'agit “d'une prise de conscience” du besoin de résoudre tel ou tel type de problème.

Ces définitions ne font que confirmer et appuyer le fait que les politiques publiques font partie intégrante de notre société. Nous sommes régulés et nos sociétés se développent en fonction de celles-ci. Ces processus de régulation se développent dans de nombreux domaines qui impactent notre quotidien, on peut par exemple citer l'environnement, la santé, l'emploi, la sécurité, ...

Dans le cadre de ce travail, ce qui nous intéresse est la politique de l'emploi en Région wallonne. Le chômage (ou en tout cas le nombre de demandeurs d'emploi) étant perçu comme le problème sociétal à résoudre.

“La croissance du taux de chômage dans les pays industrialisés et la précarité matérielle des sans-emplois incitent l’Etat à instaurer ou à réviser son système d’assurance-chômage et à prendre des mesures de réinsertion dans le marché du travail.”(Knoepfel et al., 2015, p.38)

2.2. Le cycle d'une politique publique

Notre travail se veut être une analyse au travers essentiellement de deux phases du processus de politique publique, à savoir celle de la prise de décision et celle de la mise en œuvre. Il nous paraît important de reprendre différentes définitions et principes concernant ce processus dans son entièreté avant de se concentrer sur les phases que nous souhaitons analyser.

“Appliquée au domaine de l'action publique, la notion de cycle constitue l'ensemble des opérations nécessaires au déroulement d'une politique publique.” (Harguindeguy, 2014, p. 196)

Définir une politique publique n'est pas simple et uniforme. En fonction des auteurs, celle-ci peut être différente tout comme l'explication de son cycle.

Lasswell (1956) a développé la notion de cycle, il est le premier à “analyser une politique ou un programme gouvernemental (selon la dénomination américaine) comme un processus (policy process), c'est-à-dire un ensemble de phénomènes organisés dans le temps et animés par un certain nombre de mécanismes propres.” (Jacquot, 2014, p.83)

Charles O. Jones (1970) parle de ce cycle comme un processus à cinq séquences, à savoir :

1. l'identification du problème
2. le développement du programme
3. la mise en œuvre du programme
4. l'évaluation du programme
5. la terminaison du programme

D'autres auteurs perçoivent ce processus en plus d'étapes :

Cycle d'une politique publique

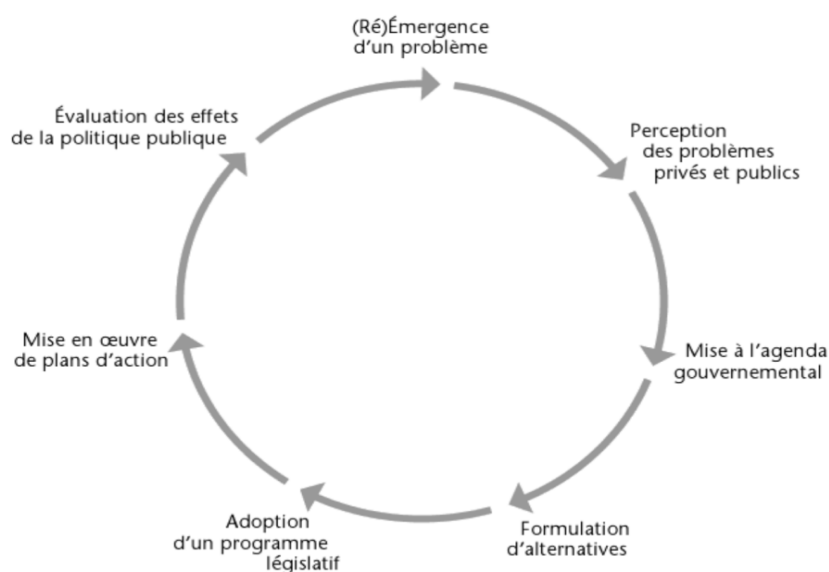


Figure 5 : Le cycle d'une politique publique (Knopf et al., 2015).

L'auteur Hassenteufel (2011, p. 9) suggère que les politiques publiques sont composées de trois éléments, à savoir :

ses fondements (ce qui renvoie à ses finalités et donc à ce qui motive son existence) ; les instruments d'action (qui permettent aux acteurs d'agir) et le public (sur lequel l'action publique exerce ses effets). Elles correspondent aussi aux trois séquences clés d'une politique publique : la définition et la mise sur agenda des problèmes sur lesquels agir, l'adoption de décisions, enfin la mise en œuvre concrète de celles-ci.

Nous sommes conscients que ce processus est à prendre en compte dans son ensemble et que chaque étape s'impacte mutuellement. Malgré cela, notre étude portera sur l'étape de la prise de décision (étape de développement du programme selon Jones) et l'étape de la mise en œuvre. Dans ces deux séquences, l'importance est d'évaluer le réseau d'acteurs, en particulier la place des acteurs administratifs locaux dans ce processus et l'impact de cette place.

2.2.1. La phase de prise de décision

D'une manière simple, on peut voir la prise de décision politique comme une mise sur la table d'un problème. De celui-ci découle une décision prise en commun par le gouvernement de manière rationnelle. Néanmoins dans les faits, cela s'avère d'une autre envergure.

“Tout d'abord, rechercher ou parler de “la” décision n'a pas de sens. Une décision intervient toujours après d'autres décisions et en suscite de nouvelles.” (Ribémont et al., 2018, p. 114)

Ces mêmes auteurs mettent l'accent sur le fait qu'il faut voir la décision comme un processus afin de prendre en compte les dynamiques qu'il y a autour à l'inverse de l'approche séquentielle. Cela a pour but de comprendre les dynamiques qu'il y a entre les décideurs politiques dans l'examen des différentes alternatives mais aussi permettre de voir le rôle de chacun dans la prise de décision ainsi que la diversité des institutions politiques et administratives qui participent au processus. (p.115)

De Maillard & Kübler (2016) ajoute:

la rationalité du décideur n'est pas absolue, mais limitée. Il est dans une position où il est face à des politiques déjà existantes, où il n'est pas nécessairement en mesure d'envisager les différentes alternatives et d'anticiper les effets de ses décisions. (p.49)

Les décisions doivent donc être analysées afin de voir plus loin et comprendre quelles sont les finalités recherchées, le pourquoi de ce choix mais aussi les limites.

Ces théories peuvent être mises en lien avec la théorie de la gouvernance mais aussi celle des réseaux de politiques publiques. En effet, le lien avec la rationalité du décideur et les différents acteurs peut être fait dans ce cas. La rationalité du décideur n'étant pas absolue, nous pouvons supposer que les interactions avec les autres acteurs sont importantes dans la prise de décision. Cette rationalité permet aussi de faire le lien avec les arguments cités ci-dessus, à savoir que les éléments importants à prendre dans une politique publique sont l'agent, la structure et le contexte des facteurs endo mais aussi exogènes. (Paulin 2019, par. 9-10)

Il est donc important de prendre en compte l'importance de la marge de manœuvre politique "La notion de décision publique permet d'aborder la question du changement à travers la marge de manœuvre dont dispose le politique pour transformer un système donné." (Halpern, 2010, p.207)

L'auteure parle d'une approche dynamique et bottom-up de la décision publique "La décision publique est le produit d'un arbitrage constant entre faisabilité politique et rationalité économique ou technique, de l'articulation entre politiques et politics, entre l'action politique et ses publics." (p.203)

La politique dont nous parlons est évidemment influencée par les acteurs administratifs mais aussi une série d'acteurs nationaux et internationaux, les influences de l'Europe ont un réel impact sur les décisions politiques nationales.

Il faut donc comprendre le mécanisme de décision comme un processus impliquant une pluralité d'acteurs ayant des préférences, des intérêts et des identités différentes. Élus, représentants de l'exécutif, experts, représentants d'intérêts économiques, acteurs non gouvernementaux, etc. interviennent à différents moments du processus décisionnel. Si c'est le politique qui endosse la responsabilité de la décision, le processus y conduisant implique une pluralité d'acteurs. (De Maillard & Kübler, 2016, p. 59)

Il est important de comprendre comment cette décision a été prise et quels sont les acteurs qui ont eu ou non un poids dans ce débat. Comment les instruments ont été choisis et évalués et leur pertinence sur le terrain.

Les groupes d'intérêts participent à la sélection des alternatives et influent sur la définition des programmes. Cette participation des intérêts organisés doit se comprendre comme le fruit d'une relation d'échange avec les acteurs gouvernementaux. Ces rapports sont fréquemment fragmentés en une série de réseaux différents, avec des compositions variables. (De Maillard & Kübler, 2016, p. 71)

Nous retrouvons ici le lien avec notre volonté d'analyser les acteurs en présence lors de la construction de cette expérimentation, la notion de réseau et d'échange nous semble particulièrement intéressante dans cette définition.

L'auteure Halpern (2010, p.202) résume bien ce qu'il serait important de prendre en compte dans la rédaction de ce mémoire et ainsi certains indicateurs que nous tenterons de développer lors des entretiens :

La décision publique est nécessairement collective car son élaboration et sa mise en œuvre nécessitent la participation de plusieurs acteurs. La décision publique implique la prise en compte du contexte dans lequel elle s'inscrit et des contraintes qui pèsent sur l'action publique : institutions, jeux de pouvoir, publics. L'analyse de la décision publique renseigne sur la nature des comportements décisionnels, sur la marge de manœuvre dont disposent les décideurs et, enfin, sur la rationalité de ces décideurs.

L'article de De Maillard et Kübler (2016) tente d'apporter un éclairage concernant la difficulté de prise de décision et la multiplicité d'acteurs ayant un jeu à jouer. Comme ces auteurs le stipulent, les décisions peuvent-être ambiguës étant donné le fait de vouloir trouver un consensus entre cette multitude d'acteurs, afin de trouver une réponse favorable à ceux-ci et d'autre part une ambiguïté par sédimentation. L'ambiguïté par sédimentation, selon les auteurs, est le résultat de l'accumulation de décisions publiques successives et légèrement différentes dans un même domaine, créant ainsi un ensemble hétérogène qui engendre de l'incertitude quant aux objectifs poursuivis par la politique. (p.75)

Ils prennent comme exemple l'analyse de Philippe Garraud (2000) concernant la politique de lutte contre le chômage, à savoir une politique :

aux priorités et objectifs successifs et parfois contradictoires (les jeunes de moins de 25 ans, les adultes, les chômeurs de longue durée, etc.), flous ou multiples (qualifier, former, insérer, occuper les demandeurs d'emploi mais aussi essayer de faire baisser à court terme le taux de chômage en fonction des échéances politiques), qui peuvent s'apparenter à des non-choix. [...] Ambiguïté des politiques de lutte contre le chômage elles-mêmes, dont les registres ou les répertoires d'action sont multiples et de plus en

plus larges (préretraites très coûteuses, formation professionnelle, insertion sociale, incitations fiscales ou financières constitutives d'un marché parallèle). (p.223)

La lutte contre le chômage, l'activation des publics fragilisés représentent un champ très régulièrement au cœur des débats politiques de notre pays mais aussi de notre société. Les actions, réformes, ... sont nombreuses et ne cessent d'évoluer, rendant parfois floue l'interprétation sur le terrain et des doublons ou manquements au niveau des institutions/acteurs.

2.2.2. La phase de mise en œuvre

Ribémont et al. (2018) parlent de cette phase comme une séquence qui a longtemps été délaissée par les analystes, les échecs de la mise en œuvre étant alors justifiés par une mauvaise conception des programmes d'action publique.

“Mais progressivement le regard porté sur la mise en œuvre change : on la considère comme une phase politique - et non plus exclusivement technique” (Ribémont et al., 2018, p.121)

Ces mêmes auteurs ajoutent "Il est communément admis, aujourd'hui, que la phase de la mise en œuvre des politiques publiques est une « entrée clef » pour comprendre l'action publique.” (p.121)

Il aura fallu attendre les années 60 avant que cette phase soit prise en compte après des échecs et des remises en cause des politiques publiques.

“Développés à partir des années 1970, les travaux relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques visent à saisir les écarts qui peuvent exister entre les décisions prises et les résultats obtenus” (De Maillard & Kubler, 2021, p.229)

Comme le rajoutent ces auteurs, analyser la phase de mise en œuvre permet de “mettre en évidence les phénomènes de déplacement et redéfinition des objectifs dans le cours de l'action, ainsi que les écarts entre les programmes d'action, les dispositifs mis en place et les effets sociaux observés.” (p.229)

Mégie (2014) reprend les propos de Hill et Hupe (2009) à savoir :

La mise en œuvre ou implémentation d'une politique publique constitue le processus d'application des décisions. Parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales.

Les auteurs Ribémont et al. (2018) démontrent dans leur ouvrage l'importance de l'analyse de la phase de mise en œuvre d'une politique publique.

Ils citent Crozier (1979) afin d'appuyer leur idée "On ne change pas la société par décret". Pour ces auteurs, cela montre bien que pour réussir une action publique, les décisions seules des élites politico-administratives ne suffisent pas.

"La mise en œuvre crée des problèmes : toute différence perçue entre les états réels d'une situation et ses états désirés ou attendus." (Charbonneau & Padioleau, 1980, p.51)

Dans notre analyse, nous nous intéressons à la mise en œuvre mais surtout à la façon dont cette politique est appliquée sur le terrain en mettant en avant les points positifs ou les failles, freins que les acteurs administratifs locaux pourront nous expliquer et cela en tentant de faire le lien avec la phase de prise de décision.

T. Smith considère, a contrario, qu'il faut comprendre la mise en œuvre comme une phase de tension entre quatre composantes : la politique publique idéalisée (son design), l'organisation qui la met en œuvre, le groupe cible et les facteurs environnementaux. (Ribémont et al., 2018, p.122)

Ces différentes théories permettront de mettre en lien l'analyse des acteurs, dans ce cas-ci essentiellement, les acteurs administratifs locaux des CPAS et la mise en œuvre de cette politique d'activation.

Afin d'analyser et de comprendre les manquements ou distorsions dans la mise en œuvre des politiques et les décisions, ces auteurs ont repris les six facteurs de l'auteur Hassenteufel, à savoir ;

1. le « contenu de la décision », dont la formulation peut être imprécise ou le fondement conceptuel inadéquat, c'est-à-dire quand les principes sur lesquels est basée la politique publique sont éloignés de la réalité des acteurs sur le terrain ;
2. les « moyens de la mise en œuvre », tant humains que matériels et financiers, qui peuvent s'avérer profondément insuffisants, surtout dans un contexte de réduction des dépenses publiques et lorsque les réformes engagées doivent se faire à coûts constants ;
3. les « structures organisationnelles de la mise en œuvre » qui, si elles sont trop dispersées (en directions, sous-directions, comités ad hoc, instances de pilotage), ralentissent le processus de décision et peuvent éloigner la mise en œuvre des buts poursuivis ;
4. le « comportement des agents administratifs chargés de la mise en œuvre » ;
5. l'« attitude des publics cibles » : il s'agit ici d'apprécier le rôle des ressortissants de l'action publique dans la mise en œuvre des politiques qui ont un impact sur eux ;
6. le « contexte de la mise en œuvre » : par exemple, il sera plus difficile de mettre en œuvre une politique publique avant des élections importantes ou au moment d'une crise économique. (p.127)

Ces six indicateurs nous permettront d'analyser les distorsions entre le projet politique de cette expérimentation et la mise en œuvre au sein des CPAS. Cela nous permet de comprendre sur le terrain la manière dont ces politiques sont mises en action ainsi que l'analyse des freins, des inadéquations et les solutions apportées ou échecs rencontrés par les CPAS ainsi que les raisons.

Ribémont et al. (2018, p.128) reprennent la définition de Y. Mény et J.-C. Thoenig concernant la phase de mise en œuvre « la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes et de discours. »

Ils ajoutent à cela :

La mise en œuvre est un processus dans le sens où elle se déploie dans le temps : si certaines décisions peuvent être d'application immédiate, leur mise en œuvre peut se faire sur plusieurs années avant que de nouvelles décisions ne viennent amorcer un changement de la politique menée. (p.128)

Dans notre analyse, cette expérimentation TZCLD est une décision politique qui produit ses effets dans le temps, c'est un programme sur plusieurs années, une nouvelle politique publique où l'analyse de la mise en œuvre prend tout son sens.

Selon de Maillard et Kübler (2015), il y a trois générations de travaux concernant l'analyse de la mise en œuvre de politique publique. Tout d'abord, les deux premières étant des approches en opposition, à savoir "top-down et bottom-up", chacune ayant ses limites et ensuite, la dernière, tentant de dépasser ces deux approches en les reliant afin d'avoir une approche théorique plus complète.

“Les top-downers adoptent la perspective de décideurs opérant des choix clairs et rationnels et se demandent comment ces décisions pourraient être mieux appliquées.”

“Les bottom-uppers insistent quant à eux sur le poids des agents d'exécution.” (De Maillard & Kubler, 2021, p.245)

L'un des apports importants de ces travaux est d'avoir pensé ensemble, décision et mise en œuvre : la décision définit des instruments, des délais, des moyens (un design institutionnel), et la mise en œuvre doit être abordée en relation avec ce design. (De Maillard & Kubler, 2021, p.260)

Notre travail s'appuiera sur ces deux phases pour analyser cette politique publique comme un processus intégré plutôt que comme deux étapes linéaires distinctes. Nous nous intéresserons particulièrement à l'élaboration de la politique et à ses liens avec la mise en œuvre, en examinant les interactions entre les différents niveaux et réseaux d'acteurs, avec un accent sur les acteurs administratifs locaux.

Découlant de ces premières théories du mémoire, la notion d'acteur prend toute son importance dans notre travail. Il s'agit d'un concept primordial pour l'analyse d'une politique publique. La suite de ce chapitre nous permet de détailler notre revue de littérature. Elle concerne nos deux approches choisies pour l'analyse de cette politique publique en parallèle des théories que nous avons pu récolter concernant les phases du cycle qui nous intéressent.

Nous interprétons les politiques publiques comme un enchaînement de décisions ou d'activités résultant d'interactions structurées et répétées entre différents acteurs, publics et privés, impliqués à divers titres dans l'émergence, la formulation et la résolution d'un problème défini politiquement comme public.” (Knoepfel et al., 2015, p. 59)

2.3. Les réseaux de politiques publiques

Cette multitude d'acteurs incluent dans une politique publique nous amène à nous pencher sur la notion des réseaux, cette théorie d'approche par les réseaux de politique publique est donc la première théorie centrale de notre analyse développée dans ce chapitre. Cette notion amène aussi, à elle seule, de nombreuses définitions, variations où les différents niveaux de pouvoir de l'état et acteurs d'une politique publique sont analysés dans leurs interactions, leurs échanges et leur interdépendance.

Cette théorie s'est largement développée depuis les années 70 (de base ce terme sort de la littérature anglo-saxonne "policy network") au vu des évolutions de notre système de gouvernement. Comme cité dans notre travail, la décentralisation de l'Etat et la multiplication des politiques publiques ainsi que des acteurs s'impliquant dans celles-ci, rendent cette notion de plus en plus importante dans les recherches.

Celle-ci permet de mettre en avant l'implication d'acteurs différents dans les politiques publiques.

2.3.1. La notion de réseau

“La notion de réseau d'action publique (policy network) est fondée sur l'idée que les politiques publiques ne sont pas seulement produites par l'État mais par un ensemble plus large d'acteurs (publics et privés) en interaction.” (Hassenteufel, 2011, p.134)

Hassenteufel (2011) cite Patrick Le Galès(1995) :

les réseaux [d'action publique] sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique. (p.134)

L'approche des réseaux est développée dans le travail de Boily et Savard (2017) en y reprenant des propos de Muller et Surel (1998, p. 91), cette approche :

propose un schéma d'interprétation des relations États-société qui met l'accent sur le caractère horizontal et non hiérarchique de ces relations, le caractère relativement informel des échanges entre les acteurs du réseau, l'absence de fermeture qui autorise la multiplication des échanges périphériques et la combinaison de ressources techniques [...] et de ressources politiques (p.169)

Toutes ces différentes explications d'auteurs nous permettent de mettre l'accent sur des principes importants à prendre en compte dans la théorie des réseaux à savoir ; l'état et la société, les échanges entre les différents acteurs, une coopération non hiérarchique, l'échange de ressources.

L'auteur Clivaz (2001, p.24) définit de cette façon les réseaux :

une configuration d'acteurs institutionnels et sociaux qui participent à un processus de formulation ou/et de mise en œuvre d'une politique publique. Ces acteurs sont interdépendants, c'est-à-dire qu'ils ont besoin d'échanger des ressources (information, expertise, soutien politique, argent, etc.) avec les autres acteurs pour faire avancer le processus décisionnel, cet échange étant limité par les caractéristiques relationnelles des réseaux. Chaque participant au réseau cherche, en s'appuyant sur les ressources dont il dispose, à influencer les autres membres du réseau afin que les décisions finalement prises soient les plus proches de ses préférences politiques.

Cette définition nous semble importante dans la mesure où elle reprend le terme "d'influence". Les acteurs mobilisent donc leurs ressources afin de parvenir à influencer les autres acteurs et in fine la décision politique et cela grâce à des actions collectives.

Ces apports sont importants à prendre en compte dans notre recherche et seront analysés au fur et à mesure des informations reçues lors des entretiens. Nous souhaitons dans ce travail pouvoir mettre en avant les interactions Etat-société et les échanges dans les réseaux autour de la politique à l'emploi à travers cette expérimentation TZCLD, l'approche des réseaux et ces indicateurs étant des pistes d'analyse et de compréhension.

Selon Wright (1990, p.2) :

Un réseau de politique publique comprend les membres d'une ou plusieurs communautés de politique publique, qui interagissent dans le cadre d'une structure de relations mutuelles, structure qui s'est formée ou constituée autour d'une question ou d'un problème de politique particulier, ou encore autour d'un ensemble de questions connexes, autour d'un organisme public ou autour du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique.

Toutes ces interactions, ces acteurs doivent être analysés et cartographiés afin d'avoir une vision claire du système dans lequel nous nous trouvons lors de l'élaboration d'une politique publique.

Les réseaux questionnent. Ils sont autant un mot utilisé par les acteurs pour désigner leurs coopérations, qu'un concept analytique, et une méthode d'analyse dont le point commun est une interrogation sur les participants à l'action publique et les procédés qu'ils utilisent pour parvenir à infléchir durablement le cours des politiques publiques les concernant. (Le Naour, 2012, p.9)

C'est essentiellement ce qui nous questionne dans ce travail, le réseau dans cette politique publique, les méthodes, actions et présence lors de l'élaboration et la mise en œuvre de cette nouvelle politique publique des acteurs administratifs locaux.

“La notion de réseau permet surtout de comprendre les mécanismes en fonction desquels les différents réseaux vont entrer en contact, s'articuler à travers des processus de conflit, de négociation ou de coalition.” (Muller, 2013, p.44)

Selon ce même auteur, l'une des fonctions les plus importantes des réseaux de politique publique est d'être un endroit permettant l'élaboration de diagnostics, de solutions aboutissant à une décision politique. (p.44)

Ces réseaux doivent donc être des lieux où se construit l'action publique. Dans notre travail, l'analyse du réseau concernant notre politique publique choisie devrait donc mettre en avant le

fonctionnement de notre réseau et des interactions de ses acteurs, nous permettant l'analyse du processus décisionnel dans son ensemble ainsi que les "jeux" d'influence.

Knoepfel et al. (2015) parlent d'"espace de politique publique". Selon eux, une politique publique est constituée d'un ensemble d'acteurs publics et privés "qui constituent ensemble un réseau (souvent très) complexe d'interactions et connaissant des problèmes de coordination horizontale (relation entre acteurs d'un même échelon de gouvernement) et verticale (relation entre des acteurs centraux, régionaux et locaux)." (p.68)

Dans son ouvrage, Hassenteufel (2011) parle quant à lui d'action publique collectivement construite. L'analyse passe donc par trois dimensions, à savoir ; les acteurs, leurs interactions et leur contextualisation. Selon l'auteur, la notion de réseau d'action publique permet de justifier la construction de politique publique "dans un contexte de perte de capacité d'action autonome de l'Etat". (p.135)

Cette perspective d'analyse, en termes d'interactions d'acteurs contextualisées, opère une double rupture avec le modèle séquentiel de la production étatique des politiques publiques : d'une part, elle n'est pas fondée sur les séquences d'une politique publique mais sur les acteurs de l'action publique ; d'autre part, elle ne se focalise pas sur les acteurs étatiques des politiques publiques mais, au contraire, cherche à rendre compte de la diversité des acteurs (en partie non étatiques) de l'action publique. (Hassenteufel, 2011, p.115)

Comme l'expose Paulin (2019, par. 9-10), les différentes lectures sur l'approche des réseaux de politique publique nous permettent de mettre en avant trois dimensions particulièrement importantes à savoir ; l'agent, la structure et le contexte. Ces trois éléments représentent les facteurs endo mais aussi exogènes à prendre en compte lors de la politique publique.

2.3.2. Typologie des réseaux

Le terme typologie est défini comme un système de classification, permettant d'avoir des appuis théoriques dans l'analyse des acteurs dans ce type de politique publique.

De nombreux auteurs ont donc cherché à classifier ces acteurs, que ce soit sur base de leur rôle dans ce processus de politique publique ou sur base d'une compréhension du fonctionnement des acteurs dans celui-ci.

Un des courants importants de l'étude de ces réseaux est celui du structuralisme :

Les auteurs de ce courant posent généralement qu'il y a, dans un secteur donné de politiques publiques, un sous-système dominant, que certains ont même nommé un triangle de fer, fait de responsables élus et de leur entourage, d'organismes administratifs ou autonomes du secteur, et des groupes d'intéressés les plus puissants. (Coleman & Skogstad, 1990 cités par Lemieux, 1999, p. 102).

Selon Lemieux, de ce courant a pu découler une typologie de réseaux dont trois se sont avérés particulièrement intéressants à savoir les réseaux corporatistes, pluralistes et clientélistes.

La théorie corporatiste (appelée aussi théorie élitiste) définie par Schmitter :

Le corporatisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans le cadre duquel les acteurs sont organisés en nombre limité de catégories fonctionnelles, obligatoires, disciplinées, hiérarchisées et à l'abri de toute concurrence ; catégories qui sont reconnues et admises (sinon créées) par l'État et bénéficient d'un monopole de représentation dans la mesure où elles parviennent en retour à contrôler la sélection de leurs dirigeants, le type de demandes qui s'expriment et le soutien qu'elles reçoivent. (Schmitter, 1977, p. 13 cité par Gardon et al., 2020, p. 27)

Dans le prolongement, les auteurs reprennent, la théorie du "triangle de fer" développé par Lowi et Peters développé en 2006 qui est devenu un outil important d'analyse et de compréhension dans le cadre des études de politiques publiques. Celle-ci s'explique comme "des sous-systèmes où se développent des relations « symbiotiques » entre représentants des groupes d'intérêt et les agences d'État et le Congrès dont les intérêts deviennent similaires." (p.28)

“Ces échanges échappent au regard des citoyens. Cette notion met l'accent sur la fermeture des cercles décisionnels et la place prépondérante prise par des acteurs privés.” (Le Naour, 2012, p.2)

Dans cette théorie, le jeu politique reste fermé, l'Etat est considéré comme l'acteur central qui sélectionne les autres acteurs qui feront partie “du jeu”.

A l'inverse, les théories pluralistes tentent de démontrer que ce jeu n'est pas si fermé.

De ce fait, Hugh Hecllo (1978) développe la notion de “réseau thématique” qu'il définit de telle manière:

Un réseau thématique est un réseau de communication de tous les acteurs intéressés par l'action politique dans un domaine, ce qui inclut les autorités gouvernementales, les législateurs, les hommes d'affaires, les représentants des groupes de pression et même les universitaires et les journalistes. Un tel réseau n'est évidemment pas un « triangle de fer ». S'il est vivant, il voit se transmettre des critiques sur le politique en cours et naître des idées porteuses de nouvelles initiatives politiques” (Gardon et al. 2020, p. 29)

Pour Hecllo, “le triangle de fer” est une approche trop rigide et fermée, sa vision du “réseau thématique” ouvre le champ à une multitude d'acteurs en interaction dans un domaine bien précis de la politique publique.

“Le réseau thématique est donc aux antipodes du 'triangle de fer' et décrit des circulations d'idées entre différents acteurs qui permettent des amendements des politiques menées. Il remet sur le devant de la scène les thèses pluralistes.” (Le Naour, 2012, p.2)

La première approche met l'Etat au centre de la décision des politiques publiques, décrit comme monolithique, ne laissant pas d'autonomie aux groupes d'intérêts, nous sommes dans une politique du haut vers le bas. Dans l'approche pluraliste, ces groupes deviennent plus importants les interactions ont lieu entre les deux afin de s'influencer dans la prise de décision, les espaces sont moins fermés.

L'approche de réseaux de politique publique se situe entre les approches pluralistes et corporatistes. L'ouverture ou la fermeture dans la participation d'une politique publique par différents acteurs, pose question en termes de pouvoir et donne des interprétations différentes. La notion de réseaux préfère analyser la participation des réseaux dans une politique publique au détriment de l'analyse du pouvoir. (Gardon et al., 2020)

L'approche par les réseaux "repose sur l'idée qu'une politique publique est le produit d'interactions entre plusieurs acteurs collectifs organisés." (Hassenteufel, 1995, p. 165)

Selon ce même auteur, ces réseaux interviennent dans les différentes séquences de la politique publique à l'inverse de l'approche pluraliste qui se centre sur la séquence décisionnelle. Celle-ci se distingue de l'approche corporatiste en mettant en avant l'importance des interactions et la pluralité des acteurs.

De ce fait, cette approche initiée dans les années 70 est perçue comme une synthèse, un dépassement mais aussi un prolongement de ces deux premiers courants.

La notion de réseau s'arrime à une constatation forte : des espaces plus ou moins clos intègrent des acteurs publics (services de l'État, établissements publics, agences, etc.) et privés (entreprises, associations, syndicats, etc.), dont les intérêts sont multiples (par exemple : recherche de rentabilité, mission de service public, égal accès à un bien collectif, etc.). Des échanges entre les acteurs découle la fabrication des biens publics. (Le Naour, 2012, p. 2-3)

Cette approche par les réseaux se veut être une analyse de la participation des divers acteurs, groupes qui participent aux politiques publiques.

De cette approche, différentes typologies ont vu le jour afin de classer ces réseaux sur base de leur stabilité et de leur degré d'ouverture envers les nouveaux participants (réseaux de projet, communautés de politiques publiques, communautés épistémiques, ...). Comme le dit l'auteur, cette approche permet de dépasser la vision de l'Etat pouvoir central et cela en prenant plus en compte les interactions, les dynamiques collectives dans les politiques publiques. (Le Naour, 2012)

Les auteurs Marsh et Rhodes cités par Hassenteufel, proposent une synthèse des onze types de réseaux d'action publique donnés par Frans Van Waarden (1992) réalisés sur base de sept critères : “les acteurs, les fonctions remplies, la structure, l’institutionnalisation, le mode d’interaction, la répartition du pouvoir et les stratégies de l’administration publique” (Hassenteufel 2011, p. 136)

Ci-dessous nous reprenons la synthèse de typologie de ces auteurs ayant été adaptée par l’auteur Hassenteufel (2011, p. 137) de telle manière :

Critères	Réseau d'enjeu	Communauté de politique publique
1. Composition du réseau		
<i>Nombre de participants</i>	Important	Restreint
<i>Type d'acteurs</i>	Ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par un enjeu de politique publique.	Acteurs étatiques (administrations, élus) et groupes d'intérêts (économiques et/ou professionnels)
<i>Organisation des acteurs</i>	Variable : les rapports internes peuvent être conflictuels	Hiérarchisée : forte cohésion interne
2. Intégration du réseau		
<i>Fréquence et intensité des interactions</i>	Variable	Forte
<i>Continuité et institutionnalisation des interactions</i>	Limitée	Forte
<i>Consensus</i>	Partiel : présence de conflits et de lignes de clivage	Consensus sur l'orientation générale de l'action publique, sur les modalités d'interaction et sur la légitimité des décisions prises
3. Rapports de pouvoir		
<i>Répartition des ressources</i>	Inégalitaire et variable, interdépendance limitée	Égalitaire et stable, interdépendance forte
<i>Structure des interactions</i>	Inégalitaire, jeu à somme nulle	Équilibrée, jeu à somme positive

Figure 6 : Typologie des acteurs par Hassenteufel (2011)

Au départ Marsh et Rhodes (1992) avaient développé une typologie sur base de cinq catégories “allant des réseaux les plus lâches, les réseaux sur enjeux, aux réseaux les plus intégrés, les communautés de politiques publiques, entre lesquels s’intercalent les réseaux de professionnels, les réseaux intergouvernementaux et les réseaux de producteurs.” (Braunstein & Thatcher, 2019, p. 549)

Ce tableau reprend donc les deux extrémités opposées de leur typologie. Celle-ci permettant la classification mais aussi une analyse plus approfondie du réseau selon certains critères.

Comme l'expliquent ces auteurs, cette catégorisation s'est faite sur base "du degré d'intégration, d'adhésion et de distribution des ressources entre les membres". (Braunstein & Thatcher, 2019, p. 549)

Selon l'auteur Le Naour (2012), la notion de réseau renvoie à "des infrastructures organisant les territoires". En effet, les réseaux peuvent se regrouper autour d'intérêts de territoires et/ou sectoriels. L'objectif étant les interactions entre les différents acteurs dans le but d'un partage d'informations, d'instruments, d'expériences, de défense d'intérêt commun, ... Nous parlons dans ce cas de rapports horizontaux. Se pose donc la question "de la capacité des réseaux à faire circuler non seulement des individus, mais aussi les recettes d'action publique". De tous ces échanges, le réseau se tisse une "toile" qui demande une certaine organisation ainsi que des ressources matérielles, c'est un système qui se met en route. C'est ainsi que se créent différents styles d'organisations tels que des Commissions, des comités de coordination, des congrès, ...

2.3.3. L'analyse par l'approche des réseaux de politique publique

L'apport fondamental de ces travaux est de montrer que le processus de policy-making est fragmenté, et que les groupes d'intérêt participent de façon active à la prise de décision et à sa mise en œuvre, en nouant des relations très proches avec les élites politico-administratives." (Braunstein & Thatcher, 2019, p. 547)

Muller (2013) ajoute qu'il est indispensable d'identifier les acteurs et analyser leurs comportements ainsi que les relations qui les lient si l'on souhaite comprendre l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique. Il met l'accent sur trois points, à savoir ; la rationalité des acteurs, les administrations et les réseaux (forums et communautés).

"De fait, l'analyse concrète des processus qui conduisent à la décision montre que celle-ci s'explique par l'interaction entre une pluralité d'acteurs, même si, formellement, l'un d'entre eux (le ministre par exemple) pourra en endosser la paternité politique." (Muller, 2013, p. 31)

Cela montre donc l'importance de prendre en compte la présence de chaque acteur ainsi qu'analyser son importance et son rôle dans ce processus. Le manque de certains acteurs peut aussi être analysé et questionné.

“La présence et/ou l'absence de tel ou tel acteur pour la prise en charge d'un même enjeu de politique publique est en soi une question de recherche.” (Hassenteufel, 2011, p. 131) L'auteur souligne l'importance d'effectuer un repérage des acteurs.

Comme nous l'expliquons dans la phase d'élaboration d'une politique publique, il faut prendre en compte qu'aucun décideur n'est doté d'une rationalité absolue, celle-ci étant limitée par des éléments extérieurs mais aussi internes à la personne.

Muller (2013, p. 31) ajoute “aucun acteur politique n'est en mesure de balayer l'ensemble du champ d'information, pour des raisons qui tiennent à la fois à ses capacités cognitives et à la structure du système d'information.”

Ce cycle de politique publique est, dès la phase de l'élaboration de la décision, un processus nécessitant l'intervention de différents acteurs, de différents niveaux afin de tenter de prendre des décisions au plus proche de la réalité de terrain.

Tout cela nous amène à nous centrer sur l'analyse de ces réseaux dans le cadre de cette expérimentation.

En effet, notre travail se base sur l'analyse des réseaux dans la phase de prise de décision et de mise en œuvre de la politique publique.

Une politique publique doit donc être considérée comme un processus regroupant une série d'acteurs à différents niveaux.

Les interactions entre ces réseaux réalisés dans des espaces politiques peuvent être verticales ou horizontales, cela montrant la coordination de ces réseaux.

La littérature concernant cette notion regroupe différentes théories et il est difficile de se fixer sur une définition bien précise d'un auteur et d'en appliquer de ce fait les indicateurs associés.

Nous savons qu'il est important pour l'analyse de ces réseaux de prendre en compte leurs frontières même si dans les faits, cela ne semble pas toujours évident.

Selon Hassenteufel (1995) la notion de réseaux de politique publique peut être un instrument d'analyse des interactions et des changements dans une politique publique.

Néanmoins, l'auteur Le Naour (2012) ajoute les difficultés concernant l'analyse d'une politique publique sur base de l'approche des réseaux:

En tant que concept, le réseau prétend éclairer les recompositions de l'action publique, mais pèchent par son caractère descriptif et flou. En tant que méthode, l'analyse structurale des réseaux sociaux donne à voir des relations et interactions invisibles à l'œil nu, mais ne suffit pas à faire concept. (p.5)

D'autres concepts analytiques doivent donc venir s'articuler à ce concept de réseau.

En parallèle, d'autres théories peuvent donc être conjuguées à celle des réseaux et ainsi affiner la recherche et l'analyse d'une politique publique.

Selon Thatcher (2014), la théorie du choix rationnel permet une analyse supplémentaire des réseaux. Dans cette théorie, ceux-ci sont analysés en tant qu'institutions capables d'établir des règles et des "schémas de relations sociables durables pour les interactions dans le processus de politiques publiques (en réduisant l'incertitude et les coûts de transaction et en favorisant le développement de relation de confiance qui facilitent les échanges)." (p.573)

Un autre type d'analyse (notre deuxième théorie centrale), Advocacy Coalition Framework (modèle des coalitions de cause) se concentre essentiellement sur l'analyse des politiques publiques sur base des idées et des normes.

Il s'agit donc dans les deux cas ci-dessus, de joindre la notion de réseaux avec d'autres types d'analyses du processus de policy-making. (Thatcher, 2014)

L'auteur ajoute ensuite l'alternative d'une recherche basée sur l'analyse inter-organisationnelle des politiques publiques. Dans celle-ci, il s'agit de décisions prises à la suite d'interactions entre des acteurs du secteur privé et public, sur base de relations horizontales n'appartenant pas à une

unique hiérarchie organisationnelle. Dans ce cas-ci, les réseaux de politiques publiques sont créés grâce aux échanges de conflits et/ou de coopérations entre ces acteurs. (Thatcher, 2014)

Les analyses inter-organisationnelles cartographient ainsi la structure des réseaux, en s'appuyant sur des méthodes qualitatives et quantitatives qui se fondent sur des indicateurs, tels que l'intensité de la communication, la réputation entre participants d'un réseau et les ressources disponibles, afin de révéler les liens entre les acteurs. Cela permet de mettre en évidence les interrelations et l'interdépendance entre acteurs publics et privés. (Thatcher, 2014, p.574)

L'analyse des réseaux de politique publique est donc une approche permettant d'étudier les relations et interactions entre les acteurs en présence dans le processus de politique publique.

Deux écoles se distinguent, à savoir :

- ✓ La première “les réseaux de politiques publiques” (policy networks) étant principalement des échanges d'informations et de ressources dans des réseaux caractérisés sous forme de relations non hiérarchiques et horizontales dans le but d'influencer la décision. Dans cette école, c'est l'influence que les services administratifs peuvent avoir lors de l'élaboration et lors de la prise de décision qui est étudiée.
- ✓ La seconde “les réseaux de collaboration” (collaborative networks), à l'inverse de la première, s'intéresse à la phase de mise en oeuvre des politiques publiques en analysant le travail fourni par l'administration. (Varone, 2016, p. 116-117)

Varone (2016) distingue l'explication des deux écoles mais ajoute que celles-ci sont complémentaires les unes aux autres. Permettant de faire le lien entre l'administration vue ici comme “une configuration d'acteurs qui se forme et évolue dans un domaine d'intervention de l'Etat et processus de politique publique tout au long de son cycle.” (p.116)

Pris ensemble, ils permettent de rendre compte des différentes facettes du travail administratif et, surtout, de coupler analyse de réseaux et étapes du cycle d'une politique publique afin d'étudier empiriquement, au travers de l'analyse de leurs

positions dans un réseau, les différents rôles que les acteurs administratifs peuvent y jouer. (Varone, 2016, p.117)

Selon son analyse, toute politique publique est un processus qui peut être découpé en quatre grandes étapes. Dans chacune de celle-ci, l'administration dispose d'une fonction principale.

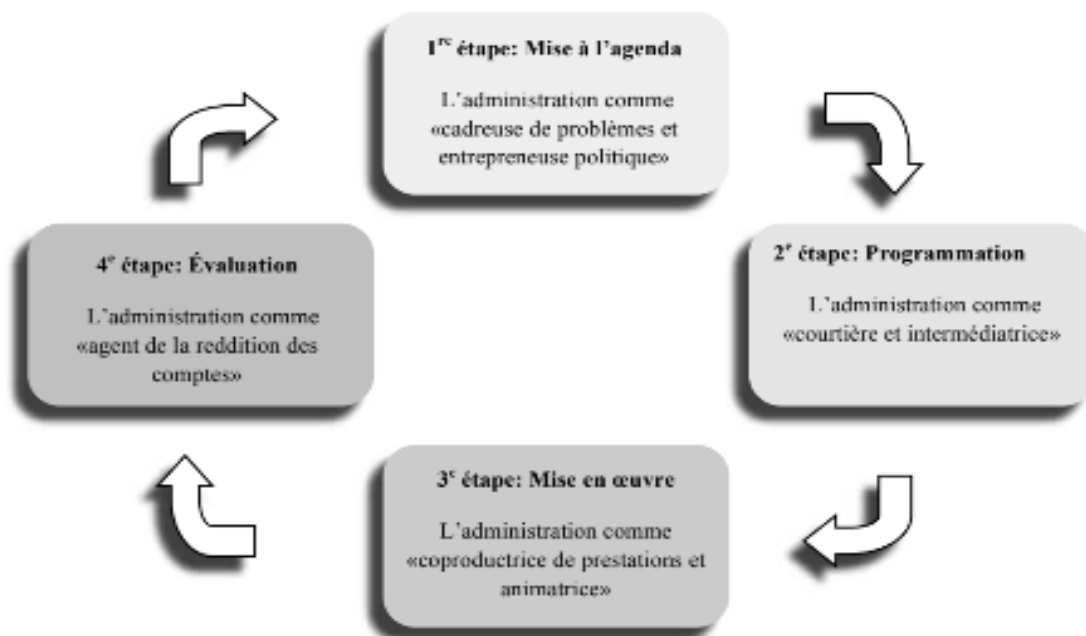


Figure 7 : Les étapes d'une politique publique et du rôle de l'administration (Varone, 2016, p.117)

De toutes ces explications, la notion de **structure du réseau** est particulièrement importante pour analyser un réseau de politique publique. En effet, celle-ci permet de déterminer les acteurs au sein du réseau, sa perméabilité et les interactions ainsi que les influences entre ceux-ci.

Braunstein et Thatcher (2019, p.551) mettent en lumière les indicateurs permettant de cartographier la structure d'un réseau, à savoir l'intensité des communications, les ressources disponibles, la réputation entre les participants et cela dans le but de comprendre les liens entre ceux-ci.

Marsh et al. (2000) ajoutent que les réseaux sont des structures contraignantes mais ils jouent aussi un rôle de facilitateur pour les acteurs. Ils permettent de donner un cadre aux acteurs, influençant de ce fait leurs comportements. A l'inverse, cette structure pourra elle aussi être influencée par ces acteurs.

La théorie de Marsh et Rhodes nous donne différents indicateurs dont nous pourrions nous servir afin d'analyser la place de nos acteurs administratifs locaux dans ce processus :

- Les membres du réseau (le nombre de participants)
- Le type d'acteurs (la centralité de certains)
- L'organisation des acteurs (type de rapports entre les participants)
- L'intégration au réseau, à savoir :
 - La fréquence des interactions (la densité de connexions)
 - La continuité des interactions
 - Le consensus
- Les ressources :
 - La répartition des ressources
 - La structure des interactions

2.4. L'Advocacy Coalition Framework

Cette deuxième théorie centrale de notre mémoire a été développée dans les années 80 principalement par Paul Sabatier et Hank Jenkins Smith, s'intéressant aux politiques publiques de protection à l'environnement.

Bergeron et al. (1998, p.202) définissent la politique publique d'après la théorie de l'ACF :

Une politique publique peut être définie comme le produit d'un système de croyances spécifiques issu de la confrontation continue et des compromis successifs passés entre les systèmes de croyances propres à chaque coalition en présence dans un sous-système donné.

Cette définition met directement en lumière l'importance des notions de sous-systèmes, croyance, confrontation/compromis et coalition. Ces notions permettent de faire des liens avec la théorie des réseaux de politique publique tout en ajoutant des éléments supplémentaires importants.

Cela permet de prendre en compte le fait que le système de politique publique est donc constitué de différents sous-systèmes.

un sous-système de politique publique est composé d'acteurs issus d'agences et d'institutions législatives à tous les niveaux de gouvernement, de leaders de groupes d'intérêts, de chercheurs et de journalistes. Qui cherche régulièrement à influencer les décisions politiques à l'intérieur d'un domaine particulier.” (Sabatier cité par Boussaguet et al., 2014, p.49)

Selon Sabatier (cité dans Bergeron et al., 1998 p. 206), un sous-système est caractérisé par quatre critères fondamentaux :

1. “Les participants politiques doivent considérer qu'ils forment une communauté relativement autonome fondée sur le partage d'un domaine d'expertise ;

2. Les acteurs identifiables doivent pertinemment chercher à influencer les politiques publiques dans ce même domaine ;
3. Des segments administratifs compétents doivent exister sur le domaine en question à tous les niveaux de gouvernement concernés par le sous-système ;
4. Des groupes d'intérêts, et même des sous-groupes, qui considèrent ce domaine comme un sujet politique fondamental doivent aussi exister.”

Figure – Représentation schématique de l'ACF (1998)

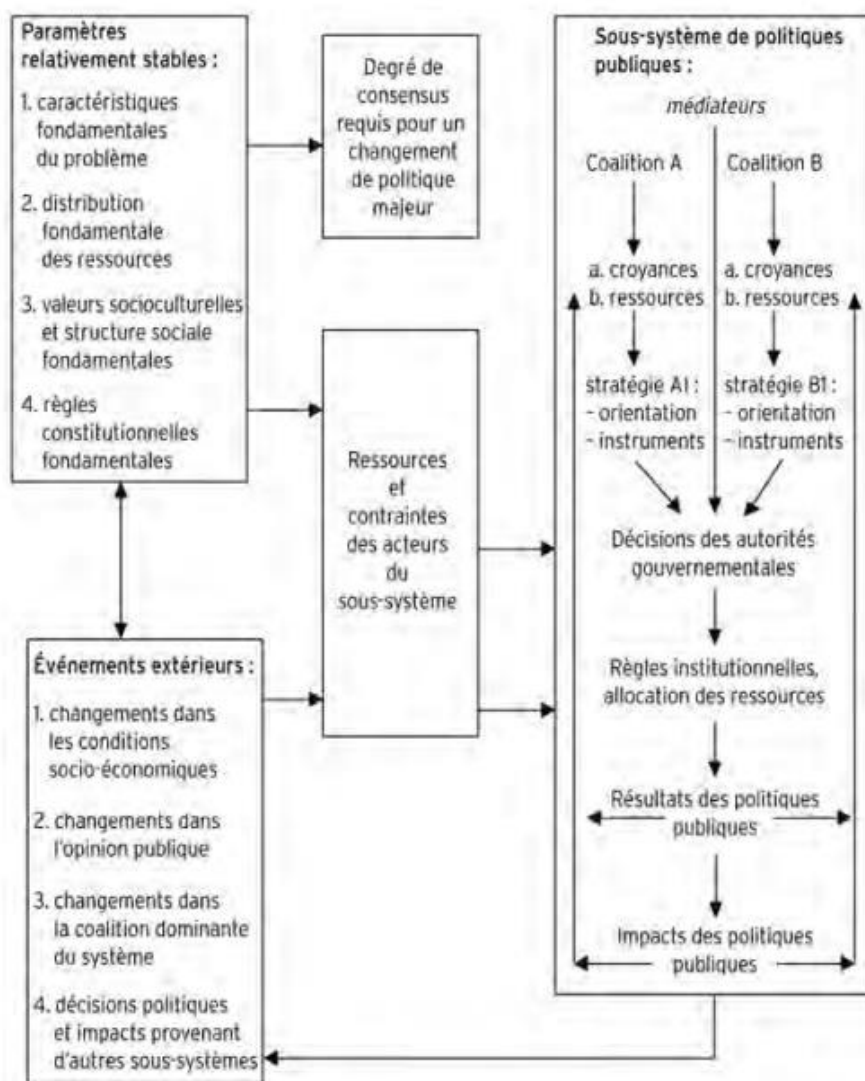


Figure 8 : Représentation schématique de l'ACF de Sabatier, repris dans par Boussaguet et al., 2014, p.50)

Dans ce schéma, nous pouvons ainsi voir l'importance des sous-systèmes mais aussi l'importance d'une deuxième composante de cette théorie à savoir, les croyances.

Le système de croyance (belief system) est une notion centrale de cette théorie. Ces croyances qui regroupent les valeurs fondamentales, les représentations sociales, la perception d'une réalité et de ce fait le problème ainsi que les instruments nécessaires pour la résolution peuvent être différents en fonction des coalitions. C'est au travers de ces différents systèmes de croyances que se créent des alliances et/ou des confrontations amenant à l'élaboration et l'évaluation d'une politique publique. (Bergeron et al., 1995, p.203)

L'acteur a donc sa propre perception d'un problème et d'une manière de le régler, les auteurs parlent de "variables cognitives et normatives hiérarchisées".

Sabatier et son équipe vont de ce fait développer trois variables (strates des systèmes de croyances) dans leur modèle.

Kübler (2002, para. 8) reprend ces strates de cette façon :

- un noyau fondamental (deep core) d'axiomes normatifs et ontologiques qui définissent la vision de l'individu, de la société et du monde.
- un noyau superficiel (policy core) qui comporte les assumptions sur les relations de causalité, ainsi que les stratégies de base, les options programmatiques et les positions politiques défendues en vue de réaliser les objectifs normatifs généraux dans un sous-système particulier.
- un ensemble d'aspects secondaires comportant une multitude d'idées sur les instruments, mesures et informations nécessaires pour la réalisation du policy core.

Cette théorie alliant les acteurs à des croyances développe les changements politiques autour des strates de croyances. Selon la strate, le niveau de changement sera différent, le noyau fondamental restant logiquement le plus résistant.

Nous reprenons ci-dessous le descriptif des différents niveaux réalisés par Boussaguet et al.(2014, p. 52-53)

causales et participent, dans un degré non négligeable, à une activité coordonnée dans le temps.” (cité dans Bergeron et al., 1998, p. 206)

La coalition de cause est donc un élément constitutif du sous-système, regroupant et coordonnant les actions des acteurs sur base de leurs croyances.

Le modèle de Sabatier est classé comme pluraliste selon Bergeron et al. (1998) étant donné qu’il prône le fait qu’un même sous-système serait composé de plusieurs coalitions de cause en concurrence.

Dans cette compétition, on y retrouve une coalition majoritaire (c’est elle qui a la possibilité d’imposer ses avis, idées et a la capacité de maîtriser au moins une partie du processus de mise en œuvre) et d’autres minoritaires.

Au-delà de ces coalitions de cause, un autre type d’acteur est considéré comme important par ces auteurs, il s’agit des “policy brokers”. (Bergeron et al., 1998)

Ces intermédiaires de politique publique sont définis de telle manière par Sabatier :

des individus et/ou groupes, qui passent de l’une à l’autre coalition, en conservant une position de relative “neutralité” (l’auteur inclut ici “certains chercheurs” et des “bureaucrates qui adhèrent vraiment à la tradition de compétences neutres”) et/ou en ayant pour principale préoccupation de limiter les conflits à un niveau relativement modéré et de trouver des solutions raisonnables.” (cité par Bergeron et al., 1998, p.209)

En parallèle à la théorie des réseaux, nous pouvons aussi constater dans celle-ci que différents acteurs agissent dans une politique publique. Ces acteurs réunis en plusieurs coalitions vont définir leur propre stratégie afin d’avoir un impact sur la politique publique donnée.

“Les décisions politiques (Lois, décrets, allocations budgétaires) produisent alors des résultats (outputs) et des impacts, qui entraînent des réactions (feed back) dans les stratégies et les systèmes de croyances de chaque coalition.” (Boussaguet et al., 2014, p. 51)

Dans ce même ouvrage l’auteur met en avant que 90% du policy-making se déroule au sein des sous-systèmes mais que deux séries de variables externes peuvent venir modifier ce processus (voir schéma représenté en début de chapitre):

- Les facteurs (distribution de ressources, les valeurs culturelles, les règles constitutionnelles)
- Les conditions socio-économiques (opinion publique, les partis politiques dominants, la création de nouveaux sous-systèmes)

“Toutes ces variables peuvent chambouler la distribution des ressources et du pouvoir entre différentes coalitions et ainsi changer les positions hégémoniques.” (Kübler, 2022, para. 11)

Sabatier ajoute à sa théorie, le modèle de l’acteur individuel de politique publique. Dans ce modèle, il faut prendre en considération qu’au-delà la difficulté de changer les croyances normatives, les acteurs ont aussi des croyances préexistantes qui filtrent leur façon de voir le monde et que celles-ci sont profondément difficiles à modifier. (Boussaguet et al., 2014)

“Ainsi, des acteurs issus de coalitions différentes sont amenés à percevoir la même information de façon très différente, ce qui conduit à de la méfiance mutuelle.” (Boussaguet et al., 2014, p. 51)

Ces coalitions perçoivent donc différemment leur réalité, cette méfiance mutuelle amène à la théorie de la “prospect theory”, c’est-à-dire le fait que les acteurs évaluent mieux les pertes que les gains, les défaites restant de ce fait plus gravées que les victoires.

C’est dans cette continuité que l’auteur nous parle du “penchant diabolique” c’est-à-dire cette attitude à voir son opposant comme plus négatif (mauvaise intention, indigne de confiance) et plus puissant. C’est ainsi que les conflits entre les coalitions se maintiennent et s’amplifient. (Boussaguet et al., 2014, p. 51-52)

Cette théorie permet d’avoir des outils théoriques mais aussi méthodologiques dans l’analyse des politiques publiques afin de comprendre au travers de la multitude d’acteurs et de niveaux la dynamique des conflits, les coalitions qui s’y opèrent.

Les trois composantes de cette théorie à savoir : **les coalitions de cause, les systèmes de croyances ainsi que les sous-systèmes** doivent permettre de mieux comprendre la prise de décision de politique publique. Chacune de ces coalitions (constituées par divers acteurs) à travers son système de croyance entre en compétition afin d'influencer les autres systèmes de croyances dans le but de construire cette politique. (Sabatier & Edella, 2000, p.209-234)

Conclusion intermédiaire

Ces deux premiers chapitres nous ont permis de contextualiser notre recherche, mais aussi comprendre le cheminement concernant la construction de notre question de recherche. De plus, nous avons pu y exposer ces notions de base qui nous accompagneront tout au long de notre travail.

De ces premières théories, nous retenons qu'une politique publique est un processus visant à trouver des solutions à des situations ou éléments perçus comme problématiques, en se basant sur des normes pour lesquelles des outils, généralement sous forme de programmes, sont mis en action.

Une politique publique est donc perçue comme le travail d'une multitude d'acteurs, établis sous forme de réseaux, qui peuvent être de composition variable, dans lesquels se structurent des interactions et des échanges entre acteurs, à différents niveaux.

Cette politique publique est représentée sous forme d'un cycle à plusieurs phases. Il s'agit d'un processus à appréhender dans son entièreté, chaque phase étant complémentaire et influençant les autres.

Lors de la phase de prise de décision, une importance particulière est accordée à l'analyse des acteurs et cela en mettant l'accent sur le principe de rationalité limitée des décideurs. Cette théorie de la rationalité limitée du décideur a permis de démontrer les limites des individus (qu'elles soient cognitives, temporelles, ...), ce qui restreint la possibilité de prise de décision rationnelle juste à une personne. Cette théorie met en lumière l'importance d'interactions et d'échanges d'informations entre acteurs, mais aussi l'alternative de prise de décisions qui tendent vers la notion de "path dependence".

Concernant la phase de mise en œuvre, il s'agit de la phase d'application des décisions, c'est la confrontation entre celles-ci, l'application de directives avec la réalité de terrain où différents acteurs sont aussi impliqués.

De ce fait, comme nous avons pu le voir dans la littérature, il s'agit de différentes phases importantes dans lesquelles de nombreux acteurs doivent interagir. Nous avons pu lire que les

politiques publiques ne sont plus une production uniquement étatique, mais qu'une série d'acteurs interviennent tout au long de ce processus.

Pour étudier et analyser ceux-ci, les théories des réseaux de politique publique et de l'ACF, souvent perçues comme antagonistes, permettent néanmoins de faire le lien entre les interactions des acteurs et leurs effets sur le changement de politique publique, que ce soit sur base de coalitions ou de réseaux.

“Une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné.” (Muller, 2015, p. 156)

Si celles-ci se rejoignent sur le fait que les acteurs et leurs interactions tentent d'influencer les politiques publiques, la façon de réaliser cette influence diverge.

La théorie des réseaux, considérée comme plus optimiste, analyse les interactions entre acteurs comme des échanges de ressources, de savoirs au travers de concertations, dans un but commun. La théorie de l'ACF avec une vision plus pessimiste analyse ces interactions sur base de sous-systèmes de croyances amenant à des coalitions en conflit.

Nous souhaitons finir cette conclusion par une citation résumant bien l'intérêt de ce travail :

Il s'agit de garantir, en effet, que la prise de décision publique ne soit pas déconnectée des acteurs qui devront la respecter, ce qui conduit à rechercher le niveau hiérarchique pertinent auquel la stratégie et l'action doivent être conçues et mises en œuvre. (Blatrix & Hermel, 2022)

Les prochains chapitres se concentreront tout d'abord sur notre cadre d'analyse, reprenant les éléments importants de nos théories. Ces éléments qui, selon nous, nous permettent d'apporter l'éclairage le plus pertinent pour notre étude. Ensuite, nous développerons la méthodologie que nous avons utilisée pour la récolte de nos données et celle nous permettant d'allier celles-ci à nos théories.

Chapitre 3 : Cadre d'analyse

Pour rappel, ce mémoire s'articule autour de cette question de recherche : **quelle place pour les acteurs administratifs locaux dans le processus décisionnel d'une politique publique d'activation professionnelle en Wallonie et quel impact cela a-t-il sur le succès de son implémentation ?**

“Une politique publique est toujours le résultat de rencontres entre un problème et une poignée d'acteurs qui cherchent à le résoudre, puis de celles entre des groupes d'acteurs et des acteurs institutionnels (inscription sur l'agenda, financement d'actions, virgule, etc.).” (Gardon et al., 2023, p. 27)

Dans les deux chapitres précédents, nos recherches et la construction de notre question scientifique nous ont permis de nous recentrer sur la notion de politique publique et d'en détailler son cycle. Nous avons pu, de ce fait, nous rendre compte que notre pratique se dirigerait essentiellement sur deux phases, à savoir celle de prise de décision et celle de mise en œuvre.

Sur base de ces informations, définitions et principes, nous avons pu dégager des notions importantes. Elles figent notre ligne directrice vers l'analyse des acteurs, principalement des acteurs administratifs locaux, dans les deux phases prédéterminées de ce cycle, au travers de deux approches que sont celle de la théorie des réseaux de politique publique et celle de l'Advocacy Coalition Framework.

Les deux phases du processus de politique publique que nous analyserons sur base de nos deux théories permettront de mettre en avant le “jeu” des acteurs dans celles-ci.

Ces théories nous ont permis de dégager différents concepts importants dans notre analyse, tels que les interactions, les réseaux, les croyances et les sous-systèmes (coalitions de cause).

Le but de notre recherche est de pouvoir analyser les interactions, ainsi que la contribution des acteurs administratifs locaux, dans la prise de décision ainsi et leurs impacts sur la phase de mise en œuvre au travers de cette nouvelle politique publique “Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée”.

Nous analyserons donc la construction et la mise en œuvre de cette expérimentation, au travers des concepts de ces deux théories et, plus particulièrement, au travers des interactions, des réseaux et des coalitions de cause qui ont pu se créer tout au long de ce processus.

Selon l'approche des réseaux de politique publique, les acteurs interagissent entre eux de manière horizontale. Les décisions politiques sont le résultat d'interactions et d'échanges entre ceux-ci. Le processus de coordination, de collaboration amène à des compromis entre les différents niveaux d'acteurs. Il s'agit donc d'une construction collective d'une politique publique et d'une mise en œuvre d'une politique publique. Cette approche se caractérise comme bottom-up, à l'inverse de l'approche top-down dans laquelle les décisions partent du haut vers le bas, le pouvoir de prise de décision se voit concentré aux autorités gouvernementales (ou aux élites politiques).

Ce cadre reprenant trois dimensions importantes, à savoir "l'analyse des acteurs, l'analyse de leurs interactions et leur contextualisation." (Hassenteufel, 2011, p. 115)

La théorie du réseau de politique publique a pour but de mettre en évidence les acteurs, leurs interactions, mais aussi cerner les dynamiques de pouvoir entre ceux-ci dans les phases d'une politique publique. C'est dans ce but que nous mobiliserons cette approche, afin d'avoir une vision précise de l'implication des acteurs administratifs locaux dans ce processus de décision, ainsi que dans la phase de mise en œuvre, en mettant en avant l'impact que cela a pu avoir.

Nous sommes donc dans un cadre d'analyse qui tend à mettre en avant le caractère collectif de la construction d'une politique publique.

A l'inverse, la théorie de l'ACF a une vision plus contrastée concernant la collaboration entre les acteurs. Partant de théories psychologiques, les acteurs perçoivent leur réalité au travers de filtres qu'ils ont acquis dès le plus jeune âge. Le système de croyance est mis en avant dans cette théorie et permet de voir différemment les interactions entre ces acteurs, envers une politique publique.

De ce fait, le changement en politique publique est plutôt perçu comme un regroupement des acteurs, sous forme de coalitions basées sur de leurs croyances, qui luttent entre eux, afin d'influencer le processus décisionnel. L'analyse de ces coalitions sous forme de sous-systèmes est un des apports importants de cette théorie.

Cette approche est caractérisée, à l'inverse de la première, comme une synthèse des approches bottom-up et top-down.

Dans ce cadre, cette théorie permet d'analyser la place d'un acteur en prenant en compte les relations, les croyances, les ressources, ainsi que le contexte dans lequel évolue cette politique publique. Chaque coalition a ses propres intérêts et croyances concernant le problème et la façon d'y remédier.

Au-delà de la phase de prise de décision, nous évaluerons, au travers de ces deux théories, la continuité des relations que nos acteurs administratifs locaux ont lors de la mise en œuvre.

Les notions de réseau et de coalition se recoupent partiellement. Tous les réseaux ne sont pas des coalitions, mais certains d'entre eux le sont. À l'inverse, toutes les coalitions ne prennent pas la forme d'un réseau, mais plusieurs d'entre elles ont cette forme. (Lemieux, 1997, p. 6)

Ces deux théories se rejoignent sur certains points et divergent sur d'autres. Alliées, elles nous semblent être intéressantes pour l'analyse du rôle et de la place de nos acteurs administratifs locaux (les porteurs de projets CPAS) dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique publique.

Chapitre 4 : Cadre méthodologique

Ce chapitre a pour objectif de décrire la façon dont cette recherche a débuté. En partant de la problématique et de notre question de départ, qui, grâce aux théories mobilisées, ont pu être transformées en question de recherche scientifique.

Nous détaillerons le design de recherche au travers des méthodes de collecte, ainsi que la méthode d'analyse de nos résultats.

4.1. Choix de collecte de données

“Les opérations de lecture visent essentiellement à assurer la qualité du questionnement, tandis que les entretiens et méthodes complémentaires aident notamment le chercheur à avoir un contact avec la réalité vécue par les acteurs sociaux.” (Van Campenhoudt & Quivy, 2011, p. 41)

Nos collectes de données se sont donc effectuées sur base de nombreuses lectures scientifiques, mais aussi d'autres types de données officielles (statistiques, appels à projet, documents législatifs, ...).

Afin que notre travail soit complet et reflète au mieux les réalités étudiées, des entretiens semi-directifs ont été menés sur le terrain.

Concernant les lectures et les entretiens exploratoires Van Campenhoudt et Quivy (2011) ajoutent que : “Les uns et les autres sont complémentaires et s'enrichissent mutuellement.”

4.2. Les entretiens semi-directifs

Les personnes identifiées ont été ciblées sur base de ce projet TZCLD ; au total dix-sept projets étaient retenus en Wallonie. Sur base de ceux-ci, nous avons pu réaliser onze entretiens, en tentant d'interviewer au moins un acteur administratif par CPAS (en général les coordinateurs de projet) et une autorité politique liée à celui-ci (les Président(e)s). Ces entretiens se sont déroulés entre janvier 2024 et avril 2024.

Malheureusement, certains CPAS ne nous ont pas donné la possibilité de réaliser nos entretiens au sein de leur institution, d'autres sont restés sans réponse. De plus, nous avons dû faire face à des changements dans certains CPAS concernant les coordinateurs de projet, ce qui a pu être un frein dans notre récolte de données.

Afin d'enrichir notre recherche, nous avons souhaité élargir nos entretiens et ne pas nous en tenir qu'aux agents de CPAS.

De ce fait, d'autres entretiens ont pu être réalisés avec des personnes qui se trouvent engagées dans le projet, avant même la phase de prise de décision, à savoir les Instances Bassins EFE Hainaut Centre et Hainaut Sud, ainsi que des organisations syndicales (CSC de Mons et du Luxembourg). Cela a pu apporter une vision extérieure, ainsi que des informations d'ordre plus général.

Nous avons aussi pu nous entretenir avec une Conseillère du cabinet ministériel de Madame MORREALE. Le but de cet entretien étant de comprendre les mécanismes de prise de décision, le choix des acteurs présents lors de la phase de prise de décision, ainsi que le suivi lors de la mise en œuvre dans le cadre de cette politique publique.

Nous avons choisi de réaliser les entretiens essentiellement dans le Hainaut. Mais un contact a pu être pris à distance avec un agent de la CSC de la Province du Luxembourg. Cette personne impliquée dans les projets de cette région nous a permis de vérifier si les données récoltées au sein de notre Province coïncidaient avec les leurs.

Les noms des personnes interrogées ont été anonymisés. En effet, nous avons préféré tout anonymiser, étant donné que l'étude incluait des questions portant sur leur administration, ainsi que sur certaines collaborations locales et sur les autorités. Nous avons réalisé un tableau reprenant leur profil sociologique, ainsi que l'institution dans laquelle s'exerce leur fonction, afin d'avoir une certaine cohérence lors de notre prochaine explication des résultats. Nous avons dans ce tableau utilisé les lettres allant de A à F pour identifier nos intervenants. (Annexe 5)

Les provinces de Liège et de Namur pourraient aussi apporter d'autres éléments ; il y a donc une perspective d'évolution concernant cette recherche en se basant sur les autres territoires.

Ces entretiens se sont déroulés en présentiel ou par visioconférence et ont duré entre trente minutes et une heure. Avec l'accord des intervenants, ceux-ci ont pu être enregistrés, afin de retranscrire les propos jugés importants pour la rédaction de notre analyse des résultats.

Ceux-ci ont été réalisés sur base d'une grille d'entretien semi-directive, rédigée au préalable et différente en fonction du statut des personnes rencontrées, afin de faire le lien entre tous les systèmes et sous-systèmes de cette politique publique. Comme le signale Sauvayre (2021, p.40) concernant le guide d'entretien semi-directif :

Il peut être tout aussi structuré qu'un guide directif, mais les questions ne sont pas vouées à être posées dans le même ordre, d'un enquêté à l'autre, même si tous les thèmes doivent être abordés ailleurs, si le contenu thématique du guide est arrêté au moment de la collecte des entretiens, vous pouvez ajouter des questions, au gré des échanges avec vos enquêtés. Ce guide est donc là tel un « pense-bête ».

Cette grille d'entretien a donc été une base solide lors de nos interviews. Lors de celles-ci, une présentation générale de chaque intervenant était demandée. Le reste de l'entretien était basé sur la grille de questions représentant différents thèmes que nous avons pu construire et adapter, au fur et à mesure de nos données et de nos recherches scientifiques. En effet, afin d'avoir les informations clés dans notre travail, nous avons fixé des questions reprenant les concepts et les indicateurs importants de nos théories : les interactions, les réseaux et les coalitions sur base des croyances. Cela, tout en laissant la place à la parole de l'interlocuteur, afin de comprendre le contexte général, son vécu, ses explications, dans le but d'analyser la situation dans son entièreté.

Pour cette raison, il est essentiel que l'entretien se déroule de façon très ouverte et très souple et que le chercheur évite de poser des questions trop nombreuses et trop précises, de manière à ne pas limiter, à priori, les aspects du problème à prendre en compte. Bien menés, les entretiens exploratoires devraient moins conforter le chercheur dans ses idées préconçues que de l'amener à les remettre en cause. (Van Campenhoudt & Quivy, 2011, p. 59)

Il nous semblait important de pouvoir recueillir les informations à différents niveaux de hiérarchie et dans différentes institutions, afin qu'elles puissent être les plus diversifiées possibles, dans le but de construire une recherche de qualité. Les guides d'entretiens ont donc été adaptés à chaque type d'interviewé.

4.3. Méthode d'analyse des données

4.3.1. L'approche qualitative

Au travers des données que nous avons récoltées, nous avons choisi une approche qualitative afin de traiter ce mémoire.

“L'approche qualitative correspond à l'analyse de matériau généralement non structuré (texte, discours) sur un faible nombre d'individus (en général inférieur à 100). Elle est utile pour recueillir des perceptions complexes et comprendre en profondeur une situation donnée.” (Coron, 2020, p. 12)

Kohn et Christiaens (2014) ajoutent que pour avoir des preuves “robustes”, les chercheurs se basent souvent sur des données de type quantitatif, pour faire des recommandations, mais cela ne s'avère pas toujours possible, en fonction du domaine de recherche, ainsi que des données récoltées ; c'est dans ce cadre que la méthode qualitative prend son importance.

“L'approche quantitative ne permet généralement pas de recueillir des perceptions complexes, de comprendre en profondeur une situation ou un phénomène, ou d'étudier un terme émergent sur lequel on ne dispose d'aucune information ou hypothèse préalable.” (Coron, 2020, p. 13)

“Faire de la recherche qualitative est une façon de regarder la réalité sociale. Plutôt que de chercher les bonnes réponses, la recherche qualitative se préoccupe également de la formulation des bonnes questions.” (Kohn & Christiaens, 2014, p. 69)

Ces citations et explications nous permettent de confirmer le fait que ce travail sera réalisé sous forme de recherche qualitative. Il se base sur l'analyse d'un phénomène/une réalité que nous analyserons au travers de données récoltées lors de nos entretiens semi-directifs.

“La collecte de données qualitatives prend de nombreuses formes, mais les entretiens et l'observation sont parmi les plus utilisés, peu importe la tradition théorique du chercheur.” (Kohn & Christiaens, 2014, p. 69)

L'analyse qualitative, quant à elle, comme toute recherche, n'est pas simple à faire : "Réalisée correctement, elle est systématique et rigoureuse et demande donc beaucoup de travail et beaucoup de temps". (Kohn & Christiaens, 2014, p. 71)

4.3.2. L'approche inductive et itérative

Kohn et Christiaens (2014) ajoutent à leur théorie sur l'analyse qualitative que le manque de standardisation et d'une procédure universelle de cette technique d'analyse ne permettent pas son application de manière automatique et directe. Celle-ci peut donc être complétée par d'autres types d'analyses (analyse thématique, inductive, ...) ; cela dépend donc de l'objet de recherche, mais surtout des objectifs et du design de celle-ci.

"Certains modèles et/ou questions de recherche nécessitent une approche inductive, par laquelle émergent des données, d'autres, une approche déductive, impliquant l'application d'une théorie ou d'un cadre préexistant qui est appliqué aux données." (Kohn & Christiaens, 2014, p. 72)

De ce fait, nous pouvons ajouter que, dans notre recherche, nous sommes plutôt dans une approche inductive. En effet, notre théorie a pu se construire au fur et à mesure des données récoltées.

"Notre option consiste donc à ne pas partir d'hypothèses générales à vérifier sur le terrain, mais plutôt à rendre compte des expériences vécues dans leur complexité et leur dynamique." (D'arripe et al., 2014, p. 99)

Notre travail n'a pas démarré sur base d'une hypothèse, c'est notre question de recherche qui nous a dirigé vers les différents types de données que nous souhaitons récolter. Ces informations nous ont ensuite permis de diriger nos recherches, afin de construire notre fil conducteur et notre théorie.

Les propos de Winkin (2001) cités par D'arripe et al. (20014, p. 99-100) résument la façon dont s'est organisé ce travail :

D'une idée, encore mollement formulée, va sur le terrain, recueille des données en tous sens, revient vers ses lectures et commence à organiser ses données, retourne sur le terrain, lesté de questions déjà mieux conceptualisées et repart enfin, avec de premières réponses, vers une formulation généralisante.

Plus précisément, ces auteurs parlent de va-et-vient entre les lectures et le terrain ; c'est essentiellement ce qui nous a permis la construction de ce travail. De ce fait, notre approche peut être considérée comme itérative. En effet, comme l'expliquent les auteurs Touroult et al. (2015, p. 114), l'approche itérative repose sur des allers-retours entre les données, l'analyse et la restitution.

“On peut alors opter pour une démarche itérative, c'est-à-dire collecter un certain nombre de documents, procéder à leur étude, puis décider de la suite de la collecte en tenant compte de ce que les premiers documents nous ont appris.” (Paillé, 2007, p. 135)

4.3.3. L'approche comparative

Etant donné que notre analyse va se baser essentiellement sur des informations venant de trois CPAS différents, ainsi que de deux groupes d'intérêts, nous nous trouvons dans une approche comparative. Cela nous permettra de recueillir et confronter les données, afin de les comparer. Dans l'exposé de nos résultats, nous avons souhaité reprendre certaines citations de nos interviewés. Ce procédé nous semblait plus cohérent, afin de pouvoir reprendre les idées principales, ainsi que les répétitions, nous permettant de faire directement le lien avec nos théories. (Les annexes 7 - 17 reprennent les citations utilisées avec les paroles précédentes et suivantes afin de les remettre dans leur contexte).

Nous avons examiné, au travers de nos entretiens, l'importance de nos différents concepts, permettant, de ce fait, de déceler les convergences et divergences entre les différents acteurs. Cette analyse des résultats nous a aussi permis de mettre en lien des propos récurrents qu'il nous semblait important de mettre en avant dans l'étude de cette nouvelle politique publique.

Partie 2 : L'analyse des résultats

Au terme de nos théories et de nos entretiens, cette partie a pour but d'analyser toutes ces informations recueillies et de faire un lien entre elles.

Notre souhait était d'analyser cette politique publique au travers des interactions entre les différents réseaux d'acteurs, particulièrement celles concernant les acteurs administratifs locaux dans la phase de prise de décision et l'impact de celle-ci dans la phase de mise en œuvre.

Notre analyse se fondera donc sur les deux théories discutées précédemment, en intégrant les concepts et indicateurs pertinents de chacune pour notre travail et en les reliant aux deux phases du cycle de cette politique publique.

Pour ce faire, nous avons structuré cette partie sous forme de points, chacun reprenant un concept mobilisé pour cette analyse. Un des points reprend un tableau comparatif et permet de dresser une synthèse des points importants de nos interviews, en lien avec nos concepts.

Cette partie se clôture sur la discussion. Partie importante, car elle vise à mettre en parallèle nos résultats et les apports de notre revue de littérature.

1. Le réseau

1.1. Le réseau lors de la phase de prise de décision

Pour débiter ce point, nous souhaitons rappeler la notion de réseau. La définition que Hassenteufel (2011) cite de Le Galès et Thatcher (1995) nous semble la plus éclairante pour aborder ce sujet et établir des liens avec nos données de terrain :

Les réseaux [d'action publique] sont le résultat de la coopération, plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique (p.134)

La réinsertion socioprofessionnelle regroupe de nombreux acteurs, à différents niveaux (gouvernement, groupe d'intérêt, administration publique, privée, ...). En fonction de la politique menée, les acteurs concernés peuvent être différents, tout comme le public cible.

Le réseau autour de ce projet est étendu. Comme nous l'explique la Conseillère du Cabinet de Madame MORREALE, des réunions ont eu lieu avant cette prise de décision politique, regroupant différentes institutions autour de la table :

“On s’est beaucoup concertés, donc beaucoup d’acteurs ont été associés dans la réflexion autour de la mise en place de ce dispositif avant le passage au gouvernement.”(H1)

“On a rencontré aussi la Commission européenne, par exemple, on a travaillé avec l'Agence FSE. Enfin, tout ça pour pouvoir mettre en place le côté financement par le Fonds social européen. Nous avons été à la rencontre de ceux qui sont à l'initiative du projet en France.”
(H2)

On peut entendre, au niveau des instances gouvernementales, que le projet demande des concertations, tant au niveau structurel que financier. Ce projet est financé, d'une part, par le FSE et, d'autre part, par la Région wallonne.

En ce qui concerne l'avant-projet, le cabinet exprime le fait que de nombreuses réunions ont pu avoir lieu afin d'adapter le projet, en fonction des demandes/réalités de terrain.

“On s’est concertés également avec les Instances Bassins du Luxembourg et Hainaut Sud où les réflexions étaient quand même fort poussées sur la question de leur rôle dans le projet. On a ensuite rencontré les autres Instances Bassins qui ont été intégrées dans l'ensemble du processus.” (H3)

“Comme type d'acteurs qu'on a concertés aussi, c'est l'ensemble de ceux qui représentent des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle aujourd'hui et d'économie sociale (Interfédé, CISP, etc.). On a concerté aussi le réseau wallon de lutte contre la pauvreté, toutes les fédérations patronales, en tout cas, du côté des directions. On a rencontré aussi le côté travailleur FGTB, CSC.”(H4)

Elle distingue trois pôles de concertation :

- Concertation d'ordre politique et institutionnel
- Concertation avec le secteur des professionnels de l'insertion socioprofessionnelle, dispositif d'insertion, économie sociale, etc. Avec des travailleurs, mais aussi le côté direction
- Concertation avec les Instances Bassins.

“Point important, il y a eu une étude ex-ante qui a aussi permis d'animer la concertation, la consultation des opérateurs du secteur, parce que, dans l'étude de Roland BERGER, il y avait aussi une méthodologie impliquant les acteurs administratifs qui a abouti à des recommandations pour le développement du projet.” (H5)

Pour rappel, la ministre de l'Emploi avait chargé le Forem de faire une étude qui devait permettre au Gouvernement wallon d'avoir les informations nécessaires pour le lancement de l'expérience TZCLD. Le Forem avait, de ce fait, attribué le marché d'études à Roland BERGER SA. À la suite de cela, un comité de pilotage a été réalisé, réunissant des représentants de la ministre de l'Emploi, du Forem, du SPW et du monde académique. Les résultats ont eu pour but, ensuite, de créer un groupe de travail réunissant des participants des Instances Bassin EFE de Hainaut Sud et de Luxembourg, du Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté, de la SRIW,

de l'IWEPS, des CPAS de Liège et de Charleroi, de l'InterMIRE, de ConcertES, de la coordination ALE et du Forem. (Note rectificative au Gouvernement wallon)

On voit donc, selon les paroles du cabinet de la ministre de l'Emploi, que de nombreux acteurs ont été sélectionnés dans une tentative de co-construction du projet.

“C’est un processus de concertation qui a duré longtemps et que l’on a adapté, modifié, recalibré. Moi qui travaille en cabinet depuis un certain temps, ça a été long, on a vraiment veillé à ce que le projet soit fédérateur et consensuel. C’était l’objectif, il fallait que les différents acteurs et forces vives adhèrent au projet. Par conséquent, on a été extrêmement attentifs à ce qu’ils s’y retrouvent. J’ai des traces de cela et vraiment c’est le seul projet pour lequel j’avais tout un dossier avec un tableur Excel reprenant l’ensemble des concertations menées, en ce compris tout ce qui a été adapté après chaque réunion concrètement.”(H6)

“Ce n’est pas possible de monter un projet tel que celui-là qui concerne et qui vient innover en matière d’insertion des publics éloignés de l’emploi. On devait s’associer avec des acteurs qui sont actifs là-dedans depuis toujours en fait et en économie sociale.” (H7)

Dans la théorie des réseaux de politique publique, comme le stipule Lemieux (1999), ceux-ci permettent aux différents acteurs d’échanger des ressources, des informations, dans le but d’atteindre leurs objectifs.

Dans les paroles de notre interviewée, on distingue donc différents acteurs qui ont des intérêts, des ressources et des compétences qu’ils apportent, en travaillant en amont de la prise de décision et afin d’avoir un impact sur celle-ci. On pourrait donc faire ici le lien, directement, avec notre théorie des réseaux de politique publique, des interactions régulières, horizontales et de manière à construire ensemble cette politique. Notre deuxième théorie s’applique moins ici.

Lors des entretiens, les président(e)s des différents CPAS m’ont confirmé avoir été consultés par les Instances Bassins EFE, afin de leur communiquer des informations concernant la mise sur la table gouvernementale d’un nouveau projet.

“Avant la mise en place du projet FSE, on avait déjà eu des interpellations des bassins de vie chez nous.” (II)

Cependant, les propos recueillis auprès des Instances Bassins EFE et les organismes de paiement sont plus mitigés. En effet, ceux-ci se sont aussi exprimés sur le fait qu'ils ont pu participer à cette étude, mais les liens d'interactions et de participations sont moins marqués :

“Cette façon de voir ce qu'ils appellent de la concertation, d'abord le premier truc évident, c'est qu'ils n'ont pas voulu réunir des acteurs autour de ça. Ils ont fait de nouveau confiance à une boîte privée. Roland Berger, d'ailleurs vous l'avez lu dans la note au Gouvernement wallon, les 10 premières pages c'est de Roland Berger. Donc, ce n'est pas aux acteurs de terrain qu'ils font confiance.” (K1)

“J'ai fait cheminer au mieux cette idée avec les organisations syndicales au niveau du cabinet ministériel.” (K2)

“Comme il a fallu tellement de temps pour sortir les notes relatives au Territoires Zéro Chômeurs, qu'à la limite, quand ça a été validé au gouvernement, il était un peu tard pour faire la publicité. Et donc je pense qu'on est quand même un peu à l'origine des projets qui seront développés, dans le sens où ça faisait quand même un moment qu'on en parlait dans certains cercles, qu'on essayait de mettre ça en évidence.” (E1)

Les propos tenus sont plus en lien avec des coalitions portées par l'idée de permettre à ce projet de voir le jour au niveau de l'agenda politique. En effet, ces institutions nous ont tenu le même discours, à savoir un travail de réflexion en amont, un travail de rédaction et de lobbying, afin de donner du poids à leur demande au niveau politique.

Les acteurs administratifs locaux (dans notre étude, il s'agira des agents de terrain au sein des CPAS), eux, se sentent à l'écart, lors de cette phase d'élaboration. Leur réalité de terrain étant normalement représentée par différents organismes autour de la table du gouvernement. Des prises de contact ont été effectuées entre Les Instances Bassins EFE et l'autorité locale, à savoir les Président(e)s des CPAS.

Aucun acteur de terrain ne se sent concerné par la phase de prise de décision de cette politique publique.

Concernant cette première phase, il est donc parfois difficile de se situer entre les différentes versions de chaque niveau. Néanmoins, la majorité des propos nous permet d'utiliser nos deux théories en analysant un réseau de travail qui a pu se mettre en route, afin de concrétiser une mise à l'agenda de ce projet au niveau politique, des concertations pour la construction de celui-ci (même si, dans les faits, cette version semble peu partagée par les Instances Bassins et syndicats). Les coalitions sont présentes et cela, déjà en amont, afin d'influencer la prise en considération politique de ce projet.

La théorie des réseaux, qui se veut plus optimiste, nous montre ici une série d'acteurs échangeant des ressources et des savoirs, à travers des concertations, dans un but convergent : la réinsertion socioprofessionnelle. Chaque acteur cherche ainsi à influencer la construction de cette politique publique. Cependant, le côté pessimiste de notre théorie de l'Advocacy Coalition Framework (ACF) nous permet également de discerner les tensions où chaque acteur défend ses propres croyances, pour influencer le jeu politique.

1.2. La fiche projet et son réseau

Afin de réaliser cette expérimentation, un appel à projet FSE a donc été réalisé. Il nous semble important de développer un point particulier concernant celle-ci, étant donné que, pour ce stade, les réactions sont aussi très différentes, en fonction des acteurs. Cela permettra de mettre en contexte la situation avant de développer la mise en œuvre.

Concernant les président(e)s de CPAS, une certaine tension peut se sentir pour l'élaboration de celle-ci.

“Il y a eu clairement du lobbying politique de la part des autorités wallonnes, afin de nous inciter, nous CPAS, et surtout plus gros CPAS à pouvoir rentrer dans le projet. Parce que c'était une volonté de la ministre, en tout cas, de pouvoir initier ce projet là en Wallonie, c'était un projet innovant, novateur selon les dires.”(I2)

Cette vision est particulièrement partagée par les acteurs administratifs locaux interviewés.

“On a eu quasiment une injonction de la région wallonne de rentrer un dossier, puisqu'ils ont fait un communiqué, à l'époque, en annonçant que certaines villes avaient développé un projet

Territoires Zéro Chômeur. [...]A mon avis, ce sont des projets qui ont été poussés par la région et donc c'étaient des projets, finalement, qui ont été lancés avant même que la ville soit rentrée vraiment dedans, avant qu'on ait pu mûrir le projet, qu'on ait pu clairement s'imprégner de la philosophie et, donc, c'était assez compliqué. C'était vraiment une course contre la montre à l'époque, parce qu'il restait très peu de temps". (A1)

A plusieurs reprises, que ce soit au niveau des autorités, des acteurs administratifs locaux ou des autres acteurs impliqués tels que les syndicats et les Instances Bassins, ce qui est relevé est le manque de temps et de concertation pour élaborer cette fiche projet. Néanmoins, dans les faits, nous pouvons voir que certaines collaborations se sont mises en route, afin de la remplir ensemble. Celles-ci pouvaient être internes au CPAS, à savoir une collaboration entre autorité locale et acteurs administratifs locaux.

"Dès que l'appel à projets est sorti, on a été sensibilisés. Notre cabinet, pour entrer un projet dans les temps, a tout de suite commencé à travailler avec les services pour l'appel à projets, surtout avec celui du service d'aide générale."(J1)

Mais aussi avec d'autres acteurs tels que les syndicats et Instances Bassins.

"Nous avons tenté d'écrire la fiche projet avec l'aide du Bassin EFE. [...] On a mis, autour des gens qui étaient actifs dans ce domaine de la formation, de l'emploi pour rédiger la fiche. [...] Alors on a mis tout ce petit monde autour de la table qui englobait tous nos partenaires de l'insertion et de la formation, ainsi que du privé et du monde du travail."(C1)

La fiche projet représente une étape importante ; c'est à partir de celle-ci que le projet se met réellement en route. Même si dans les faits, les acteurs regrettent le temps mis par le Gouvernement wallon afin d'avoir une validation de leur projet.

"Le projet entré, il va falloir presque un an, avril 2023, pour apprendre par la ministre Morreale que nous sommes sélectionnés" (C2)

1.3. Le réseau dans la mise en œuvre

Si, lors de la prise de décision, les acteurs administratifs locaux semblent plus absents, lors de la mise en œuvre d'une politique publique, ils sont beaucoup plus présents.

Dans nos entretiens, nous nous sommes concentrés sur les porteurs de projets et agents rattachés à celui-ci dans les CPAS.

Lors de la mise en œuvre, d'autres réseaux se sont également créés, entre institutions privées et publiques dans chaque CPAS, dans le but de créer des partenariats pour identifier les besoins des territoires et cela, essentiellement, avec des employeurs, et des institutions de formation, entre autres. La mise en place de comités de pilotage a également permis de réunir différents acteurs.

Ensuite, d'autres réunions regroupant les porteurs de projets ont lieu dans le but de partager ensemble sur les différents projets.

“Les réunions entre les porteurs permettent d'expliquer un peu comment chacun s'en sort avec les différentes contraintes. Ça peut aider, aussi, dans le projet de rencontrer d'autres porteurs, faire avancer. On échange beaucoup avec les autres CPAS par mail, par téléphone. Les réunions de porteurs de projets permettent aussi de décharger” (D1)

“Ce sont toujours les mêmes personnes qui participent à nos réunions mensuelles, il y a quand même une cohésion qui est en train de se mettre en place, des contacts qui se prennent. Certains ont peut-être déjà un peu avancé, on va voir. On se rend compte de comment ça se passe. On essaie de se donner des bonnes pratiques ou de mauvaises que l'on évite de refaire.” (A2)

La théorie des réseaux d'actions permet d'analyser ces réseaux, au travers des relations que les acteurs entretiennent entre eux. De ce fait, dans ce cas-ci, les réseaux tels que ceux créés entre les coordinateurs de projets et les entreprises locales privées et/ou publiques, les institutions de formations permettent de mettre en avant les relations interpersonnelles, les échanges d'informations et de ressources, dans le but de construire ensemble le projet sur le territoire donné. Lors des entretiens, ces partenariats sont régulièrement mis en avant.

Néanmoins, lors des entretiens, d'autres échanges semblent être beaucoup plus conflictuels. Des collaborations, au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette expérimentation, se dégradent en raison d'interprétations différentes de cette politique publique, de la façon dont elle doit être réalisée et de divergences d'intérêts. Cela crée une certaine tension entre les différents acteurs.

La théorie de l'ACF permet d'analyser la formation de ces tensions entre différents groupes. En effet, différentes coalitions se forment, sur base des interactions entre les acteurs, mais aussi sur base de leurs croyances. Lors des entretiens, tous sont d'accord sur le fait que l'idéologie de ce projet est positive, mais la façon de l'utiliser et de le mettre en œuvre diverge d'une coalition à l'autre.

Pour certains, l'importance réside essentiellement dans le respect des consignes et de l'idéologie du projet, en mettant en place des initiatives, uniquement locales, basées sur les besoins du territoire, tout en tenant compte des compétences et possibilités des demandeurs d'emploi. Pour d'autres, les consignes sont trop floues et difficiles à respecter, rendant le projet difficilement réalisable. Ces acteurs tentent de trouver des alternatives pour pouvoir atteindre l'objectif du projet, à savoir, la mise à l'emploi des personnes en faisant avec les ressources possibles.

2. La structure des interactions

En fonction de la phase du processus de politique publique, les interactions peuvent être très différentes d'un niveau à l'autre et d'un acteur à l'autre.

Selon le cabinet ministériel, le réseau semble bien établi et les interactions avec les différents acteurs semblent assez fluides et régulières.

Les interactions sont pourtant très structurées et hiérarchisées :

“On nous a demandé, à nous, au Cabinet, d’avoir un accompagnement plus rapproché des projets, surtout en cette phase de démarrage. [...] Que les porteurs de projets puissent aussi avoir une réponse à leurs questions, puissent être aiguillés dès le départ. J’ai envie de dire, plutôt que de s’engouffrer dans une trajectoire qui ne sera peut-être pas dans la philosophie de territoires zéro chômage où il ne serait pas tout à fait conforme à ce qu’on a prévu, donc, ça, c’est ce qui a été demandé, c’est en place depuis le comité de lancement en février.” (H8)

Pourtant, dans les faits, les acteurs administratifs locaux ne perçoivent pas de la même façon ces interactions.

Le sentiment d’exclusion du processus de décision semble unanime pour ceux-ci, mais ce qui pose le plus question et le plus problème semble surtout se situer au niveau de la structure des interactions entre les acteurs administratifs locaux et les autorités ministérielles.

Concernant les acteurs administratifs locaux ainsi que les différents membres du Bassin et syndicats consultés lors des entretiens, tous sont relativement d’accord sur le fait qu’il y a très peu d’échanges avec les instances de décisions.

Tout d’abord, cela est expliqué par le fait qu’il y ait eu peu de rencontres avec les autorités wallonnes, FSE et les autres niveaux locaux, avant et pendant le projet. En effet, le projet étant lancé depuis 2022, une réunion n’a pu être réalisée qu’en février 2024.

Certains propos allant jusqu’à parler d’une démission politique.

Tout ceci rend la mise en œuvre compliquée sur le terrain ainsi que l'émergence de nombreuses tensions aux différents niveaux.

Pour le cabinet ministériel, concernant le retard de mise en œuvre, il faut chercher les réponses au niveau des forces vives du local ;

“Il est vrai que certains projets ont déjà engagé leurs premiers travailleurs depuis des mois, tandis que d'autres ne sont pas encore très loin. Et j'ai envie de dire, mais tous avancent. Donc on a fait un premier comité d'accompagnement de lancement le 16 février, de mémoire. Je ne suis pas très bien placée pour expliquer leur différence de degré d'avancement, parce que je ne suis pas au plus proche de l'accompagnement des projets. Les administrations sont mieux placées pour pouvoir vous le dire. Je pense que, ce sont vraiment des dynamiques. Ça dépend des dynamiques locales.” (H9)

Concernant les acteurs administratifs locaux, les explications de ces retards sont plutôt liées aux mesures gouvernementales bien trop floues, au manque d'interaction et de coopération, ainsi qu'aux restrictions très compliquées à mettre en pratique sur le terrain.

Alors que, du point de vue du Cabinet, les démarches sont ouvertes à la co construction du projet. De l'autre côté, les acteurs administratifs locaux définissent les relations avec les autorités gouvernementales comme tendues et compliquées, voire inexistantes.

Au niveau des acteurs de terrain (acteurs administratifs locaux, mais aussi les groupes d'intérêts), les principales difficultés pour faire avancer les projets sont unanimes :

- ✖ Un manque de réponses claires aux questions, dû au manque d'interaction entre les différents niveaux.
- ✖ Trop de zones d'ombre dans les directives et des critères d'évaluation absents.
- ✖ Des délais trop courts pour la rédaction d'un projet réaliste et trop peu de concertation en amont pour la création de cette nouvelle politique publique, ainsi que des délais trop longs pour les réponses des autorités.
- ✖ Des restrictions trop élevées pour les conditions d'exécution, en lien avec le caractère innovant de cette expérimentation et le manque de prise en considération des réalités de terrain (en lien avec le manque de concertation en amont).

Afin d'appuyer ces propos, ce tableau reprend certaines paroles des personnes interviewées :

<i>Manque d'interactions</i>	<i>Manque de réponses et de directives</i>	<i>Les délais</i>	<i>Les conditions vs l'innovation</i>	<i>Le manque de concertation</i>
<i>Les moindres commentaires négatifs ne sont pas acceptés par le Cabinet. Lors de la réunion, on a juste posé une question et la réponse était virulente. On sent qu'on ne peut pas leur dire qu'il y a des dysfonctionnements. (F1)</i> <i>Le cabinet n'est pas très réceptif. On sent que le projet, on ne peut rien dire, ces personnes y tiennent. Elles ont travaillé sur ce projet et on ne peut pas dire que ça n'ira pas. Mais c'est embêtant, parce que faudrait avoir quelques modifications à apporter je pense, il faut</i>	<i>On navigue un peu. Alors, entre ce qui est dit sur papier et ce qu'on nous donne comme information, donc c'est un petit peu complexe. On a eu une petite frayeur quand même ici en début d'année avec une réunion qui ne s'est pas super bien passée au niveau de la région (J3)</i> <i>Il a fallu comme pour tout projet, que ça prenne le temps au niveau administratif et puis, finalement, une fois que l'administratif est encore passé, la mise en route se révèle être compliquée. C'est flou en plus d'être compliqué,</i>	<i>Si on pouvait modifier certaines choses dans ce projet ce serait le timing c'est l'administratif région. Et le délai de réponse fait qu'à mon avis ça soit le même flou pour eux avec l'Europe. On aurait pu être beaucoup plus proactifs de cette manière-là à tous les niveaux de pouvoir. (J4)</i> <i>Ce sont des projets qui se sont déclarés, je veux dire, un peu dans l'urgence. Par rapport à la deadline qui était fixée pour la remise des projets et donc, si vous voulez, en gros, il y a eu un appel vers le mois de mars. Il</i>	<i>Les critères étaient stricts et insensés. Ce qui se passe c'est que pour des petits CPAS qui ont besoin de créer des projets tels que de l'insertion socioprofessionnelle etc., l'impulse de territoires zéro chômeur leur sert à ça. Ils ont les modèles des CPAS dans lesquels ça existe déjà et, via le FSE, ils ont les financements nécessaires pour pouvoir mettre en place ce type de service qui existe déjà ailleurs, mais pour les plus gros CPAS l'innovation est plus compliquée. (J2)</i>	<i>Ce projet, par rapport aux autres, a été fait, je pense, dans la précipitation. (F3)</i> <i>L'arrêté de l'appel à projets a été lancé en deux mois. Je ne sais pas comment, car, en France, il y a un long travail sur le terrain, l'élaboration d'un dossier. (K4)</i> <i>En France, ils ont pris le temps de construire leur projet en de nombreuses concertations et années et on voit que le résultat est bien meilleur que le nôtre qui a voulu aller trop vite avec un manque de</i>

écouter les gens de terrain. (F2) Alors il y a eu la seule réunion où tous les acteurs étaient réunis par les autorités de tutelle, c'est-à-dire le SPF économie sociale, le Forem, le cabinet et le SPE. [...] Les cabinets ne sont même pas restés à toute la réunion. C'est symboliquement très fort quoi. C'était la première réunion depuis le lancement du projet où tous les opérateurs étaient réunis sur base d'une liste de questions qui est passée, afin d'y répondre avec eux et qui finalement a complètement été ignorée. (K3) Les administrations ont réalisé une liste de	parce que personne ne sait quoi faire. En fait, c'est très flou. (B1) Les Français ont fait un gros travail en amont. Les modes d'évaluation sont clairs. Les critères sont clairs, les modes d'évaluation sont clairs, etc. Mais, nous, on ne peut plus en parler, il n'y a plus personne qui veut parler des modulations et ce n'est pas faute d'interroger le cabinet et le Forem. (K5) Les critères d'évaluation et les objectifs doivent être clarifiés dès le départ. Le problème, c'est que, sur le terrain, chacun fait ce qu'il veut et chacun est laissé là à l'abandon. Vos	fallait rentrer un projet de mémoire au mois de mai et, donc, évidemment, la plupart des projets ont été faits dans l'urgence, sans nécessairement, sans forcément beaucoup consulter la base. (E3) On a eu la première réunion avec la Région wallonne et le FSE un vendredi, c'était le lancement. Donc, vous voyez, un lancement en 2024 pour un projet qui a été rempli en 2022 (C5).	Les critères sont trop compliqués et mettent un frein à la construction, à la complexité du budget, comment on finance, au début c'est hyper compliqué. Je trouve ça aussi un peu discriminant. (G1) Ce qui est compliqué c'est que l'on fait appel à des fonds FSE et, donc, c'est compliqué parce qu'il y a la mise en place, les délais de paiement et cetera. Il y a toute une lourdeur administrative qui fait que, ça, c'est compliqué. Je ne voudrais vraiment pas être coordinateur de projet. (B2) L'innovation s'associe très mal avec des	travail sur le terrain. (I4)
---	---	---	---	-------------------------------------

questions pour le cabinet ministériel, mais elle n'a pas vraiment été prise en considération et il reste beaucoup de flou dans les précisions qui sont exprimées au porteur, ce qui explique aussi leur réticence à s'engager. (E2) Il y a tellement peu de retour de la région et tellement d'incertitudes que je me mets à la place de mes agents et c'est aussi ce qui explique que nos collaborateurs partent et c'est une difficulté en plus. (I3) Avec le Cabinet, ils aiment bien nous dire de nous référer au guide administratif et financier. On en était à sa 4e version hein,	opérateurs de terrain ne sont pas informés dès le début. (K6) Nous avons peu de renseignements, une zone de flou énorme sur un tas de questions juridiques, pratiques, administratives, salariales. Enfin, tout ce qu'on peut imaginer parce que ce projet est, d'une part, une innovation et il n'y a pas vraiment eu guide sur ce qu'on pouvait faire et ce qu'on ne pouvait pas faire. (C3) Au départ rien n'était clair. Vous avez seulement des réponses maintenant, alors qu'on est, à mon sens, qu'on doit être dans le pic et dans la vague du projet en ce moment. (C4)		contraintes pesantes. Et donc, pour moi, la condition d'innovation c'est, justement, d'alléger les contraintes, de permettre de voir plus large et pour mettre en œuvre de l'innovation dans une structure. (D2)	
--	---	--	---	--

depuis le début des projets, donc, on avance quand même en marchant sur des œufs. Il n'y a pas eu de collaboration entre les différents étages. (C6)	Nous n'avons aucun critère de contrôle ou d'évaluation, mais, alors, comment savoir si ce que l'on fait est bon ? (A3) On attend beaucoup de réponses, notamment de la région wallonne, du FSE et des expériences qui vont commencer à se lancer. [...] On a parfois des réponses différentes aux questions qu'on pose auprès de la région ou du FSE ; le cadre n'est pas clair. (A4)			
---	--	--	--	--

2.1. Différents niveaux d'interactions et différentes interprétations

Dans ce processus de politique, nous pouvons donc différencier des sous-systèmes d'acteurs et, en parallèle, différents types d'interactions.

Nous constatons qu'en fonction du système dans lequel se trouve l'acteur, le point de vue concernant les interactions dans ce projet diverge. Si pour le cabinet cela semble positif, au niveau des acteurs administratifs locaux, autorités locales et groupes d'intérêts (reprenant ici essentiellement les syndicats et Instances Bassins EFE), cela est beaucoup plus contrasté.

D'autres interactions se créent en parallèle, se régulent et se modifient aussi, en fonction de l'évolution du projet. Les interactions entre les différents porteurs de projets sont régulières et permettent de créer un réseau. Ce réseau, tel qu'il a été défini, est une zone de partage de ressources, d'informations et de concertation entre les différents acteurs administratifs locaux concernant leur mise en œuvre.

Des interactions entre acteurs locaux (privés et publics) se mettent en place, afin de développer cette expérimentation sur chaque territoire. Il est relevé dans les entretiens que ce projet a permis de nouveaux partenariats entre acteurs d'un même territoire, grâce à la mise en œuvre de ce projet.

En revanche, certaines interactions tendent à se détériorer. La relation entre les syndicats, les Instances Bassins et les porteurs de projet est souvent citée comme un exemple de divergence. Dans certains cas, ces acteurs ne semblent plus avancer vers le même objectif, n'ayant plus la même façon d'évaluer et de percevoir la mise en œuvre de cette politique. Cela crée des tensions et diverses coalitions, allant jusqu'à l'exclusion de certains acteurs du réseau. Ce propos sera plus développé dans le point abordant les croyances.

3. Les coalitions/sous-systèmes

Ce concept fait surtout référence à la théorie de l'Advocacy Coalition Framework. À la suite des informations récoltées en entretien, il nous semblait important de lui accorder une attention particulière.

Concernant l'AFC :

Son principe de base est que des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert, afin de traduire leurs croyances en une politique publique. (Sabatier, 2014, p.49)

Comme nous avons pu le voir à travers la théorie de cette approche, un des principes fondamentaux de celle-ci est de considérer le système de politique comme un ensemble de sous-systèmes formés par des coalitions de cause tentant d'influencer les décisions politiques.

3.1. Les croyances "belief"

L'analyse sur base des entretiens tend à nous faire comprendre que les réseaux et/ou coalitions se forment et se développent sur base des interactions en lien direct avec les systèmes de croyances des acteurs.

Le système de croyances (belief system) est une notion centrale de cette théorie. Ces croyances qui regroupent les valeurs fondamentales, les représentations sociales, la perception d'une réalité et, de ce fait, le problème, ainsi que les instruments nécessaires pour la résolution peuvent être différents en fonction des coalitions. C'est au travers de ces différents systèmes de croyances que se créent des alliances et/ou des confrontations amenant à l'élaboration et l'évaluation d'une politique publique. (Bergeron et al., 1995, p.203)

Comme le stipulent Sabatier et al. (2006), les coalitions cherchent, sur base de leurs croyances, à provoquer un changement dans les politiques publiques. Ce lien peut être établi avec les propos recueillis lors des entretiens avec les organismes syndicaux et les responsables des Instances Bassins. Ce projet est né à la suite de leurs demandes régulières auprès du cabinet.

Bien qu'ils n'aient pas vu le jour immédiatement, grâce à des négociations persistantes, ils ont pu influencer l'adhésion à ce projet.

Le domaine de l'insertion socioprofessionnelle regroupe de nombreux acteurs aux croyances variées. Dans ce projet, il est ressorti de tous les entretiens que, quel que soit leur niveau, tous sont positivement convaincus que cette innovation constitue une porte d'entrée vers un nouveau mode de fonctionnement dans ce domaine.

Ce qui diverge, cependant, c'est la perception de la mise en œuvre de ce changement et, par conséquent, la manière dont le projet Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) est appliqué.

Dans la théorie de l'ACF, nous avons relevé le fait que ces croyances se répartissent sur trois strates ; deep cor belief, policy core belief et secondary core belief. Concernant cette expérimentation, son idéologie et sa construction, nous pouvons faire un lien avec les entretiens dans chacune de ces dimensions.

3.2. Deep cor belief :

Traduite littéralement par croyance profonde, ce sont les croyances les plus difficiles à faire évoluer, car elles font partie de l'identité et des valeurs de chacun. Concernant notre thématique de l'insertion socioprofessionnelle, elles peuvent varier en fonction des expériences individuelles, mais des indicateurs communs reviennent. Dans ces indicateurs nous retrouvons surtout la valeur du travail, l'importance de l'accompagnement individuel, l'importance de la formation, l'innovation.

Concernant ce projet, tous sont d'accord sur le fait qu'il est une innovation en travail social pour la réintégration des personnes dans le monde du travail. Ils sont tous convaincus que cette nouvelle façon d'accompagner les personnes peut être positive dans le travail de réinsertion. L'exemple le plus frappant étant que certains coordinateurs ne sont pas tous issus de fonctions telles que travailleur social, mais sont tout autant convaincus de l'importance de l'insertion socioprofessionnelle dans notre société.

3.3. Policy core belief :

Cette strate appelée “convictions politiques fondamentales” représente donc les croyances qui vont influencer les stratégies politiques envers un problème donné et cela sur base des valeurs, objectifs qui dépendent de la strate supérieure à savoir deep core.

Le problème de l’insertion socioprofessionnelle, le problème du taux de demandeurs d’emploi n’est pas remis en question. Des preuves quantitatives telles que les statistiques permettent d’être un point d’appui objectif, mais, en plus de ça, la valeur de l’insertion par le travail n’est pas remise en cause par nos acteurs. Tous sont d’accord sur le fait qu’il s’agit d’un “problème” pour lequel des stratégies politiques doivent être mises en place.

3.4. Secondary beliefs :

Il s’agit de la dernière strate et celle qui nous intéresse particulièrement. Ce sont les croyances secondaires qui peuvent influencer les acteurs dans certaines situations, elles découlent des croyances fondamentales. Comme nous l’avons vu dans la théorie, cette strate est plus facilement modifiable. Ces croyances secondaires peuvent donc regrouper les croyances concernant les meilleures solutions à mener à un problème, les idées sur la manière de travailler, mais aussi les règles administratives ou institutionnelles.

Si, dans les deux précédents noyaux de cette théorie, les avis se rejoignent lors des entretiens concernant l’importance de l’intégration socioprofessionnelle, cela semble assez disparate pour cette portion de croyances concernant la mise en œuvre.

Cette nouvelle politique publique amène un changement sur la façon d’agir au niveau de l’insertion socioprofessionnelle. En effet, il s’agit d’une expérimentation innovante, demandant une adaptation dans la façon de travailler la réintégration professionnelle, en parallèle avec des besoins territoriaux.

Sur ces points, tous les acteurs impliqués dans le projet semblent d’accord avec cette idéologie. Ce qui diverge est la façon de voir son application sur le terrain.

De ce fait, des tensions se font sentir entre les porteurs de projets (CPAS) et les groupes d’intérêts (syndicats et Instances Bassins EFE). Si au départ, tous semblent d’accord pour dire

que ce projet est innovant et permet de répondre à des besoins locaux, la manière d'envisager la mise en œuvre ne semble plus les mettre d'accord, créant ainsi des clivages entre ces acteurs.

“Le comité légal composé de partenaires publics et privé, syndicats, est le comité officiel qui compose le partenariat qui se réunit tous les mois. Il fonctionne, mais moins bien avec les syndicats. Parce que ces personnes ne comprennent pas le projet comme nous le comprenons. Mais des discussions sont faites pour aligner nos objectifs avec les permanents.” (J5)

Du point de vue des acteurs administratifs locaux, il est important d'allier les besoins du territoire, d'adapter la mise à l'emploi des personnes, mais ceux-ci sont freinés par les restrictions trop difficiles de la notion de territoire, le manque de temps, mais aussi toutes les difficultés liées aux manques de réponse des autorités, ainsi que du “flou” autour des critères d'évaluation. Ces acteurs mettent en œuvre, comme ils l'expriment “en marchant sur des œufs”, ce qui rend très difficile l'innovation et explique la lenteur d'avancement.

“On en revient à des interprétations différentes, voir les choses et ce que fait que le territoire différemment. Nous faisons presque du cas par cas sur les 17 projets de l'entité.” (C7)

En plus de l'enjeu “insertion socioprofessionnelle”, se mélange l'enjeu local et économique, ainsi que leurs propres restrictions, au niveau local et hiérarchique.

“Les contraintes portent beaucoup, alors que nous sommes dans un projet innovant. Chaque acteur veut que l'on réponde à ses intérêts. Processus où on a les acteurs, les partenaires et d'autres parties prenantes, cela prend beaucoup de temps.” (D3)

Les groupes d'intérêts que nous avons ciblés dans ce mémoire, eux, se sentent, de plus en plus, mis à l'écart de ce réseau. Cela s'explique par le fait qu'ils ne sont pas d'accord sur la façon dont ce projet se met en route et cela même s'ils restent conscients des difficultés liées à celui-ci.

“Les coordinateurs de projets veulent faire plus simple et je peux le comprendre, une fois que les appels à projets sont lancés, on sait qu'il faut remplir des cases et c'est parfois plus facile de rester sur ce que l'on a et connaît déjà, tel que les articles 60.” (B3)

“On ferme de plus en plus les portes aux syndicats et donc c’est parfois difficile de s’inclure dans les projets. Et puis, nous, on voulait être au plus près de celui de la France, mais ce n’est pas vraiment inclus comme ça dans le décret et donc on craint que l’on vienne titiller en rappelant cela.” (G2)

Le fait d’avoir pu effectuer des entretiens dans ces diverses structures permet d’analyser et, grâce à la théorie de l’ACF, que diverses coalitions se forment et, cela, sur base de la croyance de chacun. Chaque coalition ayant ses propres croyances et intérêts, des pressions différentes se font sentir au niveau des objectifs et de la manière dont cette politique publique doit être mise en application.

“Il y a les grands principes, mais après, les coordinateurs qui se retrouvent devant les réalités de terrain et ensuite la hiérarchie qui doit faire tourner une boîte et qui voit ses intérêts aussi. Nous sommes entre des interlocuteurs qui n’ont pas spécialement une même vision. Quelque part, la dimension sociale et la dimension entrepreneuriale.” (E3)

L’une des plus grandes sources de tension réside dans le fait que le financement du projet se termine en 2026. Cette échéance suscite de nombreuses interrogations quant à l’avenir, rendant les actions difficiles à planifier à long terme. En conséquence, ces tensions divisent également les opinions des différents acteurs sur la manière d’assurer la pérennité du travail accompli.

Les villes n’ont pas la capacité de pouvoir engager. Et donc, là, il y a deux visions différentes entre le secteur syndical et le secteur public. On travaille de manière équilibrée entre le privé et le public pour pouvoir garantir un minimum d’emplois si jamais. C’est plus financer quoi et du coup c’est toute cette vision-là qui n’était pas du tout partagée par les syndicats, pour eux ce n’est pas la philosophie du projet. (J8)

4. Tableau comparatif

Afin d'argumenter notre étude, ce tableau comparatif permet une synthèse des propos recueillis auprès des acteurs administratifs locaux des trois CPAS, sur base de nos concepts et indicateurs. Ce tableau reprend surtout les informations concernant le stade de mise en œuvre. Etant donné que lors de la phase de prise de décision, les acteurs administratifs locaux expriment unanimement le fait de ne pas avoir été intégrés à ce processus, il n'y a donc aucun réseau, aucune interaction.

Concepts	Indicateurs	CPAS 1 (Entretien A)	CPAS 2 (Entretien C)	CPAS 3 (Entretien D)
Réseau	La structure du/des réseaux d'acteurs	Réseau restreint entre quelques porteurs de projet. Les instances décisionnelles ne font pas partie du réseau.	Réseau plus élargi avec des partenaires du monde de l'insertion et du travail, ainsi qu'avec des chercheurs et le Bassin EFE. Un réseau entre les porteurs de projet se met aussi en place. Les instances décisionnelles ne font pas partie du réseau.	Réseau plus élargi avec des partenaires du monde de l'insertion et du travail. Les instances décisionnelles ne font pas partie du réseau.
	Les Interactions entre les différents acteurs administratifs locaux	Echange de ressources (échanges de bonnes et mauvaises pratiques). Toujours les mêmes personnes, mais cohésion.	Echange de ressources (échanges de bonnes et mauvaises pratiques) avec le réseau des porteurs de projet. Echanges d'informations et	Echange de ressources (échanges de bonnes et mauvaise pratiques) avec le réseau des porteurs de projet. Echanges d'informations

			de ressources entre les différents collaborateurs locaux.	et de ressources entre les différents collaborateurs locaux.
	Les Interactions entre les acteurs administratifs locaux et les autorités décisionnelles.	En attente de plus de réponses. Cadre pas clair, peu de directives claires.	Peu d'interactions, peu de réponses, avance dans une zone de flou. Tensions lors des échanges.	Peu d'interactions, peu de réponse, avance dans une zone de flou. Tensions lors des échanges
Les coalitions/sous-systèmes	La structure des coalitions dans le réseau	Clivage entre différents groupes de porteurs de projet et uniquement entre porteurs, toujours les mêmes personnes. Sentiment que cela est justifié par les difficultés de terrain.	Différentes visions du projet et donc différents avis. Différentes coalitions en fonction de l'interprétation du projet.	Clivage entre les porteurs de projet et les groupes d'intérêts.
	Les croyances et leurs évolutions	Nouvelles pratiques à mettre en œuvre sur le terrain, mais pas assez d'informations pour se lancer.	Confrontation sur la vision de mise en œuvre du projet en fonction de la coalition.	Nouvelle pratique intéressante à mettre en route, mais rendue difficile par le peu de réponses, ainsi que par rapport aux conditions. Confrontation sur la vision de mise en œuvre

				du projet en fonction de la coalition.
Résultats de la politique publique	Evolution du projet dans sa mise en œuvre	Projet ne faisant plus partie des priorités et, donc, pas d'avancement significatif.	Avancement dans le projet, mais mesures supplémentaires pour sécuriser les actions mises en place dues au peu de certitudes des actions (en parallèle avec le manque de clarté et de ligne directive).	Avancement dans le projet, mais difficultés à mettre en place les actions dues au peu de certitudes des actions (en parallèle avec le manque de clarté et de ligne directive).
	Changements et adaptations politiques	/	Suite aux tensions, réunions et demandes, sentiment que des aides se mettent en place, ainsi que des adaptations.	Suite aux tensions, réunions et demandes, sentiment que des aides se mettent en place, ainsi que des adaptations.

Concernant les autorités politiques locales des trois CPAS, les avis sont plus tranchés. Certains y voient plus de mise en réseau, des interactions plus régulières avec le cabinet ministériel. D'autres parlent de tensions et d'impossibilité d'interactions.

Concernant les groupes d'intérêts, la création de sous-systèmes sur base de coalitions est cependant très présente dans leurs explications. Comme cela a déjà été stipulé dans ce travail, ceux-ci se voient de moins en moins invités dans les groupes de travail. Des tensions vives sont ressenties entre leurs idéologies du projet et les réalités de terrain des CPAS et, de ce fait, leur façon de mettre en œuvre le projet (les croyances sont un indicateur très important dans ce cadre pour comprendre la formation des coalitions).

5. La discussion

Cette partie vise à comparer les résultats obtenus avec la revue de littérature présentée dans la première partie de notre mémoire. Notre étude peut être considérée comme inductive et itérative, du fait que notre théorie s'est construite au fur et à mesure de notre récolte de données.

Nous détaillerons les perspectives de recherches futures que nous avons pu cibler.

Nous avons donc analysé lors de nos entretiens comment s'est construite cette nouvelle politique, en ciblant la place des acteurs administratifs locaux dans celle-ci et l'implication que cela a dans sa mise en œuvre.

Notre littérature scientifique nous a permis de mettre en lien deux types d'approches ; celle des réseaux de politique publique et celle de l'Advocacy Coalition Framework. Ces deux théories nous ont été complémentaires dans notre étude. Chacune ayant ses propres caractéristiques pour expliquer ce type de phénomène et, ce, malgré leurs similitudes sur certains points. Elles fournissent donc une approche complémentaire et, en même temps, différente dans l'étude des acteurs impliqués dans le processus de politique publique.

Les résultats montrent que les interactions et les tensions observées sont largement influencées par le manque de concertation initiale et continue, ainsi que par des systèmes de croyances divergents, ce qui est entre autres dû aux manquements dans cette phase de prise de décision.

Les acteurs administratifs locaux, bien que cruciaux pour la mise en œuvre, se sentent marginalisés dans le processus de prise de décision, ce qui a des répercussions négatives sur la réussite de la politique.

Ces deux théories nous ont permis d'analyser en détails la place des acteurs administratifs locaux dans les deux phases clés de notre étude. Elles mettent en évidence les impacts de cette implication sur la formation de réseaux et de coalitions lors de la mise en œuvre de cette politique publique, influençant ainsi sa réussite.

Théoriquement, cette étude confirme l'importance de la complémentarité entre les théories des réseaux de politique publique et de l'ACF pour analyser les politiques publiques. La théorie des

réseaux offre une perspective optimiste sur les interactions et les échanges, tandis que l'ACF met en évidence les tensions et les conflits basés sur des croyances divergentes.

Nos entretiens ont montré que les acteurs administratifs locaux se sentent largement exclus du processus de prise de décision, contrairement aux autorités politiques qui considèrent cette expérimentation comme une co-construction visant à être la plus réalisable possible sur le terrain. Ce manque d'inclusion et de concertation pose des problèmes significatifs lors de la mise en œuvre, créant des tensions et modifiant la structure et l'efficacité de la politique.

Le manque d'une structure claire et de mise en concertation, avant et pendant ce projet, amène des tensions au niveau du terrain entre les différents acteurs impliqués.

Le lien entre la production de cette politique publique, la structure des interactions entre les différents niveaux d'acteurs et le succès de sa mise en œuvre sont donc directement liés.

5.1. Réseau ou coalition

Nous avons observé que la composition et l'implication des acteurs varient selon les phases du processus de la politique publique. Les réseaux formés lors de la prise de décision, bien que diversifiés, ne semblent pas suffisamment inclusifs pour les acteurs de terrain. Les réunions de concertation ont influencé la construction du projet, mais les acteurs administratifs locaux ressentent un manque de représentation directe, ce qui provoque un sentiment d'inadéquation entre les demandes et les réalités de terrain.

En fonction de leur mise en réseau ou leurs coalitions, cela impacte différemment la façon dont est mise en œuvre une nouvelle politique publique. Que ce soit les réseaux ou les coalitions, le but étant, in fine, d'influencer les politiques publiques.

Une politique publique est le fruit d'un travail de concertation entre différents acteurs. Ce projet a pu se construire grâce à différents acteurs entrés dans l'arène gouvernementale. Si les acteurs administratifs locaux, eux, ne se sentent pas concernés par cette phase, ils le sont, dans le sens où ils y sont représentés par des groupes d'intérêts et seront les premiers impactés lors de la phase de mise en œuvre.

Lors de la prise de décision, des réunions de concertation ont pu être menées. Les différents acteurs formant un réseau ont pu influencer ce projet dans sa construction. Même si, au départ, il semble s'agir d'une coalition d'acteurs qui, sur base de leurs croyances à propos du projet TZCLD, ont influencé la mise à l'agenda de celui-ci à plusieurs reprises.

Si nous analysons le réseau expliqué par le cabinet de la ministre concernant la co-construction de ce projet en reprenant le tableau de typologie de départ, nous pourrions dire que nous sommes dans un réseau de type communauté de politique publique. Même si de nombreux acteurs sont inclus lors de la conception de cette politique publique, les échanges avec l'extérieur ou d'autres types d'acteurs sont beaucoup plus réduits que dans un réseau d'enjeu. Les relations ont été intenses et nombreuses, afin de permettre l'analyse et la co-construction de cette politique publique.

Les autres acteurs, qui sont pourtant impliqués lors de la mise en œuvre, ont le sentiment d'avoir très peu ou pas du tout été inclus dans cette phase du processus.

Quant à la mise en œuvre, les deux théories prennent du sens pour analyser les dynamiques autour de cette nouvelle politique publique.

Même s'il est encore difficile de dire comment celle-ci va évoluer dans le temps, nous avons pu analyser que les acteurs administratifs locaux se structurent entre porteurs de projets comme un sous-système de cette politique, un sous-réseau leur permettant d'échanger des ressources, des informations. De plus, chaque projet établit un réseau d'action avec des partenaires au niveau local (acteurs privés et publics).

Le manque d'interactions avec les autorités gouvernementales, de prise en considération des demandes des différents sous-systèmes, les manquements au niveau des critères d'évaluation, le manque de concertation et de réaménagement des conditions amènent des tensions lors de la mise en œuvre de cette politique publique.

Le manque de concertation lors de la production de cette politique publique produit de nombreuses incompréhensions sur le terrain, ainsi que des difficultés lors de la réalisation.

Finalement, même si l'objectif final ainsi que cette nouvelle idéologie de travail de ce projet sont partagés par tous, des tensions et conflits se font sentir et sont relevés par les différents acteurs ; plusieurs coalitions se forment avec des perceptions différentes de son application.

L'ACF nous aide à comprendre les conflits entre les acteurs, basés sur des systèmes de croyances divergents. Les croyances profondes (deep core beliefs) sur l'importance du travail et de l'innovation sont donc partagées, mais les croyances politiques fondamentales et surtout les croyances secondaires varient, influençant les stratégies et la mise en œuvre. Ces divergences créent des clivages et des tensions, entravant la coopération nécessaire à la réussite du projet.

Comme stipulé dans notre théorie, une méfiance mutuelle peut naître de ces coalitions, amenant à la théorie de la “prospect theory”, c'est-à-dire le fait que les acteurs évaluent mieux les pertes que les gains, les défaites restant, de ce fait, plus gravées que les victoires. Cela amplifiera, de cette manière, le “penchant diabolique”, c'est-à-dire cette attitude à voir son opposant comme plus négatif (mauvaise intention, indigne de confiance) et plus puissant. C'est ainsi que les conflits entre les coalitions se maintiennent et s'amplifient. (Boussaguet et al., 2014)

“Notre agent demande toujours pour avoir des preuves pas écrit. Etant donné que les réponses données ne sont pas toujours les mêmes au niveau de la Région, nous avons une certaine méfiance.” (F4)

La théorie de l'ACF nous a permis d'analyser la naissance de ces conflits entre acteurs, les freins et la formation de certains sous-systèmes sur base de coalitions.

Nous pouvons donc constater que ce projet est né de coalitions qui ont tenté d'influencer la politique publique. Ensuite, un certain réseau a tenté de se construire, lors de la mise en œuvre. Sur base des informations recueillies, il se fait sentir un manque de concertation et un manque de suivi au niveau politique, ce qui met de gros freins à cette construction du réseau. Des coalitions se mettent en place, chacune sur base de ses réalités de terrain et de ses croyances sur la “meilleure façon” pour la mise en œuvre de ce projet.

5.2. Mise en œuvre et policy failure ?

Comme nous avons pu le voir, le réseau et les coalitions font partie intégrante de tout ce processus concernant cette politique publique.

Si du côté de la théorie des réseaux de politique publique la vision est plus optimiste concernant les interactions et les échanges permettant les changements dans une politique publique, l'ACF, quant à elle, est beaucoup plus pessimiste concernant ces interactions et le fait de trouver un consensus.

L'implication des acteurs dans le processus de prise de décision d'une politique publique peut évidemment avoir un impact sur la façon dont les acteurs vont se structurer et, ainsi, mettre en œuvre celle-ci.

Néanmoins, beaucoup d'autres indicateurs peuvent entrer en ligne de compte. Comme nous avons pu le voir, les interactions jouent un grand rôle.

Les informations reçues lors des entretiens nous montrent que les acteurs administratifs locaux ne se focalisent pas que sur la place qu'ils ont pu occuper, ou non, lors de la phase de prise de décision, mais sur l'importance de la structuration du réseau et des interactions lors de sa mise en œuvre.

A l'heure de la rédaction de ce mémoire, les projets sont en retard, voire au stade de démarrage ou à l'arrêt pour certains. Il est encore trop tôt pour évaluer cette politique publique, étant donné qu'elle n'est pas terminée, mais, néanmoins, certains indicateurs nous dirigent vers l'hypothèse d'une policy failure.

La théorie de la policy failure, traduite par "échec de politique ou défaillance de la politique", nous semble intéressante pour finir ce travail, afin de donner suite à nos analyses de données. En effet, cette théorie s'interroge sur les échecs ou les conséquences négatives d'une politique, en cherchant les raisons explicatives à ce phénomène.

Lorsqu'ils sont en présence d'une évaluation qui conclut au succès ou à l'échec d'un programme, les décideurs ont à l'évidence besoin de quelques indications sur le

pourquoi, notamment s'ils ont à procéder à des ajustements de programmes en cours ou s'ils ont à transposer les résultats d'un programme d'un secteur à un autre. (Wolman, 1985, p. 53)

Notre travail ne se veut pas être une évaluation à proprement parlé de cette politique publique, mais les informations que nous avons collectées nous permettent de faire un lien entre certains facteurs de réussite ou d'échec de cette politique publique. Il s'agit donc d'une explication partielle et non d'une évaluation complète.

L'article de Wolman (1985) se veut être un outil de compréhension basé sur des indicateurs de réussite ou d'échec qui devrait servir aux chercheurs, mais aussi aux décideurs, dans leur prise de décision. Il se subdivise en deux parties, à savoir une partie de réflexion concernant la phase de décision et une partie pour la phase de mise en œuvre (p.54) :

Les éléments constitutifs du processus de formulation comprennent :

- le problème de formulation ;
- la théorie de l'évaluation et de la sélection des options ;
- la détermination des objectifs ;
- la définition du programme ;
- la structure du programme.

Les composantes du processus de mise en œuvre sont :

- l'adéquation des ressources ;
- la structure du management et du contrôle ;
- les principes et règles bureaucratiques ;
- l'efficacité politique ;
- le suivi et l'évaluation.

En parallèle, nous pouvons reprendre la théorie, déjà citée dans ce mémoire, concernant les facteurs de l'auteur Hassenteufel, permettant d'analyser et comprendre les manquements ou distorsions dans la mise en œuvre des politiques et les décisions :

1. Le « contenu de la décision », dont la formulation peut être imprécise ou le fondement conceptuel inadéquat, c'est-à-dire quand les principes sur lesquels est basée la politique publique sont éloignés de la réalité des acteurs sur le terrain ;
2. Les « moyens de la mise en œuvre », tant humains que matériels et financiers, qui peuvent s'avérer profondément insuffisants, surtout dans un contexte de réduction des dépenses publiques et lorsque les réformes engagées doivent se faire à coûts constants ;
3. Les « structures organisationnelles de la mise en œuvre » qui, si elles sont trop dispersées (en directions, sous-directions, comités ad hoc, instances de pilotage), ralentissent le processus de décision et peuvent éloigner la mise en œuvre des buts poursuivis ;
4. Le « comportement des agents administratifs chargés de la mise en œuvre » ;
5. L'« attitude des publics cibles » : il s'agit ici d'apprécier le rôle des ressortissants de l'action publique dans la mise en œuvre des politiques qui ont un impact sur eux ;
6. Le « contexte de la mise en œuvre » : par exemple, il sera plus difficile de mettre en œuvre une politique publique avant des élections importantes ou au moment d'une crise économique.

(Cité par Ribémont et al., 2018, p. 127)

Ces deux auteurs nous permettent d'avoir des indicateurs clairs pour comprendre les raisons ou les échecs lors de la mise en œuvre d'une politique publique. De nos entretiens, nous avons analysé les principaux « problèmes » rencontrés par les acteurs administratifs locaux lors de ce processus.

En effet, les interactions et les tensions observées mettent en lumière des indicateurs potentiels d'un échec de politique (policy failure). Le manque de concertation initiale et continue tout au long de ce processus, ainsi que les zones floues dans les directives, ont créé des obstacles significatifs à la mise en œuvre de cette expérimentation.

Néanmoins, au fur et à mesure des entretiens, nous avons pu constater que de nouvelles mesures se mettent en route sur le terrain, que ce soit au niveau des autorités avec plus de concertations, de réponses, de suivi avec les acteurs administratifs locaux, mais aussi certains ajustements au niveau du projet.

Cela est justifié par les acteurs de terrain par une certaine pression renvoyée au niveau des autorités décisionnaires, afin d'avoir un impact sur cette politique publique (nous pouvons ici très bien discerner le lien avec la théorie des coalitions).

Nous sommes plus à l'aise avec le projet maintenant, avec ce qu'on peut mettre dedans, mais c'est vrai que l'on est plusieurs CPAS lors de cette réunion [la réunion de lancement], à leur avoir demandé à qui nous devons écrire pour rendre l'argent parce que dans ces conditions-là on ne saura rien faire. (J6)

Depuis la réunion conflictuelle de lancement, des agents du FSE ont organisé avec les porteurs de projets des dates de rencontre au sein des institutions différentes dans le but de les guider, répondre aux questions.

Concernant les descentes des agents du FSE, ils sont venus depuis la réunion de lancement qui s'était, elle, très mal passée. Et c'est là qu'on a senti qu'il y avait de l'apaisement et qu'ils nous ont vraiment entendus. Entendus et rassurés. Et c'est là qu'on a vraiment pu se dire OK, Go, alors on y va. (J7)

Des agents FSE viennent répondre à nos questions en se rendant sur place, ils ont fait ça dans plusieurs CPAS, c'est bien la première fois que ce service se déplace pour un projet, cela prouve les difficultés et les tensions pour ces projets. (D4)

De plus, de nouvelles concertations sont en questionnement de la part des Instances Bassins EFE afin d'encadrer les porteurs de projet.

Donc pour moi, aujourd'hui, je reste un animateur et un observateur très attentif de l'expérience territoire. Mais nous sommes en train de nous battre au niveau des bassins pour avoir cette capacité de réunir l'ensemble des territoires concernés. (K7)

Certains CPAS se sentent plus entendus par le cabinet et voient des modifications effectuées.

Au départ, quand nous posions des questions, on nous renvoyait toujours au guide administratif ou bien au guide financier sans se positionner vraiment sur la question. Mais, maintenant, les autorités politiques ont fait le nécessaire afin que nous puissions avoir des réponses. (D5)

Sur le terrain, à l'heure actuelle, la situation semble mitigée. Certains porteurs ont réussi à débiter leurs engagements de bénéficiaires, mais d'autres sont toujours au stade de préparation ou semblent ne plus faire de ce projet une priorité, voire ne plus adhérer du tout à celui-ci.

Si les interactions semblent s'améliorer, les manquements du début ont causé beaucoup d'incertitudes et de difficultés pour la mise en œuvre. De plus, le manque de concertation entre les différents niveaux d'acteurs et les zones floues ont créé des clivages entre les acteurs de terrain et les coalitions sur base des croyances rendant difficile un retour en arrière afin de retravailler sous forme d'un réseau de politique publique plus solide.

De toute façon, normalement, il y a des évaluations en milieu de projet du FSE. On pourra déjà voir un peu plus clair, mais je pense qu'il va falloir qu'il y ait une réorientation. Je pense qu'on va devoir, à mon avis, revoir tout le monde et revoir un peu ce projet. (I5)

Malgré ces tentatives récentes d'améliorer les interactions et d'apporter des ajustements, les défis persistent. De plus, le problème de la pérennité des emplois créés et les incertitudes liées aux échéances de financement après 2026 accentuent aussi les tensions et les différentes croyances entre les coalitions.

Enfin, que vont devenir les emplois créés après 2026 ? Ce qui en ressort quand on discute avec les représentants du cabinet de Morreale, on dit que ceux qui fonctionnent très bien, on se débrouillera après 2026. Mais, nous, nous n'avons aucune certitude, encore moins après les élections. (B4)

Malgré certains indicateurs, nous ne pouvons pas encore nous engager sur le fait que nous sommes face à un échec de politique, mais nous pouvons, néanmoins, faire l'hypothèse que les manquements de concertation, d'implication et d'interactions avec les acteurs de terrain ont provoqué des freins difficilement surmontables pour le succès de la mise en œuvre et la pérennité de cette nouvelle politique publique.

5.3. Perspectives

Une analyse plus longue et plus élargie des acteurs aurait certainement permis de cerner plus d'impacts, mais ce qui ressort de ces entretiens semble, d'un point de vue des acteurs administratifs locaux, une certaine généralité sur le manque d'interactions entre certains sous-systèmes de cette politique publique, provoquant, de ce fait, des coalitions au niveau local et, ainsi, des freins dans sa réussite.

Une perspective de recherche intéressante serait d'élargir cette recherche aux autres territoires et institutions impliquées dans cette expérimentation, afin de pouvoir comparer les résultats.

Comparer cette politique publique avec d'autres politiques publiques similaires pourrait s'avérer intéressant afin de comparer les données et ainsi déceler, ou non, une certaine régularité dans le processus de décision, tout en faisant un lien et une comparaison avec le processus de mise en œuvre mettant en avant les facteurs de réussites ou d'échecs.

Conclusion générale

Dans ce mémoire, nous avons choisi de nous focaliser sur l'implication des acteurs administratifs locaux dans le processus d'une politique publique, en commençant par la phase de prise de décision et en examinant ensuite si cette implication pouvait influencer la phase de mise en œuvre.

Notre analyse s'est réalisée à travers l'expérimentation "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" en Région Wallonne, une initiative visant à lutter contre le chômage de longue durée par une politique publique d'activation considérée comme innovante. Cette conclusion se propose de synthétiser notre démarche, de présenter nos principaux résultats et les limites rencontrées, d'interpréter ces résultats et de formuler des recommandations et des pistes pour des recherches futures.

Notre étude a commencé par une revue de la littérature sur les politiques publiques, leurs cycles et les réseaux d'acteurs impliqués. Nous avons ensuite approfondi deux théories principales : l'approche par les réseaux de politique publique et l'Advocacy Coalition Framework. La première théorie nous a aidés à comprendre les interactions entre les différents acteurs impliqués dans la politique publique, tandis que la seconde a éclairé les dynamiques de coalition et les systèmes de croyances qui influencent les décisions politiques.

La collecte des données a été effectuée à travers onze entretiens semi-directifs avec des acteurs clés, à savoir, les acteurs administratifs locaux, ainsi que les président(e)s des CPAS porteurs du projet, des acteurs impliqués en amont de la prise de décision, les Instances Bassin EFE et les syndicats, ainsi que le cabinet ministériel de Madame MORREALE. Ces entretiens ont permis de recueillir des perceptions complexes et de comprendre en profondeur les dynamiques entre ces acteurs dès la première phase de cette expérimentation TZCLD. Les données ont été analysées sur base d'une analyse qualitative, en s'appuyant sur les théories étudiées.

A l'aide de nos données et des résultats observés et analysés, nous considérons que nous pouvons répondre partiellement à notre question de recherche qui était :

Quelle place pour les acteurs administratifs locaux dans le processus décisionnel d'une politique publique d'activation professionnelle en Wallonie et quel impact cela a-t-il sur le succès de son implémentation ?

En effet, les résultats de notre étude révèlent plusieurs dynamiques importantes. Tout d'abord, l'expérimentation TZCLD est fortement influencée dans sa formation et dans sa mise en œuvre par différents réseaux, composés de divers acteurs publics et privés. Ceux-ci jouent un rôle important dans ces deux phases de politique publique. Ces réseaux peuvent être complémentaires ou en compétition et évoluent tout au long de ce processus. Les CPAS, en tant qu'acteurs administratifs locaux centraux, jouent un rôle clé dans la coordination et la mise en œuvre des politiques d'activation. Leur implication est déterminante pour le succès des projets TZCLD, car ils apportent une expertise locale et une connaissance approfondie des besoins des bénéficiaires.

Lors de la phase de mise en œuvre de l'expérimentation, nous avons révélé des tensions entre les objectifs politiques et les réalités administratives dues au fait que les acteurs administratifs locaux ont très peu été concertés lors de la phase d'élaboration et au fait qu'une certaine pression politique, mais aussi temporelle, s'est fait sentir lors de la rédaction de la fiche projet. De plus, les acteurs administratifs locaux ont souvent dû jongler entre des directives politiques floues et les contraintes pratiques de terrain. Cette situation a mis en lumière l'importance d'une communication claire et d'une flexibilité administrative pour adapter les politiques aux contextes locaux, surtout dans un caractère innovant tel que celui de cette expérimentation.

Les réseaux de politique publique jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'activation. Les interactions horizontales (théorie des réseaux) entre les acteurs administratifs locaux des CPAS, les groupes d'intérêts (ici représentés par les Instances Bassins et les syndicats), les partenaires locaux privés et publics ont tenté de développer des solutions adaptées pour l'avancement de leur projet. Toutefois, ces interactions ont également révélé des divergences de priorités et de stratégies, aboutissant à des tensions vives et, de ce fait, la formation de coalitions (théorie de l'ACF).

L'analyse des coalitions dans le cadre de l'ACF a montré que les croyances et les valeurs des acteurs influencent fortement la structure des interactions dans les réseaux. Les coalitions formées autour des projets TZCLD ont dû concilier des visions parfois opposées de la façon

dont doit être réalisé le projet sur le terrain. Cela a pu créer des tensions et des résistances, rendant difficile la construction d'un réseau commun et aboutissant à des tentatives différentes d'influence sur la construction de cette nouvelle politique publique, ainsi qu'un ralentissement dans l'aboutissement des différents projets.

Les tensions observées entre les objectifs politiques et les réalités de terrain mettent en lumière la nécessité d'une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le caractère innovant de cette politique publique est mis en avant face aux difficultés liées à des restrictions trop élevées dans ce cadre.

Sur la base de la théorie des réseaux et de l'Advocacy Coalition Framework, il apparaît que la mauvaise implication des acteurs administratifs locaux peut créer des obstacles importants à la réussite d'une politique publique.

La théorie des réseaux met en avant l'importance des interactions et des échanges entre les divers acteurs impliqués dans le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Ces acteurs sont interdépendants et doivent coopérer pour que la politique soit efficace. Cependant, lorsque ces acteurs administratifs locaux ne sont pas suffisamment intégrés dans le processus décisionnel, cela entraîne de nombreux freins au succès d'une mise en œuvre.

L'ACF nous permet de comprendre que les coalitions se forment souvent autour de systèmes de croyances partagées qui influencent les visions et les actions des différents acteurs. Dans le contexte des politiques publiques, ces croyances déterminent les perceptions des problèmes et des solutions à apporter, ainsi que la façon de les appliquer.

Lorsque les acteurs de terrain ne sont pas inclus dans le processus décisionnel, leurs croyances et expériences ne sont pas prises en compte. Nos résultats nous montrent que, dans ce cas-ci, des coalitions se forment alors sur la base de croyances divergentes sur la mise en œuvre de la politique publique, ce qui viendra fragmenter les efforts et réduire l'efficacité de celle-ci.

De plus, comme nous avons pu le voir dans la théorie des réseaux, selon l'auteur Varone (2016), "les réseaux de politiques publiques" (policy networks) sont principalement des échanges d'informations et de ressources dans des réseaux caractérisés sous forme de relations non hiérarchiques et horizontales, dans le but d'influencer la décision. Dans cette école, c'est

l'influence que les services administratifs peuvent avoir lors de l'élaboration et lors de la prise de décision qui est étudiée. (Varone, 2016, p.116-117)

Dans nos résultats, nous percevons clairement que les interactions ne sont pas considérées comme non hiérarchiques et horizontales. Qui plus est, un ressenti général d'un manque d'interactions ne permet pas aux acteurs de terrain de se sentir pris en considération et, de ce fait, cela a une répercussion sur la mise en application des projets.

Cela crée une dynamique de pouvoir déséquilibrée qui peut limiter les échanges d'informations et la coopération. Les acteurs administratifs locaux se sentent mis à l'écart et moins motivés à s'engager pleinement dans la mise en œuvre de la politique, ce qui nuit à son succès.

Cette mauvaise implication et prise en considération, tout au long de cette politique publique, des acteurs administratifs locaux, a fortement contribué à la formation de coalitions sur le terrain, créant, in fine, des obstacles significatifs à la réussite de celle-ci.

Tous ces éléments nous permettent de répondre à notre question de recherche scientifique, mais de manière partielle. En effet, dans cette politique publique, les acteurs administratifs locaux n'ont pas été suffisamment inclus lors de la phase de prise de décision politique, ce qui a affecté la formation du réseau nécessaire et empêché une mise en œuvre optimale de l'expérimentation. Mais un autre aspect nous semble important à l'analyse de nos résultats. En effet, si l'implication dès la phase de prise de décision semble avoir un impact important ; l'implication d'un suivi et d'une concertation continue lors de la phase de mise en œuvre semble tout autant primordiale. En effet, comme nous le montre la littérature, une structure organisationnelle trop dispersée, un manque de management, de contrôle, de suivi et d'évaluation semblent ralentir la capacité d'un projet à se mettre en œuvre de manière adéquate.

Certaines difficultés ont limité la rédaction de notre travail. En effet, la première difficulté a été de trouver des données précises sur le terrain ainsi que les personnes ressources. En effet, dès le premier entretien, les acteurs administratifs locaux ont exprimé leurs propres difficultés à réussir à obtenir des informations claires et concrètes, des écrits législatifs sur lesquels s'appuyer.

Pour la plupart, le projet reste à l'état embryonnaire, certains CPAS étant encore en pleine recherche d'un coordinateur de projet lors des premiers mois de l'année.

D'autres n'avaient pas encore pu engager des personnes telles que l'assistant social et l'éducateur pour le suivi du projet et le lancement de celui-ci. De plus, début d'année, des démissions de coordinateurs ont ajouté une lenteur administrative.

De plus, nous nous sommes heurtés, lors de notre démarche d'investigation, à des refus d'entretien ainsi qu'à de nombreuses demandes restées sans réponse, ce qui ne nous a pas permis d'investiguer autant d'endroits que souhaité, afin d'ouvrir notre recherche à plus de zones Wallonnes.

Malgré ces difficultés, les résultats de cette étude ont permis de dégager plusieurs implications pratiques et théoriques. D'un point de vue pratique, pour renforcer ce type de politique publique, plusieurs recommandations peuvent être formulées.

Tout d'abord, un point d'attention doit être porté sur le fait de renforcer la concertation et l'inclusion des acteurs administratifs locaux dès les phases initiales de prise de décision. Une meilleure communication et une clarification des directives et des critères d'évaluation peuvent aider à atténuer les tensions et à améliorer la mise en œuvre.

Le développement de nouvelles approches participatives et de mécanismes de concertation plus inclusifs des acteurs administratifs locaux montre toute son importance pour une mise en œuvre en adéquation avec les réalités de terrain.

Le renforcement de la communication et la coordination entre les différents niveaux de gouvernance et les acteurs impliqués, ainsi que des mécanismes de concertation et de médiation peuvent aider à mettre en lien les objectifs politiques avec les réalités des acteurs administratifs locaux et résoudre les tensions qui émergent.

Ensuite, la flexibilité administrative est aussi un aspect important à revoir afin de permettre aux autres acteurs locaux d'adapter les politiques aux besoins et capacités de leurs territoires, tout en assurant le suivi et l'évaluation pour assurer la cohérence et l'efficacité des actions entreprises.

Dernièrement, le caractère innovant de cette expérimentation est à mettre en avant dans le cadre de ce genre de politique publique d'activation et doit permettre de tirer des leçons positives afin de continuer à persévérer dans cette direction, dans le but de lutter contre des problèmes complexes comme le chômage de longue durée.

Bibliographie

- Avanzo, S. (2017). Aide sociale et contrepartie : analyse sous l'angle de la vulnérabilité. *Les Politiques Sociales*, 1(2), 68-80. <https://doi.org/10.3917/lps.171.0068>
- Baïz, A. (2022). Évaluation in itinere. In Benzerafa-Alilat, M., Lamarque, D., & Orange, G. (Eds.), *Encyclopédie du management public* (pp. 319-321). Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique. doi:10.4000/books.igpde.16110
- Bergeron, H., Surel, Y., & Valluy, J. (1998). L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? *Politix*, 11(41), 195-223. <https://doi.org/10.3406/polix.1998.1718>
- Berthet, T., & Conter, B. (2011). Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France. *Revue internationale de politique comparée*, 18, 161-186. <https://doi.org/10.3917/ripc.181.0161>
- Blatrix, C., & Hermel, P. (2022). Approche ascendante et/ou descendante de politique publique. In Benzerafa-Alilat, M., Lamarque, D., & Orange, G. (Eds.), *Encyclopédie du management public* (pp. 61-64). Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique. doi: 10.4000/books.igpde.15495
- Boily, D., & Savard, J.F. (2017). Les fonctionnaires et la fabrique des politiques publiques : simples figurants ou véritables acteurs ? *Politiques & management public*, 1-2(1-2), 167-181.

- Braunstein, J. & Thatcher, M. (2019). Réseau. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 5^e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 547-554). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0547>
- Charbonneau, S., & Padioleau, J.G. (1980). La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts. *Revue française de sociologie*, 21(1), 49-75.
- Coron, C. (2020). *La Boîte à outils de l'analyse de données en entreprise*. Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.coron.2020.01>
- De Maillard, J., & Kübler, D. (2016). *Analyser les politiques publiques*. Presses universitaires de Grenoble. <https://doi.org/10.3917/pug.kuble.2016.01>
- D'arripe, A., Oboeuf, A., & Routier, C. (2014). L'approche inductive : cinq facteurs propices à son émergence. *Approches Inductives Travail Intellectuel et Construction des Connaissances*, 1(1), 96-124. <https://doi.org/10.7202/1025747ar>
- Defacqz, S., & Dupuy, C. (2020). Gouvernance multi-niveaux, groupes d'intérêt et politiques publiques en Europe. *Fédéralisme Régionalisme*, 20. <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=2037>
- Domingo, B. (2014). Action publique. In Nicolas Kada (Eds.), *Dictionnaire d'administration publique* (pp. 23-24). FONTAINE: Presses universitaires de Grenoble.
- Florent, N., & Schmidt, G. (2022). *Employabilité et mutations industrielles - Entre trajectoires individuelles et projet organisationnel*. ISTE éditions

- Franssen, A., Méhauden, L., Driessens, K., Depauw, J. (2015). *Le projet individualisé d'intégration sociale : Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*. SPP Intégration sociale (Bruxelles)<http://hdl.handle.net/2078.3/173117>
- Gardon, S., Gautier, A., & Le Naour, G. (2020). Chapitre 2 - Du lobbying aux théories de la gouvernance : qui gouverne ?. In *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques*. Éditions Quæ. <http://books.openedition.org/quæ/36600>
- Gauvin, F.-P. (2014). *Comprendre l'élaboration et les choix de politiques d'après le cadre des « trois I » : Intérêts, Idées et Institutions*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.
- Gourgues, G. & Mazeaud, A. (2021). Politiques publiques locales. In S. Jacob & N. Schiffino (Eds.), *Politiques publiques : fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique* (pp. 719-767). Bruylant.
- Grenier, C. & Guitton-Philippe, S. (2010). Politiques publiques et innovation : proposition d'un modèle d'agir de l'innovation dans le champ sanitaire et social. *Management & Avenir*, 35(5), 194-209. <https://doi.org/10.3917/mav.035.0194>
- Grossman, E. (2014). Acteur. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 31-38). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0031>
- Halpern, C. (2010). Décision. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 201-210). Paris : Presses de Sciences Po.<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0201>

- Harguindeguy, J. (2014). Cycle (*policy cycle*). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 196-201). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0196>
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2011.01>
- Hassenteufel, P. (1995). Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction. *Chronique politique*, 74, 155-168. <https://revue-pouvoirs.fr/chronique-politique-les-groupes-d/>
- Jacquot, S. (2014). Approche séquentielle (*stages approach*). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 82-90). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0082>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J.F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques: France, Suisse, Canada*. Presses de l'Université du Québec. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1f1hcw3>
- Kohn, L. & Christiaens, W. (2014). Les méthodes de recherches qualitatives dans la recherche en soins de santé : apports et croyances. *Reflets et perspectives de la vie économique*, LIII, 67-82. <https://doi.org/10.3917/rpve.534.0067>
- Lacourt, I. (2007). “*Quel est votre projet ?* ” *L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois*. *Brussels Studies*. <https://doi.org/10.4000/brussels.389>

- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In Pierre Lascoumes (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2010). Instrument. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 325-335). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0325>
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2018). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.oumes.2018.01>
- Lemieux, V. (1997). Réseaux et coalitions. *L'Année sociologique*, 47(1), 351-370.
- Lemieux, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.lesmi.1999.01>
- Lemieux, V. (2018). *Les relations de pouvoir dans les politiques publiques*. Presses de l'Université de Montréal (pp. 13-33). Ebook <https://doi.org/10.4000/books.pum.12365>
- Le Naour, G. (2012). Réseaux et politiques publiques. *Administration & éducation*, 136, 9-13.
- Maroy, C., & Van Haepere, B. (2005). Chapitre 1. La structuration du champ de l'insertion en Wallonie : un processus inachevé. In Jean-Luc Guyot (Eds.), *La formation professionnelle continue : Enjeux sociétaux* (pp. 37-64). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.guyot.2005.01.0037>

Mégie, A. (2014). Mise en œuvre. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques : 4e édition* (pp. 343-350). Paris : Presses de Sciences Po.

<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0343>

Michel, F. (2009). Quand s'activer devient la contrepartie du revenu d'assistance. Étude du Revenu d'intégration sociale (RIS) belge. *Lien social et Politiques*, 61, 37–48.

<https://doi.org/10.7202/038467>

Motis, A., Pointeau-Lagadec, E., Rager, C., Schmit, É., & Vallet, M. (2016). L'action publique, un thème pour l'historien ?. *Hypothèses*, 19(1), 97-108.

<https://doi.org/10.3917/hyp.151.0097>

Muller, P. (2013). Les politiques publiques comme configurations d'acteurs. In Pierre Muller (Eds.), *Les politiques publiques* (pp. 31-50). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.

Paillé, P. (2007). La méthodologie de recherche dans un contexte de recherche professionnalisante : douze devis méthodologiques exemplaires. *Recherches qualitatives*, 27(2), 133–151. <https://doi.org/10.7202/1086789ar>

Palier, B. (2010). Path dependence (Dépendance au chemin emprunté). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 411-419). Paris : Presses de Sciences Po.

Palier, B., & Bonoli, G. (1999). Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49(3), 399-420

- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55, 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>
- Pasquier, R. (2014). Politiques locales. In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 446-452). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0446>
- Paulin, C. C. (2023). Analyse des réseaux dans un contexte de rapports linguistiques complexes : typologie, mode de gouvernance et effets. *Revue internationale des francophonies*. <https://doi.org/10.35562/rif.894>
- Ribémont, T., Bossy, T., Evrard, A., Gourgues, G., & Hoeffler, C. (2018). *Introduction à la sociologie de l'action publique*. De Boeck Supérieur.
- Rival, M. & Ruano-Borbalan, J. (2017). La fabrique des politiques publiques co-construites : idéologie et pratiques innovantes. *Politiques & management public*, 34(1-2), 5-16. <https://doi.org/10.3166/pmp.34.2017.0001>
- Sabatier, P. (2014). Advocacy Coalition Framework (ACF). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 49-57). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0049>
- Sabatier, P. A., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 209-234. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>

Sauvayre, R. (2021). *Initiation à l'entretien en sciences sociales: Méthodes, applications pratiques et QCM*. Armand Colin.

Simar, L. (2016). Les politiques d'emploi en Wallonie après la Sixième réforme de l'Etat. *Dynamiques régionales*, 3, 37-48. <https://doi.org/10.3917/dyre.003.0037>

Thatcher, M. (2010). Réseau (Policy network). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 569-576). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0569>

Thatcher, M. (2014). Réseau (policy network). In Laurie Boussaguet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 569-576). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0569>

Touroult, J., Poncet, L., Keith, P., Boulet, V., Arnal, G., Brustel, H., & Siblet, J. (2015). Inventaires et atlas nationaux de distribution : pour une approche plus itérative et un rééquilibrage taxinomique. *Revue d'Écologie*, 70 (2), pp.97-120. hal-03530600

Varone, F., Inglod, K.M., & Fischer, M. (2016). Administration et réseaux d'action publique. In D. Giauque & E. Yves (Eds.), *L'acteur et la bureaucratie* (pp. 115-140). Québec : Presses de l'Université de la Laval.

Wolman, H. (1985). Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques. *Politiques et Management Public*, 3(3), 51-95. <https://doi.org/10.3406/pomap.1985.1855>

Wright, M. (1990). De la nécessité de placer les réseaux de politique publique dans leur contexte au sein de l'analyse comparative des politiques industrielles. *Politiques et*

Management Public/Politiques & Management Public, 8(2), 1-33.

<https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2939>

Site internet

Cotelette, P. (2008, 29 septembre). *Evaluation des politiques de l'emploi : analyse théorique et micro-économétrique*. Ses Ens. <https://ses.ens-lyon.fr/articles/les-politiques-de-l-emploi-47267>

Fonder, M. (2019). *Un outil d'analyse des politiques publiques : Le triangle des acteurs*. IWEPS. Consulté le 5 février 2024 sur <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2020/01/Breves2-012020.pdf>

Interfédé des CISP. (s.d.). *Territoires zéro chômeur de longue durée*. Interfédé. Consulté sur <https://www.interfed.be/territoire-zero-chomeur-de-longue-duree/>

Gouvernement de Wallonie. (2021). *Plan de relance de la Wallonie : Octobre 2021*.

Consultésur

https://www.wallonie.be/sites/default/files/202110/plan_de_relance_de_la_wallonie_octobre_2021.pdf

Zamora, D. (2021, 18 octobre). Histoire de l'aide sociale en Belgique - Politique. *Politique*.

Consulté sur <https://www.revuepolitique.be/histoire-de-laide-sociale-en-belgique/>

