



HAL
open science

Evaluer la gouvernance des politiques locales d'emploi

Olivier Bouba-Olga, Emilie Bourdu

► **To cite this version:**

Olivier Bouba-Olga, Emilie Bourdu. Evaluer la gouvernance des politiques locales d'emploi : Le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle de Poitou-Charentes. 2012. hal-00721677

HAL Id: hal-00721677

<https://hal.science/hal-00721677>

Preprint submitted on 29 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Evaluer la gouvernance des politiques locales d'emploi : le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle de Poitou-Charentes

Olivier Bouba-Olga & Emilie Bourdu, CRIEF, Université de Poitiers¹

Résumé : Les démarches d'expérimentation des politiques publiques de l'emploi et de la formation se sont largement diffusées en France ces dernières années. La plupart du temps, des exercices d'évaluation d'impact y sont associés. Si de tels exercices permettent d'évaluer rigoureusement les effets des politiques, ils tendent à sous-estimer l'importance des processus de mise en œuvre de ces mêmes politiques. Nous proposons dans cet article de compléter la « boîte à outils » de l'évaluateur, en développant une méthode d'analyse d'inspiration institutionnaliste de la gouvernance des politiques territoriales. Nous montrons comment cette méthodologie originale a été mobilisée dans le cadre de l'évaluation du « Service Public Régional de Formation Professionnelle » (SPRF) mis en œuvre par le Conseil Régional de Poitou-Charentes et quels résultats ont pu en être tirés.

Mots-clés : évaluation, gouvernance, territoire, emploi, SPRF

Abstract: policy experiments widely diffused in France on the last years, notably for labor and training issues. Most of the time, they consist in outcome evaluations. Such evaluations are very important in order to measure policy effects, but they tend to underestimate how these policies are implemented. The aim of this article is to develop a new methodology, based on institutionalist literature, in order to analyze precisely the process of implementation of territorial policies. We then apply our methodology to a new vocational policy implemented by the Poitou-Charentes Region, the “Service Public Regional de Formation professionnelle” (SPRF)

Key-words : evaluation, governance, territories, employment, SPRF

¹ Contact : Olivier Bouba-Olga, CRIEF, Faculté de Sciences Economiques, 2 rue Jean Carbonnier, 86022 Poitiers.
Mail : obouba@univ-poitiers.fr.

1. Introduction

La politique de l'emploi en France reste prioritairement du ressort de l'Etat mais le mouvement de décentralisation a doté les territoires de larges pouvoirs d'intervention sur les marchés locaux du travail. Sur l'ensemble des territoires français, des acteurs publics et/ou privés se coordonnent pour résoudre les problèmes d'appariement, en formant des dispositifs que nous qualifions de « Dispositifs Institutionnels Territoriaux » (DIT). Or, il arrive que ces dispositifs échouent sur certains aspects, qu'ils se transforment, qu'ils soient remplacés par d'autres dispositifs, ou encore, qu'ils disparaissent, faute de résultats probants relativement aux moyens engagés. Dans d'autres cas, bien sûr, ils sont efficaces, sont maintenus, voire même généralisés à l'ensemble du territoire. A ce titre, les territoires infranationaux sont de véritables « laboratoires » pour imaginer des réponses aux problèmes d'appariement sur le marché du travail. Un enjeu fort est alors de systématiser l'évaluation des DIT, afin de rendre compte de leurs effets et de leurs modes de fonctionnement, pour, *in fine*, mieux orienter l'action publique. L'évaluation des politiques publiques de l'emploi et de la formation est un champ en effervescence en France. Le principe d'expérimentation des politiques publiques, inscrit dans la loi depuis 2003, a participé à la diffusion des pratiques de l'évaluation sur le territoire national, en particulier dans les laboratoires de recherche, suite aux différentes vagues d'appels à expérimentation sociale du Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté et à la Jeunesse, Martin Hirsch.

Les définitions², les pratiques et les objectifs de l'évaluation sont divers. Traditionnellement, on distingue l'évaluation *ex-ante*, consistant à faire des hypothèses sur les effets probables des nouveaux dispositifs ou des nouvelles mesures, de l'évaluation « chemin faisant », qualifiée également d'évaluation concomitante ou de monitoring, ayant vocation à analyser leur processus de mise en œuvre et à les contextualiser et de l'évaluation *ex-post*, reposant sur la mesure de leurs impacts.

La boîte à outils des évaluateurs est constituée de méthodes éprouvées dans le champ de l'évaluation d'impact qui ont évolué ces dernières décennies *via* la diffusion de pratiques Nord-Américaines (évaluation expérimentale). L'évaluation de processus, quant à elle, est dépourvue de fondements théoriques et reposent sur des méthodes plutôt « artisanales » et empiriques. Wasmer (2011) regrette que l'évaluation de processus soit sous-estimée ou traitée de manière indépendante aux évaluations d'impact. Il existe pourtant un intérêt certain à allier les deux car elles répondent à des questions complémentaires : l'évaluation d'impact s'attache à la question des effets des dispositifs par rapport aux objectifs qui leurs sont assignés ; l'évaluation de processus correspond à une approche plus compréhensive des dispositifs, elle permet d'analyser leur fonctionnement et de se doter d'éléments d'interprétation de leurs effets. De plus, s'agissant de l'évaluation des politiques territorialisées, l'évaluation d'impact se heurte à l'existence de biais de terrain. La multiplication de l'évaluation sur plusieurs territoires permet certes d'évaluer l'ampleur de ces biais de terrain (L'Horty et Petit, 2010), mais dans une perspective de généralisation de la politique expérimentée, il est indispensable

² Le décret n°98-1048, du 18 novembre 1998 indique que : « L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

d'identifier leur origine, soit pour ne généraliser la politique qu'aux territoires disposant des caractéristiques favorables, soit pour anticiper d'éventuels problèmes de mise en œuvre et apporter les solutions adaptées sur les territoires aux caractéristiques plus défavorables. Nous précisons donc les limites de l'évaluation d'impact dans le premier temps de cet article.

Dans un second temps, nous proposons d'insister sur l'évaluation de processus, autrement dit d'ouvrir la boîte noire des évaluations d'impact, en développant une méthodologie d'évaluation d'inspiration institutionnaliste des processus de mise en œuvre des politiques territorialisées. Notre construction théorique insiste sur trois points. Le premier point se concentre sur la nature, le rôle et la dynamique des Dispositifs Institutionnels Territoriaux. Pour cela, nous faisons appel aux travaux sur les « arrangements institutionnels » d'une part (Coase, 1937, Williamson, 1994), et à ceux sur l'environnement institutionnel d'autre part (North, 1990). Nous montrons que ces dispositifs sont des arrangements institutionnels de forme hybride qui interagissent avec l'environnement institutionnel. Le second point s'attache à présenter deux moyens de structurer, à l'intérieur des DIT, les comportements des acteurs impliqués : i) la confiance, renvoyant aux analyses en termes de réseaux sociaux (Granovetter, 1985) et ii) les systèmes de contrôle/incitation, faisant référence au modèle principal/agent (Jensen et Meckling, 1976). Le troisième point, enfin, examine les interactions locales et globales entretenues par les agents participant aux dispositifs d'action publique locale. Les règles du jeu édictées aux niveaux global et local s'enchevêtrent, ce qui vient renforcer ou freiner leur capacité à se coordonner de manière efficace. L'articulation des règles du jeu est examinée à partir des travaux de l'« école de la proximité » qui étudie, de manière générale, la dimension spatiale de la coordination en insistant sur le caractère pluriel de la proximité (Gilly et Perrat, 2003, Gilly et Wallet, 2004).

Dans un dernier temps, nous testons notre démarche d'évaluation sur le Service Public Régional de la Formation professionnelle (SPRF) en Poitou-Charentes. Nous le présentons avant de faire ressortir les principaux résultats de l'évaluation de son processus de mise en œuvre.

2. Les limites de l'évaluation d'impact

Un enjeu majeur de toute évaluation des politiques publiques de l'emploi et de la formation est de mesurer l'impact des nouveaux dispositifs sur leurs bénéficiaires, ce qui renvoie à la notion d'évaluation *ex-post*. Ainsi, l'évaluation d'impact demeure une des priorités des décideurs publics et des évaluateurs. Deux grandes familles de méthodes se distinguent, l'évaluation quasi-expérimentale et l'évaluation expérimentale, qui partagent le même objectif : neutraliser les biais de sélection en rapport avec les caractéristiques individuelles des personnes pour pouvoir isoler ses effets propres. Il ne s'agit pas ici de présenter en détail ces méthodes, leur intérêt et leurs limites³, mais d'insister sur deux de leurs limites essentielles, qui légitiment le développement, en complément, d'une analyse institutionnaliste du processus de mise en œuvre des expérimentations.

³ Voir Rubin (1974), Brodaty et al. (2007), Crépon (2008), Fougère (2010) ou Givord (2010) pour des précisions sur une ou plusieurs de ces méthodes.

La première limite sur laquelle nous souhaitons insister peut être présentée au travers du cas de l'évaluation du programme d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois présentant des risques de chômage de longue durée, conduite par l'Unedic et l'ANPE, en 2007 (cf. Behaghel et al. (2011) pour la présentation des résultats). Des agences ANPE *versus* des opérateurs privés de placement (OPP) avaient la charge de s'occuper de l'accompagnement des chômeurs à travers ce programme. La performance de l'accompagnement de ces deux types d'organisation a été mesurée quantitativement, au moyen d'une expérience contrôlée, en mesurant les sorties de liste du chômage à l'horizon de 6 à 12 mois. Les résultats de l'évaluation montrent d'une part que l'accompagnement proposé augmente les sorties et d'autre part que l'accompagnement de l'ANPE est plus efficace que l'accompagnement des OPP : l'effet est plus précoce et sensiblement plus fort lorsque l'action est portée par les ANPE. Sans analyse complémentaire de la politique évaluée, un tel résultat pourrait plaider pour une généralisation de la politique avec un portage ANPE.

L'analyse qualitative associée à l'expérimentation tend à nuancer cette préconisation : il se trouve d'abord que les équipes dédiées au programme d'accompagnement dans les ANPE étaient sélectionnées sur la base du volontariat, au contraire des équipes des OPP, laissant soupçonner une plus forte motivation chez les premières. De plus, les OPP constituaient une population relativement hétérogène, avec des atouts différents en termes de taille, d'expérience ou d'ancrage territorial, dans un contexte d'émergence du marché de l'accompagnement. Enfin, les contrats passés entre l'Unedic et les OPP comportaient des incitations financières qui ont très largement structuré les comportements de ces derniers : *« dans l'expérimentation, les OPP étaient rémunérés, en proportions semblables, à la prise en charge, à la mise en emploi et au maintien de l'emploi pendant 6 mois⁴. En outre, la mission de mise en emploi était de 6 mois. Il n'est pas douteux que les prestataires, entreprises à but lucratif, ont ajusté leurs efforts en fonction des incitations produites par ces contrats »* (Feyner, 2009). Ces incitations financières expliquent par exemple que l'effet de l'accompagnement de l'ANPE se soit fait sentir plus rapidement que celui des OPP. Pour ces derniers, la durée maximale de leur mission de mise en emploi était de 6 mois, on peut donc penser qu'ils ont donc eu tendance à accélérer les sorties vers le marché du travail au terme de cette période.

Cette étude de cas n'annule pas l'intérêt des expériences contrôlées, mais elle montre la nécessité d'y associer une analyse plus qualitative du système d'acteurs impliqués, des relations entre les acteurs, de l'existence et de l'efficacité des systèmes d'incitation/contrôle mis en place ou des relations de confiance entre acteurs, *in fine*, de la gouvernance des Dispositifs Institutionnels Territoriaux.

La deuxième limite importante et complémentaire concerne les politiques publiques expérimentées à une échelle locale. Dans ce cas, en effet, les résultats des évaluations expérimentales sont valables pour le contexte socio-économique et institutionnel territorial dans lequel le dispositif a été mis en place. Il existe donc des « biais de terrain » (L'Horty et Petit, 2010) c'est-à-dire que l'action des parties prenantes à une expérimentation sur un

⁴ Les prestataires privés sont payés en trois fois, une partie de la rémunération à chacune de ces étapes.

territoire donné, de par leur engagement, leur motivation ou encore leur capacité à se coordonner, est susceptible d'exercer une influence positive ou négative sur les résultats finaux. Selon L'Horty et Petit (2010) la solution est de multiplier l'évaluation expérimentale d'une mesure donnée sur les territoires : « *Une façon de limiter ce biais de sélection (le biais de terrain) consiste (...) à conduire simultanément l'expérimentation sur des sites différents, avec des expérimentateurs différents. (...). Les mêmes mesures seront alors testées en mobilisant les mêmes instruments et les mêmes protocoles, de sorte que toute différence d'effet de ces mesures entre les sites sera imputable aux spécificités de ces derniers* » (p.22).

Cette stratégie est effectivement adaptée pour mesurer l'ampleur des biais de terrain, mais elle souffre selon nous d'une limite importante dans le cadre d'une démarche expérimentale, où se pose nécessairement la question de la généralisation à l'ensemble des territoires⁵. Supposons en effet que l'évaluation d'une politique donnée laisse apparaître, sur certains des territoires de l'expérimentation, un biais de terrain significatif conduisant à un impact négatif de la politique sur la variable d'intérêt, alors qu'en moyenne, pour l'ensemble des territoires, l'impact de la politique est positif. On imagine difficilement que les évaluateurs proposent de généraliser à l'ensemble des territoires une telle politique, sans plus d'information sur les raisons pour lesquelles elle a échoué par endroit. Autrement dit, cette stratégie d'élimination des « biais de terrain » doit nécessairement s'accompagner d'une analyse complémentaire du processus de mise en œuvre de la politique, du contexte socio-territorial dans lequel elle s'inscrit, de l'influence de ce contexte sur les résultats obtenus, etc. Un tel travail complémentaire permettra soit de ne généraliser la politique qu'aux territoires disposant des caractéristiques favorables, soit, dans le cas général, afin d'éviter toute rupture en termes d'équité territoriale, d'anticiper d'éventuels problèmes de mise en œuvre sur les territoires aux caractéristiques plus défavorables et de proposer des mesures spécifiques d'accompagnement des acteurs impliqués.

3. Eléments d'analyse de la gouvernance des Dispositifs Institutionnels Territoriaux

Afin de compléter la boîte à outils de l'évaluateur dans le champ de l'évaluation de processus, nous proposons dans ce point d'insister sur trois éléments clés d'analyse des DIT, en nous appuyant pour cela sur des travaux d'inspiration institutionnaliste, permettant de répondre aux questions suivantes : i) quelle sont la nature et la dynamique des DIT ?, ii) comment sont structurés les comportements des agents à l'intérieur de ces dispositifs, autrement dit, quels sont les modes de régulation interne des comportements ?, iii) comment étudier l'articulation des règles du jeu locales et globales sachant que ces dispositifs sont territorialisés mais qu'ils sont encastrés dans une architecture institutionnelle plus large ?

3.1. Arrangements institutionnels et environnement institutionnel

Les travaux sur les arrangements institutionnels (Coase, 1937, Williamson, 1994) d'une part, et ceux sur l'environnement institutionnel (North, 1990) d'autre part, peuvent être mobilisés pour préciser la nature et la dynamique des DIT évalués. Les premiers mettent en évidence la pluralité des modes d'organisation des transactions en posant la question du choix de la

⁵ Une autre limite potentielle de cette stratégie est le coût supplémentaire à assumer pour l'évaluation.

modalité de coordination, selon un principe de minimisation des coûts de transaction. Les deuxièmes insistent sur les interactions entre ces modalités de coordination et l'environnement institutionnel, tout en examinant la dynamique du changement institutionnel.

Dans cette perspective, les DIT peuvent être considérés comme un moyen de coordination entre des acteurs, publics et/ou privés, en vue de résoudre un problème, qu'ils ont identifié collectivement et localement (problème d'appariement sur les marchés locaux du travail dans le cadre de notre article). Au regard des travaux de Williamson, pour une transaction donnée, les agents économiques arbitrent entre plusieurs modalités de coordination, allant du marché à la firme, en passant par les formes hybrides, renfermant chacune des coûts et des bénéfices. Le choix entre les trois types de structures de gouvernance identifiés est guidé par les caractéristiques des transactions : (i) le degré d'incertitude lié à la transaction, (ii) la fréquence de cette dernière et (iii) le niveau de spécificité des actifs impliqués dans la transaction. *In fine*, l'action publique locale que nous étudions se cristallise dans des DIT. Ces dispositifs appartiennent selon nous à la catégorie des structures hybrides. Ils sont en effet une réponse d'acteurs publics et/ou privés (personnes morales) à un problème de coordination rencontré sur les marchés locaux du travail : la difficulté des personnes à la recherche d'un emploi à trouver un emploi et celle des entreprises à pourvoir leurs postes. Ce problème de coordination est réglé par ces acteurs au moyen d'arrangements institutionnels, adossés à des contrats explicites ou implicites, au sein desquels sont mobilisés leurs domaines de compétence ou des segments de leur activité qui ne remettent pas en cause leur autonomie de décision ni leurs droits de propriété. Au sein de ces arrangements, de plus, la coordination se fait pour l'essentiel, hors prix.

Ensuite, ces dispositifs sont encastrés dans un environnement institutionnel qui contraint et facilite à la fois la coordination des acteurs, tout en orientant leurs choix en matière de modalités de coordination. Les travaux de North (1990) font ainsi état des rétroactions entre cet environnement institutionnel et les structures de gouvernance. Ce pan de la littérature insiste notamment sur l'inertie du système institutionnel et le fait que des institutions inefficaces puissent survivre, ce qui s'explique notamment par des effets de dépendance de sentier. D'autres développent des analyses en termes de complémentarité institutionnelle (Boyer, 2004, Amable, 2005), qui remettent en cause les possibilités de transposition de modèles institutionnels, considérés comme plus performants, à d'autres contextes nationaux ou territoriaux, dans le but d'obtenir les mêmes effets. Ces travaux permettent de réinterroger la démarche générale en termes d'expérimentation/généralisation et plaident pour une analyse approfondie des complémentarités observés à l'échelle de chaque territoire. Le plus souvent, les tentatives de transposition d'une politique d'un territoire à l'autre conduisent à des phénomènes d'hybridation, de sédimentation, de conversion et de recombinaison.

L'hybridation désigne « *le processus largement inintentionnel à travers lequel les tentatives d'imitation et d'implantation d'une institution ayant fait les preuves de son effectivité dans un autre espace débouchent sur une configuration originale* » (Boyer, 2004). L'hybridation donne forme à des mécanismes de coordination originaux, elle est donc source d'innovation institutionnelle. La sédimentation repose sur la superposition d'une nouvelle institution aux institutions existantes (Thelen, 2003). La nouvelle institution possède la même finalité que les

institutions plus anciennes mais les modalités pour y parvenir sont différentes (Boyer, 2004). A mesure du temps, la nouvelle institution évince la plus ancienne *via* des processus de sélection par les acteurs et l'environnement macroéconomique et social. Une autre source de changement des institutions repose sur la stratégie de conversion (Thelen, 2003). La conversion suppose la révision des objectifs initiaux de l'institution, sa reconfiguration interne, en termes de relations, de procédures, etc. Une troisième source de changement est la recombinaison. Il s'agit d'une redéfinition des relations entre institutions au sein d'une configuration ou d'un système complet.

Hybridation, sédimentation, conversion et recombinaison sont des processus pouvant se conjuguer. Par exemple, la fusion de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et des Assedic en 2009, en une entité institutionnelle unique, Pôle Emploi, est en quelque sorte une recombinaison des liens entre les deux institutions d'origine, associée à une stratégie de conversion. La conversion, dans le cas de Pôle Emploi, porte particulièrement sur les objectifs prioritaires de la nouvelle institution (principe du « guichet unique pour l'emploi »), sur son organisation, sur les pratiques de ses membres (fin de la spécialisation des conseillers selon le principe d'accompagnement des chômeurs *versus* indemnisation), sur les processus, sur les services proposés (accompagnement renforcé des chômeurs et des entreprises), etc. Dans tous les cas, l'analyse précise de ces changements institutionnels sur les territoires d'expérimentation doit permettre d'anticiper d'éventuels menaces ou opportunités lors de la généralisation de la politique.

3.2. La question de la coordination au sein des dispositifs institutionnels territoriaux

Les analyses « à la Williamson », qui s'attachent au choix de l'arrangement institutionnel, n'épuisent pas le problème des procédures de prise de décision des acteurs et celui de la structuration de leurs comportements. Dans ses travaux, Williamson surestime ainsi la capacité de l'organisation à régler les comportements opportunistes, tout comme il sous-estime le rôle des relations sociales, à l'origine de la confiance, qui s'établissent entre les partenaires sur le marché et qui permettent parfois d'éviter les problèmes d'opportunisme.

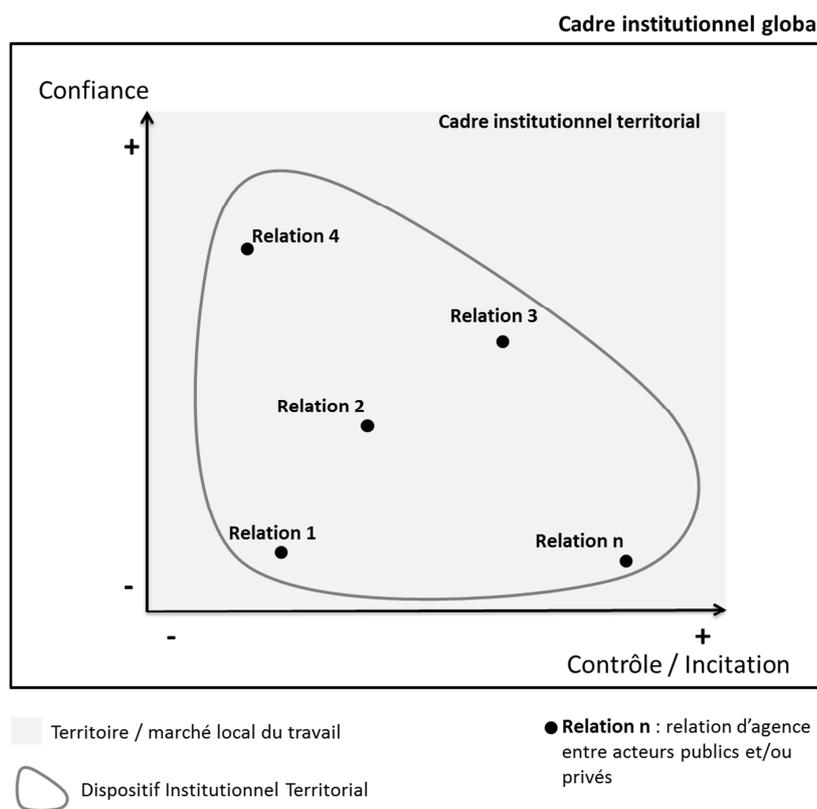
Pour compléter l'analyse, il convient donc de comprendre la façon dont sont structurés les comportements des partenaires au sein des DIT. Un premier mode de régulation de ces comportements passe par les relations de confiance. En effet, les acteurs entretiennent des relations interpersonnelles. Ils sont inscrits dans des réseaux de relations sociales à l'origine de la confiance (Granovetter, 1985). Ces relations sociales, et la structure des réseaux de telles relations, permettent l'accès plus ou moins facilité à des ressources, notamment informationnelles. Les croyances et les règles véhiculées au sein de ces réseaux sociaux facilitent la coopération.

Le deuxième moyen pour structurer les comportements est d'instaurer des systèmes d'incitation et/ou de contrôle, comme nous l'enseigne la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976). Appartenant au courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle, cette dernière théorie dépasse également la question initiale de Coase et Williamson sur la nature et le choix de l'arrangement institutionnel. En effet, l'attention ne porte plus sur l'arrangement institutionnel en lui-même, mais sur les contrats conclus entre un principal et un agent, le

premier déléguant au second une partie de son pouvoir de décision pour qu'il exerce une tâche donnée. Dans ce cadre, la firme, et l'économie toute entière, se résume à des nœuds de contrats bilatéraux. Les acteurs étant dans une situation d'asymétrie d'information et d'incomplétude des contrats, la question est de savoir par quels moyens inciter ou contrôler l'agent pour qu'il suive les règles du jeu menant à l'intérêt du principal.

La capacité des acteurs locaux à se coordonner pour résoudre des problèmes identifiés sur le marché du travail repose donc en grande partie sur les relations de confiance et sur les systèmes d'incitation et/ou de contrôle qui sont développés. Par conséquent, la nature des relations entre partenaires au sein des DIT peut être positionnée dans un espace à deux dimensions (cf. figure 1 ci-dessous).

Figure 1 : La place des DIT dans la matrice contrôle/incitation et confiance



Cette figure représente un DIT mis en place pour résoudre les problèmes d'appariement observés sur le marché du travail. La faculté du dispositif à résoudre les problèmes identifiés dépend elle-même de la capacité de coordination entre acteurs. Leurs comportements sont influencés par des systèmes d'incitation/contrôle et des relations de confiance à des degrés plus ou moins élevés. Il existe une diversité de situations c'est à dire de degré de confiance et de niveau d'équipement en système d'incitation/contrôle ; rien ne laissant penser *a priori* qu'une situation est meilleure à une autre en matière de qualité de la coordination.

3.3. La question de l'articulation des échelles spatiales des règles du jeu

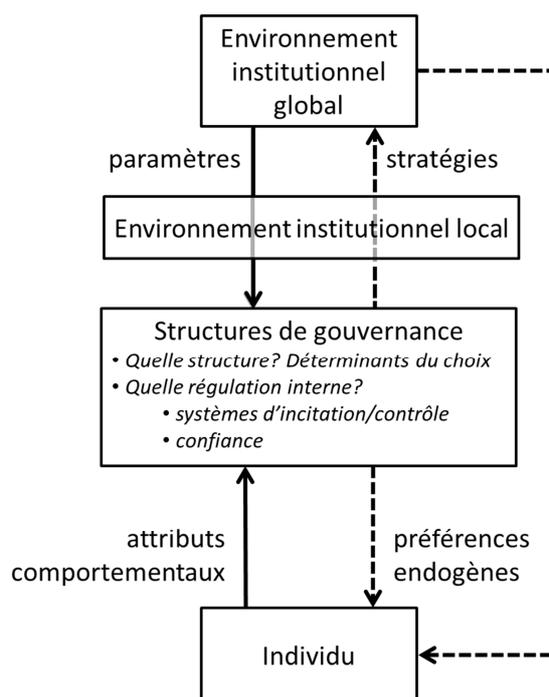
Les dispositifs institutionnels territoriaux regroupent des acteurs publics et privés aux statuts variés, à multi-échelles, de manière à encadrer et à organiser les marchés locaux du travail.

Ces acteurs sont colocalisés, mais ils développent des interactions à des échelles extra-locales. L'inscription spatiale des dispositifs étudiés impacte donc potentiellement la faculté des acteurs à se coordonner efficacement. A ce titre, l'économie de la proximité (Bouba-Olga et *al.*, 2008) fournit un cadre d'analyse adapté des différents modes d'interactions entre acteurs, en particulier à travers la notion de proximité institutionnelle.

L'analyse en termes de proximité montre que les modalités de coordination sont déterminées par les proximités institutionnelles entre acteurs au niveau global et au niveau local. La gouvernance des dispositifs étudiés repose sur le partage de règles communes, autrement dit, sur des institutions formelles et informelles. L'émergence d'une forme organisationnelle est sous-tendue par ce partage. Les acteurs ont des règles communes avec d'autres acteurs, internes ou externes à leur organisation, situés sur leur territoire d'appartenance, ou en dehors. Ils mobilisent ainsi simultanément dans leur coordination des échelles spatiales diverses (Talbot, 2006). Cela donne lieu à des tensions entre régulation interne de ces dispositifs au niveau local et systèmes de régulation globaux (Gilly et Wallet, 2004). Les services déconcentrés de l'Etat, par exemple, interagissent avec d'autres acteurs publics, localement, mais sont soumis aux règles qui sont édictées au niveau national, ce qui peut donner lieu à des problèmes d'inadéquation des règles entre les différents niveaux. Gilly et Perrat (2003) précisent en ce sens que les proximités institutionnelles locales et extra-locales conduisent à des tensions entre des régularités verticales macro-institutionnelles ou sectorielles et des régularités horizontales qui caractérisent le territoire. L'enchevêtrement des échelles spatiales de la régulation conduit les acteurs territoriaux à adopter des mécanismes propres de coordination, c'est-à-dire à constituer des formes originales de gouvernance (ce qui renvoie à la question de l'hybridation institutionnelle), car le territoire n'est pas la transposition de la régulation globale. Cet enchevêtrement peut également amener à faire évoluer le cadre institutionnel global. On observe donc une influence réciproque des modes de régulation locaux et globaux.

Pour synthétiser l'ensemble de ces éléments théoriques, nous proposons de compléter le schéma de Williamson (1993) sur les interactions entre l'environnement institutionnel et les structures de gouvernance :

Figure 2 : environnement institutionnel et structures de gouvernance



Extension de Williamson (1993, p.80)

La coordination entre les agents sur un territoire est influencée par des règles formelles et informelles établies localement. Nous avons donc ajouté l'environnement institutionnel local inexistant dans le schéma de base de Williamson (1993). Les paramètres institutionnels déterminés au niveau global influent sur les règles locales. En traversant le niveau local, les règles de l'environnement institutionnel global peuvent s'hybrider. Le choix des agents en matière de structures de gouvernance est déterminé par ces règles locales et globales ainsi que par les caractéristiques des transactions (spécificité, fréquence et incertitude). Le choix de la structure n'épuisant pas la question de la structuration des comportements des partenaires, nous avons complété le schéma en révélant les systèmes d'incitation/contrôle et le rôle de la confiance. La coordination des agents au sein de ces structures peut être à l'origine de la construction de nouvelles règles locales. Les stratégies de coordination qu'ils déploient peuvent pousser l'environnement institutionnel à se transformer. Finalement, nous montrons que les environnements institutionnels à l'échelle locale et à l'échelle globale, ainsi que les structures de gouvernance, interagissent.

Nous proposons désormais d'appliquer la grille d'analyse théorique développée à un nouveau DIT, le Service Public Régional de Formation Professionnelle de Poitou-Charentes

4. Présentation du SPRF

Depuis les années 1980, un mouvement de régionalisation des politiques de formation a eu lieu (lois de 1982 et 2004). Ce mouvement implique que les Régions mettent en place des politiques de formation en cohérence avec les caractéristiques des territoires, des entreprises et des populations. Le Service Public Régional de la Formation Professionnelle (SPRF) en Poitou-Charentes est né suite au constat que les personnes sans qualification (niveau VI) sont

surreprésentées dans la région par rapport à la France et que ces dernières peinent à s'insérer durablement sur le marché du travail. Il est expérimenté depuis juin 2009. Il vise à favoriser les chances d'insertion sur le marché du travail des personnes éloignées de l'emploi, en développant leurs compétences, *via* des actions de formation qualifiantes. Cette politique prioritaire implique une nouvelle organisation de la formation professionnelle en région. Elle conduit ainsi à des changements dans les rapports entre les différents acteurs du monde de la formation (stagiaires de la formation professionnelle, prescripteurs, Région, organismes de formation).

Le SPRF vise deux grands objectifs. Le premier objectif consiste à garantir à tous l'accès à la formation et à la qualification. Il s'agit d'un accès universel c'est-à-dire que l'accès au dispositif est basé sur des critères précis d'éligibilité, aucun autre critère ne peut interférer sur l'entrée dans le dispositif. Pour avoir accès au SPRF, les demandeurs d'emploi doivent être des personnes de plus de 16 ans inscrites à Pôle Emploi remplissant un des critères suivants : i) avoir un niveau faible de qualification (niveau VI (sans diplôme), niveau Vbis (CAP ou BEP non validé) ou niveau IV général (baccalauréat)) ou ii) avoir une qualification obsolète, c'est-à-dire une qualification qui n'est plus reconnue suite aux évolutions du marché du travail ou que l'individu n'a pas exercé dans le cadre d'une activité professionnelle depuis plus de deux ans. Le second objectif est la construction de parcours intégrés, individualisés, d'une durée maximale de deux ans, conduisant à une qualification. Douze GFE (Groupes Formation Emploi), c'est-à-dire douze groupes professionnels qui rassemblent des formations préparant à des emplois dans un secteur donné, ont été choisis en priorité sur les 20 existants⁶. La qualité des intervenants pour l'orientation (Pôle Emploi et les Missions Locales principalement) et pour la construction des parcours de formation (organismes de formation (OF)) est fortement attendue. Les parcours construits intègrent des services et des accompagnements psychologiques et logistiques afin de mieux correspondre aux attentes et aux besoins des personnes éloignées de l'emploi (ARFtlv, 2011).

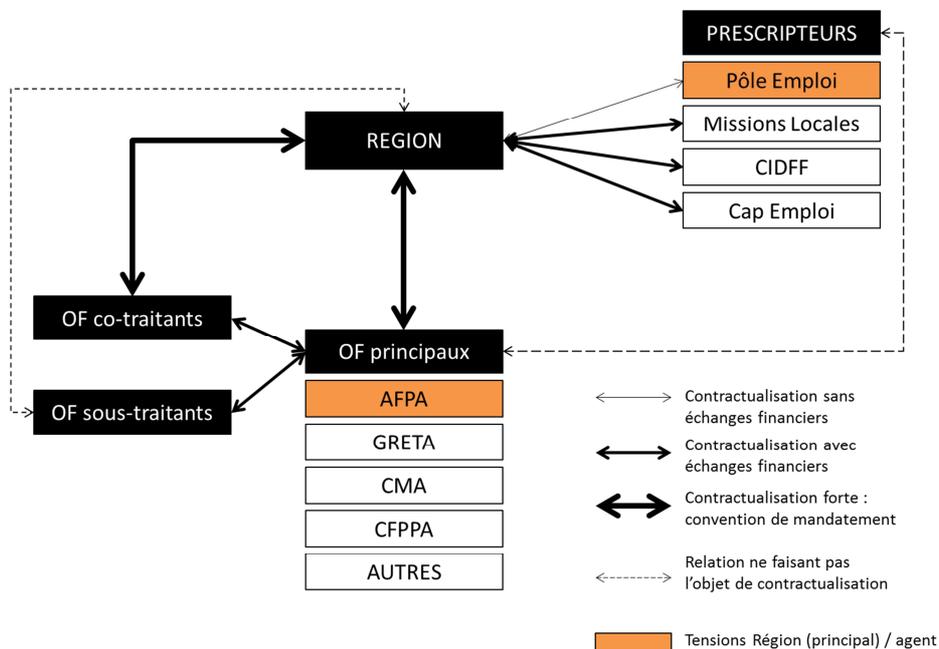
Ces exigences nouvelles changent la donne au niveau des relations contractuelles qu'entretiennent la Région et les organismes de formation. Dans le système antérieur, la Région, *via* une procédure de marchés publics, achetait des heures de formation aux organismes. Ces achats correspondaient à des actions classiques de formation supposant des groupes homogènes, des pré-requis communs et un programme identique pour tous les stagiaires de la formation. Dans le cadre du SPRF, la Région a mandaté 38 organismes de formation pour 5 ans répondant au cahier des charges qu'elle a défini selon ses principaux objectifs. Pour garantir des parcours personnalisés et individualisés aux personnes éloignées de l'emploi dans le SPRF, la Région a notamment mis en place un nouveau mode de financement des organismes qui répond au principe de « compensation aux coûts constatés ».

L'organisation du SPRF repose sur quatre grands types de coordination : i) la coordination entre la Région et les OF passe par des conventions de mandatement (forme contractuelle) ; ii) la coordination entre la Région et les organismes prescripteurs, fait l'objet de conventions avec ou sans échanges financiers (forme contractuelle) ; iii) la coordination entre les OF et les

⁶ On trouve par exemple le GFE 1 « Agriculture » ou le GFE 15 « Commerce et distribution ». Pour la liste des GFE présents dans le SPRF, se reporter à l'adresse suivante : arftlv.org

prescripteurs a une forme informelle, iv) la coordination entre les OF partenaires (mandataires principaux, co-traitants et sous-traitants) se fait sous forme contractuelle. La figure 2 détaille l'ensemble de ces relations.

Figure 3 : Relations entre acteurs dans le SPRF



La Région Poitou-Charentes, en tant que pilote du SPRF, structure la coordination d'ensemble du dispositif. Une de ses problématiques est qu'elle est en partie tributaire, en termes de résultats, du travail des autres parties prenantes et de leur organisation interne et partenariale. La question qui se pose est celle des marges de manœuvre dont elle dispose pour faire correctement fonctionner le dispositif et, par conséquent, optimiser les relations d'agence entre les différentes organisations. Nous proposons d'analyser les deux relations ayant générées des tensions (cf. figure 2). Cette analyse s'inscrit dans le travail d'évaluation que nous avons réalisé pour la Région entre 2009 et 2011. Elle s'appuie sur 77 entretiens semi-directifs avec des personnels appartenant à 14 organismes de formation, à la Région Poitou-Charentes (Pôle Formation et Apprentissage : services formation, analyse des besoins et services financiers) et aux organismes prescripteurs (Pôle Emploi, Missions Locales, CIDFF et de Cap Emploi), réalisés en 2010. En outre, 20 réunions, 7 séminaires régionaux et 1 Comité de pilotage ont été suivis entre 2009 et 2011.

5. Focus sur les relations d'agence « problématiques »

De manière générale, il est possible d'identifier quatre grands types de relations d'agence (cf. tableau 1)

Tableau 1 : Les principales relations d'agence du SPRF

Relation d'agence	Problème d'agence
Région – OF	Comment faire en sorte que les organismes de formation respectent les principes du SPRF, en

Relation d'agence	Problème d'agence
	particulier l'objectif d'individualisation des parcours ?
Région – Prescripteurs	Comment faire en sorte que les prescripteurs orientent les demandeurs d'emploi vers le SPRF après avoir effectué un travail poussé de conseil professionnel ?
OF – Prescripteurs	Comment faire en sorte que les prescripteurs orientent les demandeurs d'emploi vers les formations SPRF des organismes de formation ? (question du remplissage des formations)
OF Mandataires principaux – Co-traitants ou Sous-traitants	Comment faire en sorte que les co-traitants et les sous-traitants respectent le contrat signé avec le mandataire principal ?

Ces quatre relations d'agence se décomposent en plusieurs autres relations : Région/CIDFF, Région/Pôle Emploi, Région/AFPA, Région/GRETA, ... Nous proposons d'étudier deux relations « problématiques » à l'aune de notre méthodologie : la relation Région/AFPA et la relation Région/Pôle Emploi.

5.1. Le cas particulier de la relation Région/AFPA

L'AFPA est l'organisme qui forme le plus de stagiaires dans le SPRF. Elle témoigne de problèmes importants de remplissage des formations SPRF. Certains agents régionaux de leur côté, pointent du doigt son non-respect du cahier des charges SPRF, tandis que d'autres regrettent le traitement spécifique qui lui est réservé par rapport aux plus petits organismes. L'exercice d'évaluation a révélé que le problème central qui génère des tensions entre l'AFPA et la Région est d'ordre financier : la Région a le sentiment que les places vides dans ses centres de formation sont occupées par des stagiaires dont les formations sont payées par d'autres financeurs alors que l'organisme indique que si ces places sont vides, c'est à cause des contraintes du dispositif (problèmes de prescriptions notamment). L'AFPA réclame alors une compensation financière pour le manque à gagner lié aux dysfonctionnements du dispositif alors que la Région estime que le problème est propre à l'organisme et à sa stratégie commerciale. Ce désaccord souligne la non efficacité de la relation d'agence entre l'AFPA et la Région : les systèmes d'incitation et de contrôle mis en place par la Région ne suffisent pas à éliminer les risques d'opportunisme *ex-post* de l'AFPA (places occupées par des stagiaires financés hors Région). En outre, certains centres AFPA agissent selon des logiques antérieures (maintien du principe de sélection à l'entrée vérifié dans un centre en Charente-Maritime). Inversement, la stratégie de la Région n'est pas en phase avec la stratégie et les besoins de l'AFPA. Des dysfonctionnements propres au système piloté par la Région Poitou-Charentes, comme les problèmes de prescription, sont la cause de problèmes de mise en œuvre du SPRF pour les centres de cet organisme de formation.

Plus précisément, la situation de la relation Région/AFPA fait suite au bouleversement de l'environnement économique et politique de l'organisme. Depuis plus d'un an, l'Etat a stoppé le financement de formations « AFPA » et les a réorientés vers les marchés de formation de

Pôle Emploi (marchés subséquents). Dès lors, l'AFPA est entrée en concurrence avec les autres organismes de formation. Pour remplacer les financements en provenance de l'Etat, l'AFPA, adopte aujourd'hui une position commerciale plus forte. Le positionnement sur les offres des Conseils Régionaux est devenu une solution cruciale mais non exclusive. Pour trouver des fonds, les centres AFPA prospectent des financeurs comme les OPCA ou Pôle Emploi. Dans ce nouvel environnement, l'organisme de formation a intérêt à proposer ses services au plus offrant. Face à cette situation, le positionnement sur le SPRF est apparu à la fois nécessaire mais peu rentable car très contraignant comme le montre l'extrait suivant⁷ : « *les politiques fixent les contraintes. Considérant ces contraintes, il faut trouver des ressources autres pour vivre. Le SPRF qui n'est pas rempli, c'est une perte importante pour l'AFPA. Cela engendre des problèmes de trésorerie. Pour le moment, d'un point de vue financier, on est dans l'attente car le SPRF implique une juste compensation des coûts. Dès le départ on savait qu'on n'allait pas améliorer notre chiffre d'affaires à cause des contraintes du SPRF* ».

Dès lors, l'AFPA a opté pour la stratégie suivante concernant le SPRF. Elle s'assure d'une présence sur le SPRF, car les montants financiers sont importants, tout en essayant de revoir les termes du contrat à son avantage, en s'appuyant sur les failles du système et les contraintes qu'il génère. Or, la marge de négociation de l'AFPA avec la Région se heurte à des points de blocages financiers et organisationnels. En interne, les centres AFPA ont des difficultés à revoir l'organisation pédagogique à cause d' « *un endormissement général* » (salarié AFPA) lié à la situation financière confortable dans laquelle ils se trouvaient avant la réforme : « *l'argent tombait et on faisait ce qu'on voulait* » (même source). La Région souligne l'inertie de l'AFPA, sa difficulté à revoir son organisation interne et à s'adapter aux modifications de son environnement et aux nouvelles exigences des Régions. Les directions régionales doivent s'assurer de trouver des financements et s'engager dans une démarche commerciale qui leur est propre tout en respectant les décisions nationales et la politique qui est menée au niveau de l'AFPA national. Finalement, il existe un réel problème d'articulation des règles entre les niveaux régional et national de décision de l'AFPA et la Région. Dans ces conditions, la Région Poitou-Charentes s'est retrouvée dans un « jeu » complexe où le principal OF mandataire du SPRF est également celui dont l'environnement institutionnel est le moins stable et lui inspire le moins confiance⁸ : « *Il y a un problème dans le rapport centralisation/régionalisation. Même si la moitié du budget est régional, les normes sont au niveau national. En conséquence, l'AFPA Poitou-Charentes a essayé de faire entrer le SPRF dans les modules nationaux. L'idée de faire bouger le système national ne vient pas. Nous avons beaucoup d'inquiétudes quant à leurs pratiques et à leurs conséquences : taux d'abandon, individualisation* ».

5.2. La relation Région/ Pôle Emploi

Théoriquement, tous les prescripteurs ont une relation contractuelle avec la Région Poitou-Charentes mais cette relation se traduit de façon différente selon les prescripteurs. Pour Pôle

⁷ Extrait d'entretien avec un salarié de la direction régionale de l'AFPA.

⁸ Extrait d'entretien avec un agent de la Région Poitou-Charentes.

Emploi, la situation est spécifique puisque sa relation conventionnelle⁹ avec la Région Poitou-Charentes n'implique aucun versement financier. La convention passée entre Pôle Emploi et la Région ne permet pas à cette dernière d'imposer de règles précises à Pôle Emploi ni de mettre en place un système de contrôle ou d'incitation. Or la Région Poitou-Charentes ne semble pas satisfaite des prestations de Pôle Emploi en termes d'orientation¹⁰. Le problème est que le SPRF ne peut pas fonctionner sans Pôle Emploi sur qui la Région a peu d'influence. Les difficultés que rencontre la Région avec Pôle Emploi sont le fruit de changements organisationnels profonds qui ont touché cette dernière. Cette naissance a engendré le déploiement d'une nouvelle organisation alors que dans le même temps, la crise économique a contribué à l'augmentation du niveau du chômage. Pôle Emploi s'est vu confier l'achat de formations pour compléter les plans de formation mis en œuvre par les Conseils Régionaux. Face au besoin d'alimenter ses marchés internes, Pôle Emploi Poitou-Charentes a également revu son organisation pour « *professionnaliser la prescription de formation et augmenter le nombre de prescriptions* » en mettant en œuvre une plateforme de Traitement Centralisé de la Formation (plateforme TCF) qui distingue l'acte de prescription vers une formation (plateforme TCF) de l'acte d'orientation et de conseil (agences locales de Pôle Emploi). Cette distinction implique en théorie une coordination parfaite entre les conseillers des agences locales et les prescripteurs de la plateforme TCF, ainsi qu'une connaissance optimale de l'offre de formation pour éviter la perte d'information et, *in fine*, la mauvaise orientation du demandeur d'emploi. La création de cette plateforme, propre à la Région Poitou-Charentes, pose des problèmes dans le cadre du SPRF.

La plateforme TCF est composée de salariés qui n'ont pas d'expérience dans le domaine de la formation et de l'emploi et qui n'ont que très peu de relations avec les conseillers des agences locales « *dont le niveau d'appropriation du SPRF est très hétérogène selon les profils* » (Direction Pôle Emploi). Des tentatives ont été faites pour rencontrer des conseillers des agences locales de Pôle Emploi au sujet de la prescription dans le SPRF et préciser la nature de la relation entre TCF et les agences locales. La direction régionale de Pôle Emploi ne nous a pas autorisés à les rencontrer car, selon elle, le contexte actuel de dialogue social est difficile à l'intérieur de Pôle Emploi et notre laboratoire n'a pas à analyser la relation entre TCF et les conseillers placements.

La « taylorisation » des tâches au sein de Pôle Emploi Poitou-Charentes ne semble pas aboutir au résultat escompté, améliorer l'acte de prescription, en particulier parce qu'elle complexifie la circulation de l'information et parce qu'elle semble diminuer la qualité des informations échangées entre les conseillers, les membres de la plate-forme TCF, les services administratifs des organismes de formation, ou encore, les formateurs, au sujet des demandeurs d'emploi. Face à ce constat et devant le lobbying de la Région pour que le conseil professionnel soit amélioré, la direction régionale de Pôle Emploi s'est engagée à créer dans chaque

⁹ Un agent régional à propos de Pôle Emploi : « *Convention mais chiffon de papier ; ça sert à rien ; doublon continue. La convention est passée en Commission Permanente mais pas de publicité (...)* »

¹⁰ « *Pas de prescriptions, les gens au guichet n'ont pas le temps ni la connaissance du système de formation : validation aléatoire* » (agent régional).

département une structure pour l'orientation vers la formation, qui serait notamment composée des anciens psychologues du travail de l'AFPA¹¹.

6. Conclusion

Nous nous sommes concentrés dans cet article sur la construction d'une méthode d'analyse approfondie des processus de mise en œuvre des DIT. Nous avons défendu l'idée que l'évaluation de processus est complémentaire des exercices d'évaluation d'impact, en particulier pour évaluer des politiques territorialisées. Les processus de mise en œuvre des DIT sont directement impactés par la capacité des acteurs publics et/ou privés à se coordonner. Dès lors, la question de la structuration des comportements de ces acteurs nous est apparue centrale pour construire notre démarche d'évaluation. Nous nous sommes donc focalisés sur les éléments qui pèsent sur leurs actions et leurs prises de décision et qui, *in fine*, influencent l'efficacité de l'action publique sur les territoires. Cette démarche a été poursuivie lors de l'évaluation du SPRF. Après avoir identifié les principales relations d'agence de ce dispositif, deux d'entre-elles ont été détaillées. Elles impliquent deux organismes – Pôle Emploi et l'AFPA – qui ont connu des réformes profondes de leurs statuts, de leurs missions, de leur organisation interne et de leurs modes de financement, ce qui correspond à un changement de l'environnement institutionnel. Parmi les dysfonctionnements observés entre 2009 et 2010, le problème d'articulation des règles du jeu, notamment s'agissant de la relation Région/AFPA, est prégnant. En effet, les règles imposées par le cadre contraignant du SPRF sont remises en cause par la nouvelle stratégie commerciale poursuivie par la Direction Régionale de l'AFPA (principe de non bénéfice dans le SPRF *versus* souhait de réaliser des bénéfices sur les actions de formation pour l'AFPA). Les systèmes d'incitation/contrôle ou l'instauration de la confiance améliorent néanmoins la qualité de la coordination entre les acteurs. En 2011, des moments d'échanges formels ou informels entre l'AFPA et la Région ont contribué à une meilleure circulation des informations, accroissant ainsi le niveau de confiance entre les deux organisations.

Bibliographie

Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, éd. du Seuil, coll. «Économie humaine», 374 p.

ARFtlv, Région Poitou-Charentes, 2011, «Le service public régional de formation professionnelle en Poitou-Charentes », *Repères n°73*, Editions ARFTLV Poitou-Charentes.

Behaghel L., B. Crépon et M. Gurgand, 2011 “Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment”, PSE-CREST Working Paper.

Bouba-Olga O., Coris M., Carrincazeaux C. (coord.), (2008), « La proximité : 15 ans déjà ! », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n° 3 (numéro spécial).

¹¹ Les psychologues de l'AFPA, chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi, ont été transférés à Pôle Emploi. Source : La tribune.fr (article du 14/01/2009)

Boyer, 2004, « À quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles? », Contribution au contrat finalisé Commissariat Général du Plan – CEPREMAP 2003-2004.

Brodaty T., Crépon B., Fougère D., 2007, « Les méthodes micro-économétriques et leurs applications aux politiques actives de l'emploi », *Economie et Prévision*, 2007/1, n°177, p. 93-118.

Coase, 1937, « The nature of the firm », *Economica*, 4, pp. 386-405.

Crépon 2008, «L'apport des expérimentations dans l'évaluation de l'impact des dispositifs publics », *Informations sociales*, 2008/6, N°150, pp. 56-67.

Feyner E., 2009, « Pôle Emploi plus performant que les prestataires privés? », <http://voila-le-travail.fr/2009/10/20/pole-emploi-plus-performant-que-les-prestataires-privés/>, consulté le 29/07/2012.

Fougère, 2010, « Les méthodes économétriques d'évaluation », *Revue Française des Affaires sociales*, n°1-2, p.105-128.

Gilly et Perrat, 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », Cahier du GRES, n°2003-5.

Gilly et Wallet, 2004, «Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance locale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », XLème Colloque de l'ASRDLF : Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits, 1-3 septembre, Bruxelles.

Givord, 2010, « Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques », Document de Travail, INSEE, n°G2010-08, Directions des études et synthèses économiques.

Granovetter, 1985, «Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, Volume 91, Issue 3 (Nov., 1985), 481- 510.

Jensen et Meckling, 1976, « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.

L'Horty et Petit, 2010, «Evaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Document de travail du CEE*, n°135.

North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 159 p.

Rubin, 1974, « Estimating Causal effects of Treatments in Randomized and Non Randomized Studies », *Journal of educational Psychology*, vol.66, p. 688-701.

Talbot, 2006, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires*, Dossier 7 (Proximité et environnement), 15 p.

Thelen, 2003, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, n°7, pp.14-44.

Williamson, 1993, « Transaction Cost Economics and Organization Theory», *Industrial and Corporate Change*, 2(2), pp.107-150.

Williamson, O. E., 1994, *Les institutions de l'économie*, InterEditions, Paris, 404 p.

Wasmer E., 2011, « L'évaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ? » Colloque Territoires, Emploi et Politiques Publiques, Metz, 23-24 juin.