HAL
open science

L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux sur les marchés locaux du travail. Le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle en Poitou-Charentes et de l'expérimentation sociale "Groupement d'Activités"

Bourdu Emilie

To cite this version:

Bourdu Emilie. L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux sur les marchés locaux du travail. Le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle en Poitou-Charentes et de l'expérimentation sociale "Groupement d'Activités". Economies et finances. Université de Poitiers, 2011. Français. NNT : . tel-00742678

HAL Id: tel-00742678

https://theses.hal.science/tel-00742678v1

Submitted on 16 Oct 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.

Université de Poitiers

Faculté de Sciences Economiques

L'EVALUATION DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS TERRITORIAUX SUR LES MARCHES LOCAUX DU TRAVAIL

Le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle en Poitou-Charentes et de l'expérimentation sociale « Groupement d'Activités »

Thèse pour le doctorat ès Sciences Economiques

Présentée par

Emilie BOURDU

et soutenue publiquement le 9 décembre 2011

MEMBRES DU JURY

Liliane BONNAL, Professeur, Université de Poitiers

Olivier BOUBA-OLGA, Professeur, Université de Poitiers, **Directeur de thèse**

Laurent DUCLOS, Adjoint au Chef du Département des Synthèses, DGEFP

Christophe LAVIALLE, Maître de Conférences Habilité à diriger des recherches, Université d'Orléans, **Rapporteur**

Yannick L'HORTY, Professeur, Université Paris-Est Marne-La Vallée, **Rapporteur**

Jacques PERRAT, Chercheur à l'ADEES Rhône-Alpes

L'Université n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche est le fruit d'une aventure collective qui ne peut s'achever sans rappeler les personnes qui ont contribué à son élaboration.

Je tiens tout d'abord à remercier vivement mon directeur de thèse, Olivier Bouba-Olga, de m'avoir encouragée à m'engager dans un travail de recherche il y a quatre ans. Son soutien, sa grande disponibilité et ses conseils avisés durant toutes ces années, en particulier durant les derniers mois de rédaction, m'ont permis de réaliser ce travail dans les meilleures conditions. Je le remercie surtout de m'avoir montré la voie pour faire de la recherche une activité au service de l'action publique sur les territoires.

Je tiens ensuite à remercier les membres du jury, Liliane Bonnal, Laurent Duclos, Christophe Lavialle, Yannick L'Horty et Jacques Perrat, qui m'ont fait l'honneur d'accepter d'évaluer ce travail de thèse. Je les remercie également sincèrement pour les échanges que nous avons pu avoir ensemble à différentes occasions et pour leurs conseils. Un grand merci à Jacques Perrat qui s'est intéressé à mon travail depuis ses débuts.

Je remercie de plus le Conseil Général de la Vienne et l'Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie pour le soutien financier accordé à mes recherches.

Mes remerciements vont aussi au laboratoire CRIEF, pour les bonnes conditions de travail dont j'ai pu bénéficier, et à ses chercheurs. Parmi eux, je remercie Pascal Chauchefoin qui a su se rendre disponible lors de mes sollicitations. J'ai eu plaisir à travailler avec lui, et également avec Jacques Mathé, dans le cadre du Master 2 « Développement Economique Local ». J'ai une pensée amicale pour Marie Ferru et Audrey Rivaud, anciennes collègues doctorantes, qui ont été d'un grand soutien. Je « ferme le bal » des quatre doctorantes non sans une certaine émotion… Je remercie ensuite tous les chercheurs extérieurs à mon laboratoire qui ont pris du temps pour me lire, m'écouter ou me conseiller lors de séminaires ou de colloques. Je pense notamment aux membres du groupe « Proximités » et à ceux du Séminaire « Sciences du Travail ». Le travail avec Evelyne Fouquereau et Nicolas Gillet a notamment contribué à enrichir mes réflexions.

Deux collaborations « institutionnelles » ont rendu possible mon travail de thèse. La première, avec le cabinet Boscop, m'a permis de me plonger au cœur d'une expérimentation sociale et de me former à la pratique de l'évaluation. J'ai beaucoup appris aux côtés d'Yves Monteillet qui effectue un travail soutenu et obstiné pour innover dans le domaine de l'insertion et de l'emploi. La deuxième, avec la Direction de l'Education et de la Formation de la Région Poitou-Charentes, m'a ouvert au monde de la formation professionnelle. Je remercie Sylvie Petitjean, Hervé Barot, Nathalie Bertrand, Jean-Jacques Bolle et Aurélie Auvin pour leur sympathie et pour m'avoir fait partager leur professionnalisme.

Une autre collaboration importante a marqué mon doctorat, il s'agit de celle avec l'équipe d'ingénieurs d'études du laboratoire CRIEF. Mes premières pensées vont à Céline Allo qui a été d'une aide si précieuse du début à la fin. Son écoute, sa bienveillance et son sens de l'organisation m'ont accompagnée durant les années qui viennent de s'écouler. Ensemble, nous avons parcouru les routes de la Loire-Atlantique et de la Touraine ; celles qu'elle envisage d'emprunter en 2012 seront bien plus dépaysantes… je lui souhaite de s'accomplir dans ce nouveau projet. Merci également à Etienne Fouqueray, pour le travail qu'il a réalisé sur le SPRF et pour le temps qu'il a consacré à la relecture, tout comme à Bastien Bernela. Je remercie aussi Benjamin Guimond pour son aide et Jean-Luc Marchais pour ses encouragements.

Je me dois également de remercier profondément les acteurs publics, les acteurs privés, et les personnes concernées par les deux dispositifs évalués, le SPRF et le Groupement d'Activités/Amétis, pour le temps qu'ils m'ont accordé pour réaliser mes travaux de terrain et la richesse de nos rencontres.

Enfin, mes remerciements sincères vont à mes amis et ma famille. En particulier, Ornella pour sa présence et son amitié depuis le début de nos études universitaires, Véro pour son accueil lors de mes phases d'enquête à Nantes/Saint-Nazaire et pour son écoute toujours attentive, Anaïs, Marie-Astrid et Lydie pour leurs encouragements amicaux. Je pense aussi aux ATDELiens qui ont permis de ponctuer ces années de thèse de moments chaleureux. J'exprime ma gratitude à l'ensemble des membres de ma famille pour le soutien dont ils ont fait preuve tout au long de mon travail de recherche et d'écriture. Je remercie notamment mes parents qui m'ont toujours encouragée et épaulée, qui ont consacré du temps et de l'énergie à la

relecture de ma thèse. J'ai de plus une pensée particulière pour l'accueil qui m'a été réservé par les parents d'Olivier.

Enfin, et surtout, je remercie Olivier. Après avoir vécu l'aventure de sa thèse, il m'a accompagnée avec patience dans la mienne. Je lui suis reconnaissante pour sa présence affectueuse à mes côtés et son soutien sans limite.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 3

SOMMAIRE 7

INTRODUCTION GENERALE 9

Chapitre 1. L'appariement sur les marchés locaux du travail : la nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux 23

Section 1. *Analyse a-spatiale de l'appariement* 26

Section 2. *Analyse spatialisée de l'appariement* 43

Section 3. *La nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux* 54

Chapitre 2. L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux : une analyse d'inspiration institutionnaliste 65

Section 1. *Comment évaluer les Dispositifs Institutionnels Territoriaux ?* 69

Section 2. *La coordination des acteurs dans les Dispositifs Institutionnels Territoriaux : conceptualisation théorique* 80

Chapitre 3 : Evaluation d'un dispositif innovant de formation : le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle 117

Section 1. *Présentation du SPRF et du protocole d'évaluation* 121

Section 2. *Marché versus SPRF : étude d'impact* 145

Section 3. *Analyse du rôle des acteurs publics et privés au sein du SPRF* 161

Chapitre 4. Evaluation d'un dispositif innovant de sécurisation : le cas du Groupement d'Activités 187

Section 1. *Présentation du GA et du protocole d'évaluation* 191

Section 2. *Suivi qualitatif des publics à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine* 209

Section 3. *Evaluation de la gouvernance du dispositif entre les deux sites d'expérimentation* 232

CONCLUSION GENERALE 263

ANNEXES 269

BIBLIOGRAPHIE 285

TABLE DES TABLEAUX 299

TABLE DES FIGURES 301

TABLE DES MATIERES 303

INTRODUCTION GENERALE

En 2010, le Comité Nobel a récompensé Diamond, Pissarides et Mortensen « *for their analysis of markets with search frictions* ». Ces trois auteurs ont offert une vision renouvelée du marché du travail permettant d'appréhender sa dynamique. Les modèles d'appariement qu'ils ont développé étudient le processus qui conduit à la rencontre entre des chômeurs et des entreprises qui proposent des postes vacants en vue d'entreprendre une relation de production (Mortensen et Pissarides, 1994). Ce processus intègre les frictions relatives aux coûts, au temps et aux efforts consacrés par les agents pour se coordonner sur le marché du travail (Wasmer, 2010). Les modèles d'appariement permettent ainsi d'expliquer la présence simultanée de chômeurs volontaires et/ou involontaires et de difficultés de recrutement (chômage frictionnel). Ils ont offert un nouveau cadre d'analyse du marché du travail pour mesurer les effets des politiques publiques de l'emploi (effets de l'indemnisation des chômeurs, de l'intermédiation sur le marché du travail ou des politiques de protection de l'emploi par exemple). Le chômage, dans une économie, n'est donc pas seulement lié à une création d'emplois insuffisante, il est aussi la conséquence des difficultés pour l'offre et la demande de travail à se rencontrer.

A l'heure où le taux de chômage français frôle les 10% (Eurostat, octobre 2011), le parallèle entre un taux de chômage élevé et l'existence d'offres d'emploi vacantes mérite toutefois d'être interprété avec précaution. Fondeur et Zanda (2009) regrettent que les volumes d'emplois vacants soient présentés dans le débat public « (…) *comme la manifestation de difficultés de recrutement, implicitement, ou explicitement associées à l'idée selon laquelle trop de chômeurs n'accepteraient pas les emplois qui leurs sont proposés* » (p.1). La réalité des problèmes d'appariement est bien plus complexe. Ils peuvent être le résultat d'une inadéquation entre les compétences offertes par les travailleurs et celles qui sont demandées par les entreprises, d'un éloignement spatial aux bassins d'emplois (côté chômeurs) ou de main-d'œuvre (côté entreprises), des comportements des chômeurs dans un monde d'imperfection de l'information sur les offres d'emplois, des comportements des recruteurs en matière de sélection de candidats, de la qualité de l'action des intermédiaires sur le marché du travail… En outre, les difficultés d'appariement ne touchent pas dans les mêmes proportions

toutes les personnes à la recherche d'un emploi, tous les territoires infra-nationaux, toutes les entreprises ou encore tous les métiers.

S'agissant des personnes à la recherche d'un emploi, certaines d'entre-elles rencontrent plus de difficultés pour accéder à un emploi stable. Blanc et Hild (2008) indiquent ainsi que la sélection des entreprises tend à défavoriser les jeunes sans expérience, les individus sans diplôme, les chômeurs âgés ou les chômeurs de longue durée. Dès lors, certaines caractéristiques individuelles sont considérées comme « disqualifiantes » sur le marché du travail, ce qui explique la définition de publics considérés comme « éloignés de l'emploi »[1] sur lesquelles s'appuient les acteurs intervenants dans les champs de l'insertion, de l'emploi ou de la formation. Cet éloignement à l'emploi est pour partie responsable de la discontinuité des trajectoires professionnelles des personnes concernées, leurs trajectoires sont composées de transitions entre activité et inactivité, entre chômage et emplois précaires, entre différents types d'emplois, entre formation et activité aidée… Bien que les capacités d'appariement de tous les travailleurs puissent être interrogées ou réinterrogées au fil de leur parcours professionnel, **la résolution des problèmes d'appariement des personnes éloignées de l'emploi est donc une des priorités pour lutter contre le chômage.**

Dans cette perspective, l'action publique occupe une place centrale pour résoudre les problèmes d'appariement, en particulier à l'échelle locale. La prospection d'emploi, notamment celle des travailleurs les moins qualifiés (Croux et Wasmer, 2000), a rarement lieu sur l'ensemble du territoire national mais sur des territoires infra-nationaux c'est-à-dire sur des marchés locaux du travail[2]. 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. Par conséquent, les actions en matière d'emploi et de formation sont de plus en plus territorialisées. Sur l'ensemble des

[1] Suite aux travaux du Grenelle de l'Insertion en 2007, pilotés par le Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté (HCSA) pour repenser les différentes politiques en faveur de l'insertion, les personnes éloignées de l'emploi ont été définies comme : i) des demandeurs d'emploi de longue durée (plus d'un an passé au chômage), ii) des bénéficiaires des *minima* sociaux, iii) des personnes sous contrats aidés, iv) des salariés des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et enfin v) des jeunes titulaires de CIVIS (Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale) (HCSA, Mai 2008). Selon l'Association Française des Managers de la Diversité (2010), les publics davantage touchés par l'éloignement à l'emploi : les demandeurs d'emploi souffrant d'un handicap, ceux sans qualification, les jeunes en recherche d'un premier emploi, les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans, ceux issus de l'immigration ou encore les chômeurs de longue durée et les allocataires du RMI (Revenu Minimum d'Insertion).

[2] Par conséquent, nous n'examinerons pas, volontairement, la problématique de la migration entre marchés locaux du travail vu l'obstacle que peut constituer l'espace lors de la prospection d'emploi.

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). Ils sont au cœur de notre thèse. 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 national. **A ce titre, les territoires infra-nationaux sont de véritables « laboratoires » pour imaginer des réponses aux problèmes d'appariement. Un enjeu fort est alors de systématiser l'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux 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 méthodes d'évaluation sur le territoire national. A partir de 2007, les différentes vagues d'appels à « expérimentation sociale » des Hauts Commissariats aux Solidarités Actives contre la pauvreté (HCSA) et à la Jeunesse, représentés par Martin Hirsch, ont notamment contribué au développement des pratiques d'évaluation dans les laboratoires de recherche. Les expérimentations sociales du HCSA, pour être retenues, devaient permettre directement ou indirectement de réduire la pauvreté. Pour chacune d'elle, un expérimentateur et une équipe d'évaluation étaient impliqués. Les expérimentateurs pouvaient être des collectivités locales, des établissements publics nationaux ou locaux, des acteurs de la société civile. Le HCSA a préconisé que les protocoles d'évaluation s'appuient sur des exercices d'évaluation aléatoire ou quasi-aléatoire. Si de tels exercices sont un moyen d'évaluer rigoureusement l'impact des politiques sur leurs bénéficiaires, ils tendent à sous-estimer l'importance des processus de mise en œuvre de ces mêmes politiques. De plus, s'agissant des politiques territorialisées, ils s'exposent à l'existence d'un « biais de terrain », c'est-à-dire que l'action des parties prenantes à une expérimentation sur un 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. **Afin de pallier ces limites, nous construisons dans cette thèse une démarche d'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux qui sont destinés à résoudre les problèmes d'appariement sur les marchés locaux du travail. Nous proposons plus précisément d'insister sur l'évaluation de processus, autrement dit**

d'ouvrir la boîte noire des évaluations d'impact, en développant une démarche d'évaluation d'inspiration institutionnaliste des processus de mise en œuvre des politiques territorialisées. Notre intention est de comprendre en quoi la gouvernance des DIT explique leurs transformations, leurs réussites ou leurs échecs. Il s'agit ainsi de répondre à différentes questions : Quelle est la nature et la dynamique des DIT ? Comment sont structurés les comportements des agents à l'intérieur de ces dispositifs, c'est-à-dire quels sont les modes de régulation interne des comportements ? 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 ?

Notre démarche d'évaluation est testée sur deux DIT innovants : le premier, dans le domaine de la formation, est le « Service Public Régional de Formation professionnelle » (SPRF) porté par la Région Poitou-Charentes depuis 2009. Le deuxième s'inscrit dans le domaine de la sécurisation des parcours professionnels. Il s'agit du « Groupement d'Activités », expérimentation sociale retenue en 2008 dans le cadre du premier appel à projet du HCSA. Cette expérimentation a été mise en œuvre sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire de 2008 à 2009, et en Touraine, à partir de 2009.

* * *

Dans le premier chapitre, après avoir recensé des travaux théoriques et empiriques ayant traité de l'origine des problèmes d'appariement, nous montrons la nécessité d'analyser de manière approfondie les Dispositifs Institutionnels Territoriaux. Nous définissons les DIT comme des dispositifs mis en œuvre par des acteurs publics et/ou privés en vue de régler un problème identifié localement. Dans le cadre de notre thèse, le problème est donc celui de l'appariement.

Dans l'ensemble des frictions qui pèsent sur la mise en relation entre les personnes à la recherche d'un emploi et les entreprises, nous distinguons deux grandes catégories : les frictions a-spatiales d'une part et les frictions spatiales d'autre part. Au sein de la première catégorie, les travaux sur la prospection d'emploi (théories du « *job search* », Stigler, 1962) s'intéressent aux comportements de recherche d'emploi, s'agissant des chômeurs, et de

recherche de candidats, s'agissant des entreprises, dans un cadre d'information imparfaite. L'imperfection de l'information est à l'origine de coûts de transaction (Coase, 1937, 1960, Williamson, 1975, 1985, Dahlman, 1979), ce qui explique que l'offre et la demande de travail ne se rencontrent pas instantanément comme le prédit le modèle standard de la théorie économique. Ensuite, des travaux théoriques et empiriques insistent sur le fait que les travailleurs détiennent des compétences, c'est-à-dire un ensemble de savoirs, savoir-faire et savoir-être, inné et acquis, utilisé à des fins productives, qui sont hétérogènes (Becker, 1964, Zénou, 1999, Simmonet, 2003, Stankiewicz, 2003). Dès lors, les problèmes d'appariement peuvent être liés à une inadéquation entre les compétences offertes par les travailleurs et les compétences demandées par les entreprises, on parle dans ce cas de « *skill mismatch* ». L'hétérogénéité des qualifications offertes et demandées par les agents est représentée traditionnellement sur le « cercle des qualifications » inspiré du modèle de Salop (1979) (Marimon et Zilibotti, 1999, Gavrel et Lebon, 2006, Georges et *al.*, 2010). L'ampleur du « *skill mismatch* » est mesurée grâce à la position des agents, en termes de qualification, sur ce cercle.

A l'intérieur de la deuxième catégorie de frictions, un pan de la littérature s'est concentré sur les possibilités d'appariement dans les espaces urbains. Il met en évidence que la densité des marchés locaux du travail favorise les possibilités d'appariement (Coles et Smith, 1996, Duranton et Puga, 2004, Blanc et *al.*, 2005, Combes et *al.*, 2008). De plus, une littérature abondante démontre qu'être situé à distance d'un bassin d'emploi réduit les chances d'appariement, y compris à l'intérieur des agglomérations, en raison de différents mécanismes que nous développerons (Wasmer et Zénou, 1999, Croux et Wasmer, 2000, Ortega, 2000, Bouabdallah et *al*., 2002, Korsu et Wenglenski, 2008, Domingues Dos Santos et *al.*, 2010, Gobillon et *al.*, 2003). Il existe donc des mésappariements spatiaux, qualifiés de « *spatial mismatch* » (Kain, 1968).

Pour diminuer les mésappariements relatifs à l'imperfection de l'information, aux compétences (« *skill mismatch* ») et à l'espace (« *spatial mismatch* ») sur les marchés locaux du travail, une première possibilité est que les agents déploient eux-mêmes des stratégies : des entreprises peuvent dispenser à leurs futurs salariés des formations, prendre en charge leurs frais de déplacement ou encore les individus peuvent reprendre des formations, investir dans des ressources matérielles favorisant leur mobilité spatiale, chercher un emploi *via* leur réseau de relations personnelles… **Une autre possibilité revient à mettre en place des politiques publiques sur les marchés locaux qui soient adaptées à la nature des problèmes**

d'appariement et produisent les effets souhaités. C'est sur les actions mises en œuvre localement que nous nous concentrons dans cette thèse. Les politiques de l'emploi prennent différentes directions : il peut s'agir de politiques qui visent à « doter » les individus en ressources cognitives ou matérielles afin de réduire notamment le « *spatial mismatch* » et le « *skill mismatch* ». Il peut s'agir aussi de politiques qui par le biais d'instruments monétaires ou non monétaires facilitent la mise en relation des entreprises et des personnes à la recherche d'un emploi (incitations à l'embauche, simplification des démarches administratives ou encore travail des intermédiaires de placement pour favoriser la circulation de l'information concernant les candidats et les postes).

Régulièrement, les effets de ces politiques sont testés de manière autonome : effets des *minima sociaux*, de la prime pour l'emploi, des allègements de charges sociales, de l'accompagnement par les structures d'intermédiation…. Elles font en réalité partie d'un ensemble de règles du jeu formelles (constitutions, lois, droits de propriété) et informelles (traditions, coutumes, codes de comportement…) qui constitue l'environnement institutionnel (Davis et North, 1971, North, 1991). Avec la territorialisation croissante des politiques publiques, les acteurs publics et privés ont la possibilité de construire des projets singuliers sur les marchés locaux du travail. La thèse que nous défendons est qu'il est nécessaire de dépasser le cadre d'une étude séparée de chacune des politiques pour nous concentrer sur les Dispositifs Institutionnels Territoriaux, qui naissent de la volonté d'acteurs publics et/ou privés de s'appuyer sur un ensemble plus ou moins large de règles du jeu, sur un territoire, dans le but de solutionner les problèmes locaux d'appariement. **Dès lors, une des questions fondamentales est celle de la gouvernance des DIT, ce qui revient à examiner de manière approfondie le système de règles formelles et informelles qui facilite et/ou contraint la capacité des acteurs à se coordonner pour régler le problème qu'ils ont identifié collectivement. Cette analyse approfondie passe par des exercices d'évaluation des processus de mise en œuvre des DIT.**

Dans le deuxième chapitre, nous développons une méthodologie d'analyse des DIT d'inspiration institutionnaliste qui s'inscrit dans le champ de l'évaluation de processus. Elle fournit une grille de lecture des processus de mise en œuvre des politiques territorialisées.

La boîte à outils des évaluateurs est constituée de méthodes quantitatives et qualitatives. Les premières sont essentiellement utilisées pour mesurer l'impact des dispositifs, les secondes,

pour étudier leurs processus de mise en œuvre. Ceci n'exclut pas de conjuguer les deux types de méthodes pour l'une et l'autre de ces évaluations. On constate cependant que l'évaluation de processus a tendance à être minorée (Wasmer, 2011) ou traitée de manière indépendante des évaluations d'impact. Il existe pourtant un intérêt certain à allier les deux compte-tenu du fait que celles-ci 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 permet une approche plus compréhensive des dispositifs, l'idée étant d'analyser leur fonctionnement pour procurer des 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 d'identifier leur origine ; soit pour ne généraliser la politique qu'aux territoires disposant des caractéristiques favorables, soit, surtout, pour anticiper d'éventuels problèmes de mise en œuvre et apporter les solutions adaptées sur les territoires aux caractéristiques plus défavorables, soit, encore, pour amender plus en profondeur la politique évaluée. Dès lors, il est nécessaire de prendre en compte le rôle de la gouvernance des dispositifs évalués, cela constitue une dimension essentielle de la compréhension de leur impact et de leur fonctionnement. Les méthodes utilisées pour rendre compte des processus de mise en œuvre reposent habituellement sur des études de cas (ou monographies) qui sont réalisées à partir d'enquêtes de terrains (entretiens individuels ou collectifs avec les parties prenantes du dispositif, observation des pratiques ou participation à des réunions par exemple). **Nous proposons dans cette thèse d'ouvrir la boîte noire de l'évaluation d'impact, en développant une méthode d'analyse des DIT qui complète la panoplie des outils des évaluateurs dans le domaine de l'évaluation de processus.**

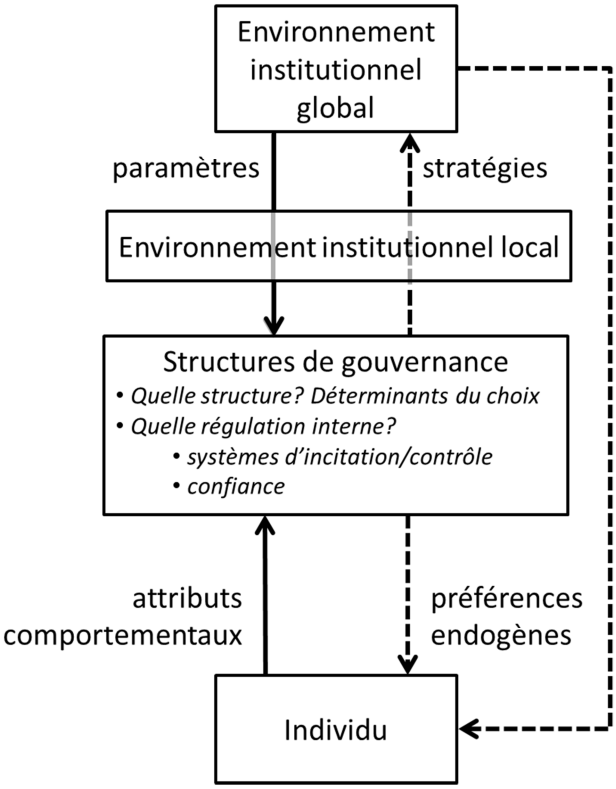
Dans cette perspective, la grille conceptuelle que nous construisons cherche d'abord à préciser la nature, le rôle et la dynamique des DIT. Pour ce faire, nous prenons pour point de départ les travaux néo-institutionnalistes. Au sein de ce corpus théorique, les travaux sur les « arrangements institutionnels » (Coase, 1937, Williamson, 1975, 1985) d'une part, et ceux sur l'environnement institutionnel (North, 1990, 1991) d'autre part, sont mobilisés. A l'aune de ces travaux, nous montrons d'abord que les DIT sont des « arrangements institutionnels », qualifiés également de « structures de gouvernance » dans la littérature, qui servent de support à la coordination des acteurs. Le choix de la structure de gouvernance par les acteurs publics

et/ou privés peut être vu comme reposant sur un principe de minimisation des coûts de transaction. Nous mettons ensuite en évidence qu'il existe des interactions entre les structures de gouvernance et les règles formelles et informelles composant l'environnement institutionnel. Nous proposons dès lors d'enrichir cette lecture « à la Williamson », qui se révèle insuffisante pour comprendre la façon dont sont structurés les comportements des acteurs à l'intérieur des DIT. Pour cela, nous avons recours à une conceptualisation originale qui intègre les apports de la Nouvelle Sociologie Economique (Granovetter, 1985), de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) et de l'économie de la proximité (Kirat et Lung, 1995, Gilly et Perrat, 2003, Gilly et *al.*, 2004, Talbot, 2006).

Dans un premier temps, les analyses en termes de réseaux sociaux développés par Granovetter mettent en évidence le rôle de la confiance pour la coordination. Dans le cadre des DIT, se développent ou non des relations de confiance interpersonnelles et inter-organisationnelles qui facilitent ou contraignent la coopération autour d'un projet commun. Néanmoins, Granovetter précise que la confiance n'est pas suffisante pour se prémunir d'éventuels comportements opportunistes des agents. Sachant cela, pour réguler les comportements au sein des DIT, des systèmes d'incitation et/ou de contrôle peuvent être mis en place. Ces derniers font référence au modèle principal/agent développé par Jensen et Meckling (1976) que nous intégrons dans un deuxième temps. Appartenant au courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle, leur modèle dépasse la question initiale de Williamson sur la nature et le choix de l'arrangement institutionnel. L'attention des auteurs de la théorie de l'agence se porte 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 le cas de politiques territorialisées, certains acteurs publics ou privés sont des principaux, car ils les pilotent et/ou les financent, qui délèguent à d'autres acteurs la mise en œuvre de la politique sur un ou plusieurs de ses aspects. Enfin, il s'agit de se questionner au sein des DIT sur l'articulation des règles de l'environnement institutionnel au niveau local et des règles de l'environnement institutionnel au niveau global. Ces règles du jeu s'enchevêtrent car les acteurs participant à des DIT entretiennent des proximités institutionnelles plus ou moins fortes aux deux niveaux (Gilly et Perrat, 2003, Talbot, 2006), ce qui vient renforcer ou freiner leur capacité à se coordonner.

Le schéma ci-dessous résume notre progression analytique. Il révèle nos apports théoriques sur la question des modes de régulation des comportements des acteurs au sein des DIT. Il permet d'insister sur l'importance de l'identification des relations d'agence entre les acteurs

impliqués dans les DIT, de l'analyse des modes de coordination retenus (existence et efficacité de systèmes d'incitation/contrôle, effet d'éventuelles relations de confiance) et l'importance du jeu des échelles spatiales c'est-à-dire la question de l'articulation entre l'environnement institutionnel local, l'environnement institutionnel global et les structures de gouvernance.



Extension de Williamson (1993b, p.80)

Dans les chapitres trois et quatre, nous testons notre démarche d'évaluation d'inspiration institutionnaliste sur deux DIT innovants : le Service Public Régional de la Formation Professionnelle (SPRF) en Poitou-Charentes, dans un premier temps, et l'expérimentation sociale « Groupement d'Activités », expérimentée à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine, dans un second temps.

Le SPRF est un DIT renouvelant l'organisation de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés en Région Poitou-Charentes, lancé en 2009. Son ambition est d'améliorer leurs conditions d'accès à un premier niveau de qualification (Niveau V : CAP/BEP) compte-tenu de leurs difficultés à bénéficier de la formation professionnelle. Pour cela, le service rendu en termes de formation a été enrichi :

individualisation des parcours de formation, entrées/sorties permanentes de formations, remboursement des frais d'hébergement, de restauration… Dans ce nouveau système de formation, deux principes sont essentiels. Le principe de non sélection à l'entrée, d'abord. Tout individu éligible au dispositif, orienté par les prescripteurs de la région, tel que Pôle Emploi, doit pouvoir bénéficier d'une formation SPRF sans sélection préalable (pas de tests de sélection ou de jurys par exemple). Le principe du mandatement pour cinq ans des organismes de formation (OF) ensuite. Ce principe doit permettre à la Région d'exercer un contrôle plus fort sur la qualité des prestations (enjeu en termes d'individualisation des parcours), contrairement à l'ancien système de formation dont la qualité des prestations était plus difficilement contrôlable selon elle. L'ancien système reposait sur une relation marchande c'est-à-dire que la Région achetait des heures de formations aux OF *via* la procédure des marchés publics (contrats passés pour six mois à un an renouvelables).

La nouvelle politique pilotée par le Conseil Régional de Poitou-Charentes a impulsé une autre organisation de la coordination entre les acteurs de la formation professionnelle des demandeurs d'emplois (prescripteurs, OF et Région), qui, d'après lui, est plus efficace *a priori* que le système antérieur de coordination des « marchés publics de formation ». Le travail d'évaluation de ce DIT sera l'occasion de mesurer l'impact du SPRF sur ses bénéficiaires et, surtout, d'évaluer son processus de mise en œuvre à l'aune de notre méthodologie, le tout de juin 2009 à octobre 2011.

L'autre DIT évalué, le « Groupement d'Activités » (GA), expérimentation sociale retenue par le HCSA en 2008, est innovant dans le domaine de la sécurisation des parcours professionnels. Il a pour objectif d'améliorer l'appariement sur le marché du travail, en ramenant vers l'emploi des populations qui en sont éloignées, et en répondant, dans le même temps, aux besoins de main d'œuvre des entreprises locales. Le GA propose de gérer les transitions entre différents types d'activités productives ou non productives, au sein d'un même contrat de travail, le CDI (Contrat à Durée Indéterminée). La construction du parcours d'insertion et la progression vers la qualification et l'emploi sont entièrement intégrées dans ce contrat de travail considéré comme le plus stable sur le marché du travail, ce qui fait l'originalité de ce dispositif[3]. La sécurisation des parcours professionnels s'appuie sur la mutualisation des ressources financières et humaines, sur l'articulation des différents dispositifs et des mesures préexistantes dans les domaines de l'emploi, de la formation et de

[3] La notion de multi-activités dans le GA rappelle la proposition de « contrat d'activités » faite par Boissonnat dans le rapport « Le travail dans vingt ans » (1995).

l'insertion principalement, disponibles sur le territoire. Il s'agit donc d'une stratégie de redéploiement des ressources, ce qui présente *a priori* un intérêt en termes de moyens à mobiliser. Ce type de démarche est d'ailleurs en phase avec la proposition de Gazier sur les « marchés transitionnels » qui repose sur « (…) *la nécessité de construire des passerelles entre les situations de prise en charge par les politiques publiques et les emplois réguliers de l'économie « normale », c'est-à-dire à temps plein et relevant de l'économie marchande* » (Gazier, 2007, p.34). Or, cette stratégie pose une première question, celle de la capacité des acteurs publics et/ou privés impliqués à se coordonner pour articuler l'ensemble des règles de l'environnement institutionnel local et de l'environnement institutionnel global qui vont pouvoir assurer un parcours sécurisé aux personnes. Elle pose une deuxième question, celle du coût de mise en œuvre de ce type de politique. Sur les deux territoires sur lesquels le Groupement d'Activités a été expérimenté, l'évaluation de processus, qui sera au cœur du chapitre quatre qui lui est consacré, témoignera de la difficulté à mettre en œuvre ce principe de mutualisation des moyens et d'articulation des règles du jeu.

Nous avons travaillé sur trois territoires d'études au total : la région Poitou-Charentes concernant le SPRF, Nantes/Saint-Nazaire puis la Touraine s'agissant du Groupement d'Activités (GA). Ce dernier a changé d'appellation entre les deux sites expérimentaux puisqu'il est devenu aujourd'hui « Amétis - Agence de transition® ». Pour vérifier la pertinence de notre conceptualisation théorique destinée à analyser de manière approfondie la gouvernance des DIT, nous mobilisons un ensemble de matériaux empiriques que nous présentons dans le tableau ci-dessous. L'organisation du suivi des collectifs d'acteurs concernés par la mise en place des deux DIT évalués et les enquêtes ont été réalisées en collaboration avec Céline Allo et Etienne Fouqueray, ingénieurs d'études au laboratoire CRIEF, pour le SPRF, et avec Céline Allo, pour le Groupement d'Activités (Amétis).

Tableau 1 : Matériaux empiriques collectés pour l'évaluation du SPRF et du GA[4]

	Collectif d'acteurs suivi	Source des données	Nombre d'observations
SPRF	**Bénéficiaires** Demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés	Base de données stagiaires ancien système de formation « marché »	**5 311**
		Base de données « Stagiaires SPRF »	**3 232**
	Acteurs publics et privés	Entretiens semi-directifs, observation directe en réunions et lors de temps d'échanges et de débats	**115**

[4] Pour le détail des matériaux empiriques collectés, se reporter à l'Annexe 1.

	Collectif d'acteurs suivi	Source des données	Nombre d'observations
GA **Site de Nantes/Saint-Nazaire** **+** **Site de Touraine (Amétis)**	**Expérimentateur** Cabinet de consultant Boscop	Echanges formels et informels	**Supérieur à 45**
	Bénéficiaires Personnes éloignées de l'emploi	Entretiens semi-directifs	**68**
	Acteurs publics et privés	Entretiens semi-directifs, observation directe en réunions et lors de temps d'échanges et de débats	**79**

A partir des éléments recueillis sur le terrain et de notre grille théorique, nous procédons à l'évaluation d'impact et à l'évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF et du Groupement d'Activités. S'agissant de la mesure de l'impact des DIT, la méthodologie utilisée est quantitative dans le cas du SPRF, qualitative dans le cas du GA.

Pour le premier DIT, nous disposons, dans une première base, de données sur les parcours des stagiaires sélectionnés dans l'ancien système de formation « marché », et, dans une deuxième base, de données sur les parcours des individus non sélectionnés ayant bénéficié de formations SPRF. Il existe donc un bais de sélection au niveau des caractéristiques de ces deux populations. La performance du dispositif sur les bénéficiaires est jugée au moyen de deux variables d'intérêts : la variable abandon de la formation et la variable validation de la formation. Le taux d'abandon dans le SPRF est de 39,6% contre 13% dans l'ancien système de formation régional (période : juin 2009/décembre 2010). L'écart entre les taux de validation est quant à lui beaucoup plus faible mais néanmoins statistiquement significatif (96,7% *versus* 94,3%). Ces écarts résultent du biais de sélection et/ou de l'effet du dispositif. Nous procédons alors à l'estimation simultanée des probabilités de ne pas abandonner et de valider une formation au moyen d'un modèle probit bivarié. Dans ce modèle, le SPRF exerce un effet positif significatif sur les chances de valider une formation mais nous verrons, d'une part, que ce résultat est à interpréter avec précaution et, d'autre part, qu'il est à mettre en perspective avec le coût du SPRF. Nous testons ensuite un modèle probit bivarié sur les deux systèmes de formation de manière séparée.

Pour le deuxième DIT, le GA, le faible nombre de bénéficiaires sur les deux terrains d'expérimentation explique le choix d'une méthode de suivi qualitative (15 personnes à Nantes/Saint-Nazaire, 23 en Touraine). La « mesure de l'impact » du GA s'appuie sur trois grandes hypothèses que nous testons : Hypothèse 1 : Le GA permet de recruter des personnes

éloignées de l'emploi, Hypothèse 2 : Le GA permet d'améliorer les capacités d'appariement de ses salariés et Hypothèse 3 : Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi. Il apparaît sur les deux sites d'expérimentation que le dispositif recrute son public cible (les personnes éloignées de l'emploi) et qu'il améliore leurs capacités d'appariement, en réduisant notamment les problèmes de mobilité spatiale et de compétences. En revanche, nous verrons que la conclusion sur la sécurisation des parcours est différente selon le site d'expérimentation.

S'agissant de l'évaluation des processus de mise en œuvre des DIT, le suivi des systèmes d'acteurs publics et/ou privés est réalisé à l'aune de la démarche d'évaluation que nous avons construite. Dans chaque terrain, les relations d'agence entre les partenaires sont « cartographiées », ce qui nous permet de comprendre leurs interdépendances, d'examiner leurs modes de coordination, qui peuvent être de nature formelle ou informelle (contractualisation avec ou sans échanges financiers, conventions de partenariats, accords-cadres, aucun contrat, relations implicites, confiance….), ou encore d'identifier les acteurs qui jouent un rôle majeur pour la coordination d'ensemble du DIT, d'une part, et dans sa mise en œuvre concrète, d'autre part.

Dans le cas du SPRF, une des problématiques essentielles de la Région est que la mise en œuvre de sa nouvelle politique est largement tributaire des pratiques et des décisions des prescripteurs et des organismes de formation. Elle est donc confrontée aux problèmes d'agence suivants : comment faire en sorte que les organismes de formation respectent les principes du SPRF, en particulier l'objectif d'individualisation des parcours ? Comment faire en sorte que les prescripteurs orientent les demandeurs d'emploi vers le SPRF après avoir effectué un travail poussé de conseil professionnel ? Dans chacune des relations d'agence du SPRF qui seront étudiées, la coordination entre les partenaires allie à des degrés plus ou moins variés des systèmes de contrôle/incitation et des relations de confiance. Pour orienter le comportement des OF, la Région a notamment mis en place des procédures de contrôle qui exercent une forte pression à la hausse des coûts du SPRF. Sur la première année et demie de fonctionnement, nous verrons que deux relations d'agence ont entraîné des dysfonctionnements, il s'agit de la relation Région/AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes) et de celle Région/Pôle Emploi. Nous montrerons qu'elles renvoient à des problèmes de changement de l'environnement institutionnel, de difficultés à articuler les règles du jeu aux niveaux local et global et à des problèmes de contractualisation/re-contractualisation.

Dans le cas du GA, le défi en termes de mise en œuvre résidait dans la mutualisation des moyens humains et financiers et dans l'articulation des dispositifs et des mesures sur les territoires d'expérimentation pour assurer la sécurisation des parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi. Sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire, nous verrons qu'il n'a pas été possible de relever ce défi en raison, notamment, d'une trop grande déconnexion dans les négociations entre les financeurs au niveau local et au niveau national, accentuée de plus par des difficultés de circulation de l'information entre ces deux échelles et par un manque de contractualisation. *A contrario*, en Touraine, l'expérimentateur du GA a fait évoluer radicalement le mode de gouvernance du dispositif mais également sa « philosophie » initiale. Nous expliquerons les raisons des évolutions qui sont en grande partie liées aux dysfonctionnements qui ont été observés sur le premier site expérimental de Nantes/saint-Nazaire. Nous montrerons surtout que l'articulation entre les acteurs au niveau local et au niveau national est une véritable problématique pour construire le modèle du GA : Comment articuler les règles du jeu auxquelles les acteurs sont soumis à ces deux niveaux pour sécuriser des parcours singuliers ? Par quels moyens décider collectivement, échanger, sortir de logiques descendantes afin de ne pas ralentir les processus de mise en œuvre sur les territoires ? Quelles sont les implications de ce type de politique de sécurisation en termes de coûts ?

En conclusion, après avoir synthétisé les principaux enseignements théoriques et empiriques de notre recherche, nous revenons de manière plus générale sur ce que nous ont appris les deux DIT en matière de méthodes d'évaluation des politiques publiques territorialisées. Nous nous interrogeons plus précisément sur la posture de l'évaluateur : doit-il rester extérieur à l'action évaluée, dans un souci de rigueur scientifique, ou doit-il accompagner les parties prenantes chemin faisant pour mieux calibrer l'action publique ?

Chapitre 1

L'appariement sur les marchés locaux du travail

La nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux

Le problème du chômage n'est pas seulement lié à l'insuffisante capacité de l'économie à créer des emplois, il est aussi la conséquence des difficultés pour l'offre et la demande de travail à s'apparier. Ces difficultés se traduisent notamment par la coexistence de postes vacants et de chômeurs[5] sur le marché du travail national (Chardon et Estrade, 2007) et sur les bassins d'emplois français (Crédoc, 2010[6]). La littérature économique récente (Cahuc et Zylberberg, 2005, L'Horty, 2006) évoque l'intérêt des travaux sur les modèles d'appariement qui ont valu à ses principaux auteurs, Diamond, Mortensen et Pissarides, le prix Nobel d'économie en 2010.

L'existence de frictions sur le marché du travail, à l'origine de coûts de transaction (Coase, 1960, Williamson, 1975, 1985, Dahlman, 1979), explique que l'offre et la demande ne se rencontrent pas instantanément, comme le prédit le modèle microéconomique standard du marché du travail. Dans ce modèle traditionnel de l'économie, en effet, le libre fonctionnement du marché du travail conduit à la formation du salaire d'équilibre permettant l'ajustement quasi-simultané de l'offre et de la demande, soit un appariement optimal. Les coûts de transaction associés à l'échange sur le marché sont considérés comme nuls, l'information étant parfaite, le bien échangé homogène, le marché unique, et les comportements des agents parfaitement rationnels. Si des problèmes d'ajustement apparaissent, se traduisant par du chômage volontaire, ils sont le résultat d'un salaire supérieur au salaire d'équilibre. L'action de l'Etat ou des syndicats est susceptible de conduire à cette situation car elle perturbe le fonctionnement du marché dans la vision néo-classique traditionnelle. Par rapport à cette vision, les modèles d'appariement, développés initialement par Blanchard et Diamond (1989, 1991), Pissarides (1979, 1990), Mortensen et Pissarides (1994, 1999), vont plus loin afin de comprendre le fonctionnement réel du marché du travail.

[5] La courbe de Beveridge (1944) est la représentation traditionnelle du taux de chômage en fonction du taux d'emplois vacants dans une économie donnée. Cette courbe renseigne sur l'efficacité du processus d'appariement. Plus elle est proche de l'origine, plus ce processus est efficace.

[6] Enquêtes annuelles portant sur les « Besoins en Main d'Œuvre » (BMO) dans les bassins d'emplois français qui identifient les métiers en tension. Ces enquêtes sont l'occasion pour les entrepreneurs de faire part de leurs intentions d'embauche et de leurs difficultés de recrutement.

Ils ont ainsi proposé des modèles où les frictions relatives aux coûts, au temps et aux efforts supportés par les chômeurs et les entreprises pour se coordonner sont centrales (Wasmer, 2010).

Notre intention dans ce chapitre est de recenser les origines des problèmes d'appariement mis en avant dans la littérature économique afin de faire ressortir le rôle que peut jouer l'action publique sur les marchés locaux du travail. Nous apportons une notion, celle de « Dispositifs Institutionnels Territoriaux » (DIT), qui désigne les dispositifs mis en œuvre par des acteurs publics et/ou privés en vue de régler un problème identifié localement. Dans le cadre de notre thèse, le problème identifié est celui de l'appariement.

Ce chapitre est organisé en trois sections. La première section se concentre sur les frictions de nature a-spatiale. Nous présentons d'abord les principes généraux des modèles d'appariement qui sont construits dans un cadre d'imperfection de l'information. Ce cadre explique que les comportements des agents en matière de recherche d'emploi, côté chômeurs, et de prospection de candidats à l'emploi, côté entreprises, sont influencés par les coûts de transaction (théories du *« job search »*, Stigler, 1962). Ensuite, nous nous focalisons sur un autre type de friction a-spatiale : l'hétérogénéité des compétences offertes et demandées. Cette hétérogénéité, étudiée notamment par la théorie du capital humain (Becker, 1964), est à l'origine de mésappariements en termes de compétences : « *skill mismatch* ». Nous montrons alors l'importance des ressources cognitives détenues par les individus pour avoir des chances d'obtenir un emploi, ce qui est d'autant plus vrai dans un contexte où la demande des entreprises en matière de compétences a tendance à s'élever. Nous ajoutons aux ressources cognitives trois autres types de ressources que nous considérons également comme déterminantes pour l'accès à l'emploi : les ressources sociales, les ressources matérielles et les ressources psychologiques. Nous montrons alors l'importance des politiques publiques destinées à « doter » les individus en ressources, telles que les politiques de formation.

La deuxième section se focalise ensuite sur les frictions spatiales. Il est acté que les travailleurs et les entreprises ne prospectent pas sur un marché national mais sur des marchés locaux du travail (Zenou, 1997). Nous montrons qu'un pan de la littérature s'est concentré sur l'appariement dans les espaces urbains. Il met en évidence que la densité des marchés locaux du travail favorise les possibilités d'appariement. Nous nuançons ce résultat grâce aux travaux de Kain (1968) sur le « *spatial mismatch* ». Cet auteur a observé des disparités infra-urbaines en termes de taux de chômage et de salaires qu'il explique par des problèmes d'accessibilité

spatiale aux emplois pour certaines franges de la population (minorités). Nous en tirons une implication d'ordre plus général largement analysée dans la littérature : être localisé à distance d'un centre d'emploi réduit les chances d'appariement. Nous décrivons différents mécanismes qui expliquent ce résultat. Nous montrons aussi que « *skill* » et « *spatial* » « *mismatches* » sont interdépendants dans certains cas.

Enfin, dans une troisième section, nous interrogeons le rôle de l'action publique pour résoudre les problèmes d'appariement sur les marchés locaux du travail. Elle est *a priori* un moyen de rendre plus aisé la coordination entre les agents. De manière générale, l'analyse des dispositifs ou des mesures déployés en France dans le cadre de la politique de l'emploi fait ressortir un certain « empilement » et un ensemble de cloisonnements entre dispositifs. Nous montrons que la politique de l'emploi prend différentes directions : certaines des actions sont destinées à « *équiper les individus* » (Gazier, 2003), notamment pour réduire les « *spatial* » et « *skill mismatches* », d'autres sont destinées à faciliter la rencontre ente les agents en réduisant l'imperfection de l'information, en accompagnant les procédures de recrutement, en mettant en place des systèmes d'incitation… Parallèlement, des réflexions sur la responsabilité collective face à l'augmentation des transitions professionnelles sur le marché du travail ont lieu en Europe. Dans ce contexte, nous montrons l'intérêt d'évaluer l'action publique et nous proposons d'analyser de manière approfondie les DIT mis en œuvre sur les marchés locaux du travail afin de résoudre les problèmes d'appariement.

Section 1. *Analyse a-spatiale de l'appariement*

Les flux d'emplois et de main d'œuvre[7], estimés respectivement en France à 10 000 et à 30 000 par jour (Cahuc et Kramarz, 2004), ainsi que les transitions dans l'emploi (CDI, CDD, contrats aidés…), à l'intérieur du « non emploi » (formation, chômage, inactivité…) ou encore entre des situations d'emploi et de « non emploi », démontrent le dynamisme du marché du travail. Un pan de la littérature économique s'est concentré sur l'ensemble de ces mouvements, en s'appuyant sur des modèles d'appariement. Ces modèles sont de tradition néo-classique dans la mesure où les comportements des agents sont considérés comme rationnels. Néanmoins, ils ont opéré un véritable renversement de perspective en économie du travail car ils proposent d'une part, une vision dynamique du marché du travail, et reconnaissent d'autre part, l'existence de frictions sur ce marché impactant la capacité des agents à se coordonner. Dans cette section, nous allons nous concentrer sur les frictions de nature a-spatiale, en particulier sur celles liées à l'imperfection de l'information et à l'hétérogénéité des compétences offertes par les individus et demandées par les entreprises, cette hétérogénéité étant à l'origine de mésappariements en termes de compétences, qualifiés de « *skill mismatch* ». Nous mettons ainsi en évidence le rôle des comportements individuels des agents ainsi que celui des ressources cognitives pour analyser le processus d'appariement. Nous proposons néanmoins de compléter cette analyse en intégrant l'influence d'autres types de ressources : les ressources sociales, matérielles et psychologiques, qui sont autant de déterminants d'accès à l'emploi.

1. Les modèles d'appariement : principes généraux

La préoccupation majeure des auteurs des modèles d'appariement a été de proposer une théorie macroéconomique du chômage (Bontemps, 2004). Par rapport au modèle standard, ils intègrent les frictions relatives au temps, aux coûts et aux efforts consacrés aux activités de recherche d'emploi, s'agissant des chômeurs, et de prospection de candidats, s'agissant des entreprises. Les modèles d'appariement se situent donc dans un cadre d'information imparfaite (Stigler, 1962, voir l'encadré ci-dessous). Ces frictions expliquent la présence

[7] En moyenne, dans les pays de l'OCDE, Picart (2008) estime à 15% le taux d'emplois créés et le taux d'emplois détruits.

simultanée de chômeurs volontaires et/ou involontaires et de difficultés de recrutement (chômage frictionnel). En outre, le taux de tension[8] sur le marché du travail ainsi que les négociations sur les salaires entre les agents sont intégrés à ces modèles.

Encadré 1. Le cadre de l'information imparfaite : principes des modèles de prospection d'emploi

Le travail de Stigler sur la prospection d'emploi dans son article « *Information in the labor market* » (1962) a ouvert la voie à de nombreuses études économiques regroupées sous le nom de théories du « *job search* ». Ces travaux, en levant l'hypothèse de perfection de l'information, ont offert la possibilité de comprendre le chômage de prospection (chômage frictionnel)[9]. L'idée générale des théories du « *job search* » est que les coûts associés à la recherche d'information sur les caractéristiques des emplois, en particulier sur les salaires, et sur celles des candidats, en particulier sur leur productivité, sont à l'origine du délai nécessaire pour que les offreurs et les demandeurs de travail se coordonnent. Dans ces théories, les individus sont rationnels et le chômage reste un comportement volontaire comme dans le cadre microéconomique standard.

Dans les premiers modèles, le déterminant essentiel de l'analyse du comportement microéconomique de recherche d'emploi est le salaire de réserve[10]. Le chômeur fait des recherches d'emploi tant que le gain qu'il pense retirer d'une recherche supplémentaire est supérieur ou égal aux coûts associés à cette recherche (raisonnement à la marge). Les coûts supportés par les chômeurs sont liés au temps consacré à la prospection, c'est-à-dire au coût d'opportunité associé à la rémunération de l'emploi refusé (Magrini, 2006), aux différentes démarches nécessaires à l'obtention d'un emploi (accès à l'information sur les offres d'emplois, visites chez les différents organismes de placement ou de suivi, envois de candidatures, coûts des déplacements pour les entretiens, frais d'habillement…) ou encore, aux coûts psychologiques liés au statut de chômeur. Des extensions de ces modèles ont précisé que d'autres déterminants de nature monétaire (allocations chômage par exemple) ou non monétaire (type de contrat de travail ou conditions de travail) influencent la décision d'acceptation d'un poste de travail (Magrini, *op.cit.*). S'agissant des entreprises offrant des postes vacants, celles-ci recherchent le meilleur candidat pour un poste et un salaire donné. Elles optent pour le même type de calcul rationnel que les chômeurs c'est-à-dire qu'elles procèdent à un arbitrage entre les gains et les coûts de la prospection d'un candidat supplémentaire. Les gains sont la productivité du futur employé. Les coûts de recherche sont attachés aux phases de présélection et de sélection de candidats (publicité sur les

[8] Le taux de tension sur le marché du travail est le rapport entre le nombre de postes vacants et le nombre de chômeurs.

[9] A ce sujet, une des critiques qui a été formulée à l'égard des modèles d'appariement est qu'il est possible d'étudier le chômage frictionnel et les offres vacantes d'emplois grâce à un modèle standard de type « *job search* » avec levée de l'information parfaite (Cahuc et Zylberberg, 2001).

[10] Ce salaire détermine le seuil d'acceptation d'une offre d'emploi : au-dessus de ce seuil, l'agent participe au marché du travail, en dessous, il choisit de ne pas le faire. Le salaire de réserve occupe donc une place déterminante dans la décision d'accepter ou de refuser un poste.

postes offerts, tri des dossiers et sélection des candidats, entretiens, frais d'embauche…). Les entreprises prospectent tant que le gain marginal est supérieur ou égal au coût marginal. Pour remédier au problème d'imperfection de l'information sur le marché du travail et ainsi diminuer les coûts de sélection des candidats tout en anticipant les gains potentiels, l'une des stratégies possibles pour les entreprises est de rechercher des « signaux » de productivité.

Ces signaux, envoyés par les personnes à la recherche d'un emploi, sont étudiés par la théorie du « *signalling* » (Spence, 1973). Dans cette théorie, le diplôme est considéré comme un bon indicateur du potentiel de productivité des travailleurs. Plus généralement, Eymard-Duvernay et Marchal (1997) expliquent qu'il existe des « marqueurs de qualité » sur le marché du travail : « *Le marché fonctionne sur la base de dénominations reconnues par tous les acteurs, mises en relation de façon routinisée dans les mémoires des personnes comme sur les supports d'information qui leur permettent de circuler* » (p. 76). Certains signaux sont perçus de manière subjective et négative par les employeurs, tels que le sexe ou l'origine, favorisant l'émergence de comportements discriminatoires[11]. Enfin, des extensions des modèles de « *job search* » ont cherché à endogénéiser l'intensité de l'effort individuel de la recherche d'emploi pour analyser la durée de la prospection (Marchal et Rieucau, 2006). Marchal et Rieucau (*op.cit*) expliquent que cette intensité est souvent mesurée par le temps, le budget ou l'addition des démarches effectuées.

1.1. La fonction d'appariement

Les frictions ne sont pas formalisées explicitement dans les modèles d'appariement (L'Haridon et Malherbet, 2010) : elles sont en réalité capturées dans les paramètres de la fonction d'appariement (« *matching function* »). Cette fonction prend traditionnellement la forme d'une Cobb-Douglas[12]. Elle résume l'efficacité du processus d'ajustement entre les entreprises proposant des postes vacants et les chômeurs[13] dans une économie donnée. Plus précisément, la fonction d'appariement détermine le nombre de postes vacants pourvus au cours d'une période (noté M_t), ce qui correspond au nombre d'appariement (ou de « *job matching* ») en fonction du nombre de chômeurs (U_t) et du nombre d'emplois vacants (V_t) en

[11] On distingue habituellement deux grands types de discrimination : la discrimination pure (Becker, 1957) et la discrimination statistique (Phelps, 1972, Arrow, 1973).

[12] Pour une présentation des propriétés de la fonction d'appariement ainsi que de son environnement simplifié dans les modèles de base de l'appariement, nous renvoyons le lecteur aux travaux de Pissarides (2000), Cahuc et Zylberberg (2001), Boyer (2002), Maillard-Adamiak (2008), Georges et *al.* (2010) ou encore à ceux de L'Haridon et Malherbet (2010).

[13] Dans les modèles de base de l'appariement, seuls les chômeurs sont à la recherche d'un emploi ce qui a fait l'objet de critiques (Fondeur et Zonda, 2009). Les activités de recherche d'emploi des salariés ne sont pas intégrées, ni celles des inactifs. Pour pallier ce problème, des modèles plus récents, tel que celui proposé par Pissarides (1994), ont intégré les activités de recherche d'emploi sur le tas des salariés (« *on-the-job search* »).

début de période. Elle consiste en une relation entre des quantités, soit en une « relation technologique » (Boyer, 2002), tout comme l'est la relation entre les facteurs capital et travail dans la fonction de production. Pissarides (1994) fait lui-même le parallèle entre les deux fonctions « *the production function summarizes a relationship that depends on a physical technology* (…). *Similarly the matching function summarize a trading technology* » (p.4). La fonction d'appariement résume donc la « technologie d'appariement ».

1.2. Intérêts et prolongements

Les travaux initiaux sur l'appariement se sont attachés à estimer la fonction d'appariement sur données agrégées. Son estimation présente un double intérêt. D'abord, elle offre la possibilité de comparer des zones géographiques (comme des pays) en termes d'efficacité de l'appariement : « *toutes choses égales par ailleurs, si dans deux pays A et B, le nombre de chômeurs* U_t *et de postes vacants* V_t *est identique à un instant t, mais que dans le pays A, le nombre de postes pourvus* M_t *est inférieur, c'est que ce dernier connaît un plus grand nombre de frictions. Le processus d'appariement est alors moins efficace dans le pays A* » (traduit par nous, interview de Pissarides pour *Economic Dynamics*, 2008). Cette fonction a également fait l'objet d'estimations sur données infra-nationales, par exemple dans les travaux de Coles et Smith sur les bassins d'emploi au Royaume-Uni (1996), d'Agullo (2000) ou encore de Maillard-Adamiak (2008) sur les régions françaises. Ensuite, l'estimation de fonctions d'appariement facilite la prévision des effets des politiques publiques sur la technologie d'appariement et par là même sur le fonctionnement du marché du travail. Sans chercher *ex-ante* à promouvoir tel ou tel type de politique, des chercheurs ont modélisé les effets de différents types de politiques publiques sur le processus d'appariement comme les effets des politiques de protection de l'emploi dans différents pays du monde (*cf.* Pissarides, 2001, pour les pays européens), de l'indemnisation des chômeurs[14], du salaire minimum (Gavrel et Lebon, 2006) ou encore, les effets des politiques d'incitation à la demande et à l'offre de travail peu qualifiées (Cahuc et Lehmann, 2002).

Pour conclure, les modèles d'appariement permettent d'expliquer la coexistence d'offres d'emploi vacantes et de chômeurs ou encore de prévoir les conséquences des politiques

[14] Delaigue (2010) explique que l'effet des allocations chômage sur le chômage est complexe : un haut niveau d'allocations chômage est susceptible d'augmenter la durée du chômage mais, dans le même temps, plus cette durée est longue, plus les chances de trouver un emploi satisfaisant sont fortes (du point de vue des qualifications ou de la qualité des emplois) ce qui a un effet positif sur la qualité des appariements.

publiques sur le marché du travail. Ils se situent dans un cadre d'information imparfaite ce qui explique que les agents adoptent des comportements rationnels afin de limiter les coûts de transaction. Les modèles initiaux se sont concentrés sur des fonctions d'appariement agrégées dans une perspective macroéconomique ; en ce sens, elles sont des « boîtes noires »[15], à l'instar de la fonction de production. Pour comprendre de façon plus précise l'origine des problèmes d'appariement, nous proposons dès lors de nous concentrer sur deux grands types de frictions fréquemment mis en avant dans la littérature économique. Les frictions liées à l'hétérogénéité des agents en termes de compétences offertes et demandées, à l'origine de problèmes de « *skill mismatch* », sont présentées dans le prochain point. Les frictions liées à l'espace, donnant lieu à des problèmes de « *spatial mismatch* » (Kain 1968), sont exposées plus loin dans la section deux.

2. Le « *skill mismatch* »

L'hétérogénéité des qualifications offertes par les travailleurs et demandées par les entreprises, source de mésappariements en termes de compétences (« *skill mismatch* »), est une des causes du chômage (Zenou, 1999). Pourtant, dans le modèle microéconomique standard, le facteur travail est considéré comme un bien homogène, autrement dit, les compétences, que nous définissons comme un ensemble de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être innés et acquis, ne sont pas déterminantes pour distinguer les salariés. Nous proposons donc dans cette partie de réunir des éléments théoriques et empiriques pour analyser le « *skill mismatch* ». Dans les faits, chaque individu possède un ensemble de compétences personnelles spécifiques, ce qui est notamment mis en exergue dans la théorie du capital humain que nous présentons brièvement dans un premier temps (Becker, 1964). Ensuite, nous montrons qu'empiriquement, il est vérifié que le niveau de qualification protège contre le risque de chômage. Ce constat s'explique en grande partie par une tendance générale à l'élévation du niveau des compétences demandé par les entreprises, ce qui réinterroge les grilles de postes et le traitement collectif du travail (Moati, 1998). Nous finissons par exposer le cercle des qualifications qui est la représentation traditionnelle servant à mesurer l'éloignement des entreprises et des chômeurs dans l'espace des qualifications, ce qui revient à mesurer le « *skill mismatch* ».

[15] Petrongolo et Pissarides ont proposé une recension des travaux sur les fondements microéconomiques de la fonction d'appariement dans un article de 2001. Ils montrent que l'efficacité du processus d'appariement est influencée par deux grandes catégories de facteurs. Ils distinguent les facteurs liés aux comportements individuels de ceux qui n'en relèvent pas.

2.1. L'importance des compétences pour l'appariement

2.1.1. La théorie du capital humain : principes généraux

La théorie du capital humain lève l'hypothèse standard d'homogénéité du facteur travail. Simonnet (2003) explique que les travaux de Mincer (1958) et de Schultz (1961), antérieurs à l'ouvrage de référence de Becker (1964) « *Human Capital : A Theoritical and Empirical Analysis* », ont conduit peu à peu à forger cette théorie. Le premier expose que toutes les personnes ne sont pas prêtes à investir dans la formation pour occuper ensuite des emplois qualifiés garantissant un meilleur salaire, d'où l'existence d'écarts salariaux. Le second indique que la productivité des individus s'améliore si ces derniers décident d'investir dans leur capital humain. Becker (1964) a quant à lui procédé à un travail de conceptualisation théorique et de modélisation dans l'optique de comprendre l'opportunité d'investir dans ce capital particulier.

Simonnet (2003) définit le capital humain de la manière suivante: « [il] *est l'ensemble des compétences, qualifications et autres capacités possédées par un individu à des fins productives. Il peut être inné ou s'acquérir durant le cursus scolaire, universitaire ou au cours d'expériences professionnelles, par la transmission de savoirs et qualifications* » (p.2). Dans la théorie du capital humain, l'acquisition de connaissances est possible grâce des investissements en matière d'éducation ou de formation. L'individu investit de manière rationnelle dans la tradition du comportement de l'*homo oeconomicus*. En effet, à l'image d'un investissement dans le capital physique, l'agent investit dans son capital humain car il anticipe un « retour sur investissement » se concrétisant par les salaires qui lui seront versés lorsque qu'il occupera un emploi. Pour faire son choix, l'agent calcule les coûts de son investissement dans l'éducation et la formation et les gains actualisés (*i.e.* les salaires actualisés qu'il retirera de l'occupation d'un emploi dans le futur). La formation initiale implique des coûts de nature monétaire tels que les frais de scolarité. Lorsque celle-ci n'est plus obligatoire, elle implique un coût d'opportunité lié au choix de continuer ses études. Ce coût est mesuré par les salaires auxquels la personne renonce en optant pour des années d'études ou des heures de formation supplémentaires (Simonnet, 2003). Si les gains actualisés sont supérieurs aux coûts, l'individu investit, sinon, il choisit de ne pas le faire. Les coûts de la formation sont généralement payés en intégralité par le travailleur dans cette théorie même s'ils sont parfois pris en charge par la famille, par l'Etat (*via* des bourses d'études par exemple), par les Collectivités locales ou le Service Public de l'Emploi (SPE) (formation

continue), ce qui influence les choix économiques individuels. En plus de cela, les entreprises financent parfois des formations spécifiques pour que les travailleurs puissent occuper les postes qu'elles proposent (Stankiewicz, 2003).

Un des intérêts de la théorie du capital humain est qu'elle met en évidence l'hétérogénéité du capital humain, ce dernier pouvant se définir comme un ensemble de capacités cognitives innées et acquises qu'un individu détient à des fins productives. Cette hétérogénéité se traduit par des écarts de productivité justifiant les différences de rémunérations entre les travailleurs. La théorie du capital humain insiste aussi sur les formations initiale et continue qui tiennent une place importante dans le développement des compétences des individus. Elle comporte néanmoins des limites. L'une d'entre elles est qu'elle reste une théorie du choix rationnel. Elle évacue notamment la question du rôle des institutions et des valeurs transmises par la famille ou l'environnement social dans l'acquisition de compétences.

2.1.2. L'effet protecteur de la qualification et de la formation contre le chômage

Au niveau empirique, le capital humain, en particulier le niveau de qualification, a un effet protecteur contre le risque de chômage. Le tableau ci-dessous permet d'observer cet effet.

Tableau 2 : Taux de chômage selon le niveau de diplôme dans les Enquêtes Emploi de 1990 à 2007

Taux de chômage par diplôme [16] (%)	1990	1997	2002	2005	2007
Sans diplôme ou CEP	13,0	17,5	14,1	15,0	13,2
Brevet des collèges, CAP, BEP	8,4	11,4	8,3	9,3	7,8
Baccalauréat	6,5	11,4	8,2	9,2	7,1
Bac + 2	3,7	8,2	5,6	6,6	5,2
Diplôme du 2ème ou 3ème cycle supérieur	3,5	7,3	5,7	7,0	5,6
Ensemble	9,2	12,3	8,9	9,8	8

Source : INSEE, Enquêtes Emploi - Chômeurs au sens BIT[17]

[16] CEP : Certificat d'Etudes Primaires ; CAP : Certificat d'Aptitudes Professionnelles ; BEP : Brevet d'Etudes Professionnelles

[17] La définition du chômage a été formulée dans l'optique de procéder à des comparaisons internationales. Un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à 3 conditions : 1) être sans emploi (ne pas avoir travaillé durant une semaine de référence), 2) être disponible pour travailler dans les 15

Dans ce tableau, on remarque d'abord que les personnes dépourvues de qualification sont celles qui connaissent le taux de chômage le plus élevé, ce dernier étant systématiquement supérieur au taux de chômage de l'ensemble de la population quelle que soit l'année. Une deuxième remarque concerne le fait que ce taux diminue avec l'élévation du niveau de diplôme. On observe en effet que le taux de chômage des personnes ayant poursuivi des études supérieures est toujours inférieur à celui de celles possédant un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat. En outre, la littérature empirique montre qu'il existe des inégalités d'accès à la formation professionnelle en fonction du niveau de diplôme des demandeurs d'emploi ou en fonction du statut chômeur *versus* salarié. Selon une étude de Bonaïti et *al.* (2005-2006), sur environ 15% des chômeurs ayant suivi une formation en 2003, seuls 9% étaient sans qualification, contre 17,7% de niveau baccalauréat et 21,4% de niveau supérieur à ce diplôme. Le rapport Marx (2010) met en évidence les inégalités entre demandeurs d'emplois et salariés. Il reprend les conclusions d'une étude de la Cour des Comptes estimant que « *les demandeurs d'emploi bénéficient en moyenne deux fois moins de la formation professionnelle que les salariés en situation d'activité* », tout en précisant néanmoins que « *les formations dont bénéficient les demandeurs d'emploi sont plus longues (104 heures en moyenne contre 56 heures pour les salariés) et conduisent plus souvent à un diplôme, une certification ou une qualification que celles suivies par les salariés (37% contre 16%)* ». Enfin, il existe des problèmes d'obsolescence du capital humain accentuant les problèmes d'appariement. Les chômeurs de longue durée, ou bien ceux qui n'ont pas bénéficié de formations au fil de leur carrière se retrouvant sans emploi suite à des chocs macroéconomiques, sont sujets à l'érosion de leur capital humain. Selon Cahuc et Zylberberg (2005) « *une formation professionnelle efficace, donnant une seconde chance aux personnes dont les compétences ont été dévalorisées par le progrès technique ou la concurrence internationale, constitue une des composantes essentielles du système de formation* ».

L'acquisition de compétences tout au long de la vie est donc un enjeu fort pour les personnes à la recherche d'un emploi et pour l'ensemble de la population active de manière générale. Les entreprises ont tendance à favoriser des candidats toujours plus diplômés et expérimentés. Dès lors, nous proposons d'analyser l'évolution de la demande en termes de compétences de la part des entreprises.

---

jours et 3) chercher activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans les 3 mois.

2.1.3. La poursuite de logiques productives « cognitives » dans les entreprises

Dans les entreprises, on assiste à une élévation du niveau général de compétences qui s'explique en partie par la montée des incertitudes dans la sphère économique, ce qui requiert le passage à des modes de production flexibles et poursuivant des logiques « cognitives » (logiques post-fordistes). L'intensification de la concurrence, la versatilité de la demande des consommateurs, l'évolution des marchés financiers ou encore les impératifs en matière d'innovation sont autant d'éléments ayant profondément modifié les comportements des entreprises en matière de compétences demandées (Moati, 1998).

Au niveau théorique, en économie industrielle, les travaux des auteurs de la théorie des compétences (Penrose, 1959, Richardson, 1972) et ceux des évolutionnistes (Nelson et Winter, 1982, Dosi, 1988, Kline et Rosenberg, 1986, Teece et Pisano, 1998), que l'on peut rassembler sous le terme d'approches cognitivistes, rendent compte de l'importance de la notion de compétences pour l'analyse de l'organisation et du développement des entreprises. Dans ces approches, la firme est un assemblage de compétences individuelles et organisationnelles spécifiques « (…) *que la firme accumule de manière routinière, au fur et à mesure de son activité, en vertu de différents mécanismes d'apprentissage* » (Bouba-Olga, 2000). Les comportements et les performances d'une firme s'expliquent par la possession, le développement et la combinaison de ressources idiosyncratiques qui en font un ensemble unique (Ferru, Bourdu, 2010). Les logiques productives « cognitives » poursuivies par les entreprises supposent donc de fortes capacités intellectuelles et personnelles de la part des travailleurs pour pouvoir alimenter, continuellement, les capacités d'apprentissage des entreprises et les processus d'innovation : elles ont par conséquent tendance à exclure la main-d'œuvre la moins qualifiée. De façon logique, les critères de recrutement des entreprises ont tendance à se durcir (Chardon et Estrade, 2007) accentuant les inégalités entre les différents types de travailleurs. Blanc et Hild (2008) indiquent que la sélection des entreprises tend à défavoriser les jeunes sans expérience, les individus sans diplôme, les chômeurs âgés ou les chômeurs de longue durée. Les exigences des entreprises en matière de compétences sont notamment perceptibles dans le milieu industriel.

Dans le domaine de l'industrie, les ouvriers ont vu leurs tâches se transformer ou se complexifier avec l'utilisation de nouvelles machines ou l'introduction de nouvelles technologies par exemple, ou encore, à cause de la demande croissante des entreprises en matière de polyvalence, d'autonomie, de responsabilités, de travail en équipe… Ces

évolutions requièrent des compétences transversales qui avantagent les plus diplômés (Zamora, 2006).

Une étude de 2004 réalisée par Alexandra Spitz en Allemagne a démontré que, tous postes confondus, le travail fait de moins en moins appel à des tâches routinières et monotones, conduisant les entreprises à privilégier des salariés détenant un niveau de qualification et de compétence croissant. Cette étude allemande[18] repose sur deux variables : le volume dans l'emploi des salariés selon leur niveau de qualification et le poids des différents types de tâches qu'ils réalisent. L'étude distingue trois niveaux de qualification : « faible », « moyen » et « fort », et cinq types de tâches : « routinières manuelles », « routinières cognitives », « non routinières manuelles », « non routinières d'analyse » et « non routinières d'interaction » (traduit par nous, Spitz, 2004). Entre 1997 et 1999 en Allemagne de l'Ouest, l'auteur constate d'abord que la part dans l'emploi des personnes faiblement qualifiées a diminué de presque dix points de pourcentage en vingt ans, que celle des personnes moyennement qualifiées est restée relativement stable et que celle des personnes fortement qualifiées a doublé. De plus, dans cette étude, sont également intégrées deux variables donnant l'évolution des tâches confiées aux salariés par niveau de qualification ; leur croisement permet de constater que la part des tâches non routinières a augmenté, tous niveaux de qualification confondus, y compris chez les personnes faiblement qualifiées. Cette part s'élevait à 25% en 1979 contre 40% en 1999. Cette évolution montre donc que les entreprises confient de plus en plus de tâches cognitives à leurs salariés. Dans l'industrie métallurgique par exemple, sur les postes industriels d'ouvriers traditionnellement non qualifiés, l'utilisation de certains équipements spécifiques, comme la Programmation Assistée par Ordinateur (PAO), a fait évoluer les compétences requises : maîtrise de l'anglais, connaissances en informatique, en mathématiques, en technologie ou en physique.

Les modes d'organisation développés dans les entreprises s'appuient donc sur une division cognitive du travail qui procure un avantage aux salariés détenant un certain niveau de compétences. Perrat (2006) indique que le modèle d'emploi basé sur la qualification « (…) *qui résulte de la confrontation entre les qualifications requises et celles censées être acquises par les individus* », et dont le diplôme est « un signal », est en train d'être supplanté par le « *modèle de la compétence* » qui fait référence « *aux capacités de l'individu* ». La montée d'un tel modèle supplante donc peu à peu le modèle traditionnel de la qualification, en

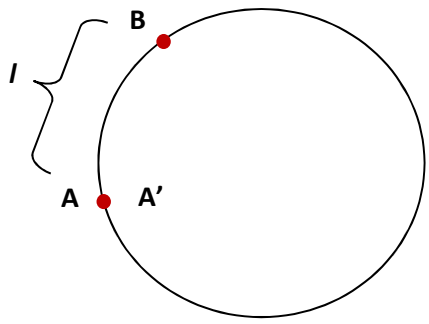
[18] L'échantillon étudié est composé de 89 603 salariés d'Allemagne de l'Ouest âgés de 18 à 65 ans.

particulier dans l'industrie, rendant « (…) *pour partie obsolète les grilles de postes et le traitement collectif du travail* » (Moati, 1998). La principale difficulté de ce nouveau modèle réside dans le fait que la majorité des compétences n'est perceptible que dans la mise en situation de travail, et encore, seulement partiellement, puisque certaines sont tacites, se révèlent *via* des tâches d'interaction ou s'améliorent avec l'expérience. La valorisation des compétences a pour effet d'accentuer l'hétérogénéité des travailleurs ce qui incite les représentants des entreprises et des salariés à penser de nouvelles grilles de métiers. En effet, traditionnellement, les employeurs et les intermédiaires sur le marché du travail agissent pour maintenir des qualifications standardisées (Mellet, 2004). Avec ce nouveau modèle, il est donc probable de voir émerger d'autre types de grilles basées sur les compétences et reposant sur de nouveaux compromis négociés.

Finalement, plus l'adéquation entre les compétences offertes par les personnes à la recherche d'un emploi et les compétences demandées par les entreprises sera forte, plus la qualité des appariements sera bonne, renforçant ainsi l'efficacité du marché du travail et la compétitivité des firmes. Pour mesurer l'adéquation entre les compétences offertes et demandées, le cercle des qualifications, inspiré du modèle de Salop (1979)[19], est fréquemment utilisé. L'hétérogénéité des travailleurs et des entreprises en termes de qualification est représenté sur un cercle permettant de mesurer l'ampleur du « *skill mismatch* ».

Sur un cercle de circonférence normalisée à 2 (*cf.* figure ci-dessous), chaque point représente les qualifications offertes par les travailleurs et celles demandées par les entreprises. Les entreprises et les travailleurs sont placés de manière aléatoire et uniforme sur ce cercle.

Figure 1 - Le cercle des qualifications *ou* la différenciation des entreprises et des travailleurs



Source : Adapté de Gavrel et Lebon (2006, p.56)

[19] Ce modèle est à l'origine un modèle de concurrence spatiale (Grimaud et Rochet, 1994).

Si un travailleur A se trouve exactement sur le point de la qualification requise (A') par l'entreprise pour occuper l'emploi qu'elle propose, alors, l'adéquation est maximale c'est-à-dire que la qualité de l'appariement est optimale. Plus la qualité de l'appariement est forte, plus la productivité du travailleur sera bonne (Georges et *al.*, 2010). En revanche, si le travailleur se situe sur le point A et que l'emploi est localisé sur un point B (*cf.* figure), alors, un problème d'inadéquation en termes de qualification émerge. La distance entre les deux points traduit finalement le niveau de « *skill mismatch* ». Thisse et Zenou (2000) indiquent que cette distance est un coût d'adaptation (ou un coût de formation) devant être assumé financièrement par le travailleur s'il souhaite occuper le poste. La distance est comprise entre 0 et 1 inclus, on la note l. Par déduction, l'adéquation parfaite en termes de qualification se manifeste par une distance nulle ($l = 0$). En revanche, plus cette distance s'approche de 1, plus le mésappariement est fort. Georges et *al.* (2010) précisent qu'il existe un seuil de tolérance maximal d'inadéquation chez les entreprises, qu'ils notent λ. Plus ce seuil est grand, plus le nombre de postes pourvus est important.

L'ensemble des travaux théoriques et empiriques que nous avons mis en évidence insiste finalement sur le rôle des ressources de nature cognitive détenues par les individus pour obtenir un emploi, en particulier par rapport à la problématique adéquation/inadéquation des compétences offertes et demandées (« *skill mismatch* »). Des travaux ont également souligné que les ressources cognitives, notamment le niveau de qualification, influencent l'intensité de la recherche d'emploi : les capacités de recherche, de sélection et d'analyse de l'information sur les offres d'emploi vacantes sont moins fortes chez les personnes peu qualifiées par rapport aux personnes qualifiées (Magrini, 2006). En outre, certaines personnes éloignées de l'emploi connaissent de plus grandes difficultés pour se valoriser sur un CV ou lors d'un entretien, ce qui fait augmenter le coût de leur recherche d'emploi.

3. Le rôle des ressources individuelles

Les agents possèdent un ensemble de caractéristiques individuelles observables et inobservables, que nous proposons de regrouper sous le terme de ressources, qui influencent plus ou moins positivement leurs possibilités d'appariement avec les entreprises. L'importance des ressources cognitives détenues par les individus étant établie, d'autres ressources déterminantes pour obtenir un emploi méritent donc d'être étudiées. D'abord, nous présentons les ressources sociales c'est-à-dire les ressources liées à l'appartenance à des

réseaux de relations personnelles. Ensuite, nous examinons le rôle des ressources matérielles et psychologiques.

3.1. Les ressources sociales

Les ressources sociales sont étudiées à partir de différentes théories en sociologie en particulier dans la théorie du capital social (Bourdieu, 1980, Coleman, 1988) et dans celle des ressources sociales (Lin, 1995). Ne souhaitant pas entrer dans des débats internes à la discipline, nous nous appuyons sur les points communs relevés entre ces deux théories[20] pour proposer une définition des ressources sociales qui soit adaptée à notre propos. Nous définissons les ressources sociales comme des ressources contenues dans des réseaux de relations qui facilitent le résultat des actions engagées par les acteurs. Les réseaux de relations sociales ont également été étudiés par la Nouvelle Sociologie Economique dont Granovetter est le chef de file. Son étude de 1974 nous permet de rendre compte de l'importance des ressources sociales pour l'accès à l'emploi.

Dans cette étude, Granovetter a examiné les méthodes de recherche d'emploi sur le marché du travail aux Etats-Unis. Il a mis en évidence, d'une part, le poids des relations personnelles dans la mise en relation entre les entreprises et les travailleurs, et d'autre part, l'importance de la nature des liens et de la structuration des réseaux sociaux en matière d'accès aux ressources informationnelles sur les caractéristiques des postes ou des candidats. Il observe en effet qu'un grand nombre de recrutements est lié aux relations sociales qu'il distingue selon la nature des liens : liens forts *versus* liens faibles. Il explique ainsi que la recherche d'emploi est plus qu'un processus économique rationnel, qu'elle est très lourdement encastrée dans des processus sociaux qui contraignent la manière de chercher un emploi et ses résultats[21].

Son enquête a été réalisée sur une population de cadres professionnels, de techniciens et de cadres gestionnaires de la banlieue de Boston. Dans 56% des cas, ces personnes ont obtenu un emploi grâce à leurs relations sociales. En outre, pour la plupart, la personne les ayant

[20] Voir Lin (1995) pour une discussion sur la théorie du capital social (Bourdieu, 1980, Coleman 1988) et la théorie des ressources sociales. Elle défend dans cet article la théorie des ressources sociales qui : « (…) *se concentre sur les ressources que contient un réseau social, sur la manière dont l'action individuelle bénéficie de l'accès et de l'utilisation de ces ressources (Lin, 1982). Les ressources sont définies comme des biens dont la valeur est déterminée socialement et dont la possession permet à l'individu de survivre ou de préserver des acquis. Ces ressources peuvent être acquises (l'éducation, le prestige ou l'autorité) ou héritées (l'appartenance ethnique, le sexe, parfois la religion ou les ressources des parents).* » (Lin, 1995, p. 687).

[21] Nous reviendrons dans le détail sur la notion d'encastrement dans le deuxième chapitre.

informées de l'offre d'emploi ne faisait pas partie de leur entourage proche : « *les meilleurs emplois sont ceux qui utilisent des contacts professionnels plutôt que des liens familiaux ou d'amitiés, plutôt des liens faibles que des liens forts et des chaînes de relationnelles courtes* ». Cette citation fait ressortir « *la force des liens faibles* » (Granovetter, 1973) : « *les individus avec qui on est faiblement lié ont plus de chances d'évoluer dans des cercles différents et ont donc accès à des informations différentes de celles que l'on reçoit* » (p. 48).

Cette distinction entre liens faibles et liens forts part du constat que l'information qui circule entre les membres d'un groupe d'individus entretenant des liens forts, mesurés par l'intensité relationnelle et la fréquence des relations, est redondante. En effet, les réseaux de liens forts sont composés de personnes proches socialement, qui partagent, par exemple, les mêmes centres d'intérêts, la même profession, évoluent dans le même secteur d'activité. Par conséquent, les liens faibles correspondent aux relations pour lesquelles les caractéristiques précédentes sont moins fortes : ils inscrivent l'acteur dans un réseau quantitativement et qualitativement plus large (que le sien) et lui permettent ainsi d'accéder à des réseaux d'individus et d'informations auxquels il n'aurait pu accéder par ses liens forts (Ferru, 2010). Granovetter explique que la majorité des liens faibles sont noués durant le cursus scolaire ou durant la carrière professionnelle. On comprend dès lors que les individus n'ayant pas fait d'études longues bénéficient dans une moindre proportion de l'opportunité des liens faibles. A ce sujet, Granovetter indique que « *les groupes de travailleurs sous-employés ont des amis qui sont eux-mêmes sous employés et qu'ils sont donc désavantagés pour accéder aux informations sur les emplois* » (1974, p.136). On observe alors un phénomène d'exclusion qui s'auto-renforce dans ces groupes de travailleurs. L'étude de cet auteur montre également que 30% de son échantillon n'a pas cherché l'emploi qu'il occupait au moment de l'enquête et qu'il est mieux rémunéré et plus satisfait par rapport à la moyenne des enquêtés. Finalement, il observe que l'efficacité des recrutements par relations est supérieure à celle des recrutements passant par des canaux formels. Cette partition entre canaux formels et informels[22] a donné lieu à de nombreux travaux mesurant leur efficacité respective (Rees, 1966, Holzer, 1987, 1988, Lindeboom et *al.*, 1994 ou Cahuc et Fontaine, 2004, par exemple).

[22] Bureau et Marchal (2005) précisent que les canaux formels sont composés des agences pour l'emploi, des annonces, des cabinets de recrutement privés, des agences d'intérim, des bureaux d'étudiants, des syndicats professionnels, auxquels on peut rajouter aujourd'hui les sites d'annonces d'emplois sur Internet (les « *job boards* »). Les canaux informels sont composés des réseaux de relations sociales. Les candidatures spontanées n'ont pas une place figée dans cette partition. Pour certains, elles sont considérées comme faisant partie du

3.2. Les ressources matérielles et psychologiques

D'abord, les moyens matériels à disposition des personnes à la recherche d'un emploi, comme la voiture, le permis de conduire ou le logement, ont des conséquences sur les chances d'accéder à l'emploi. Bien sûr, ces ressources matérielles dépendent en grande partie de leurs ressources financières. En cas de ressources financières insuffisantes, l'Etat et/ou les Collectivités locales peuvent proposer des politiques ou des mesures qui permettent d'accéder à des ressources matérielles : mise en place de transports en commun, d'aides à l'accès au logement ou d'aides à la mobilité (comme le financement du permis de conduire ou la gratuité dans les transports). Ensuite, la recherche d'emploi est influencée par des ressources psychologiques qui se répercutent sur les comportements des individus, notamment en matière d'intensité de la recherche d'emploi. La motivation est une de ces ressources. Elle est reconnue comme étant un des déterminants cruciaux pour le retour à l'emploi.

Pour Castra (2003), la motivation est un facteur permettant d'expliquer les difficultés des demandeurs d'emploi à sortir du chômage. De façon théorique et générale, la motivation est un *« construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement »* (Vallerand et Thill, 1993, p.18). Fouquereau et *al.* (2010) expliquent que : i) le déclenchement fait référence à l'engagement ou non de l'individu dans une activité, ii) la direction correspond aux choix effectués par une personne parmi les nombreuses possibilités qui lui sont proposées, iii) l'intensité fait référence à la notion d'investissement personnel et correspond au niveau d'effort fourni par un individu pour l'accomplissement d'une tâche (par exemple, participer à un atelier d'aide à la rédaction d'une lettre de motivation) et enfin iv) la persistance reflète le maintien de la participation à une activité sur une durée plus ou moins longue. Ces auteurs précisent qu'il existe d'autres types de ressources psychologiques tels que les traits de personnalité. Parmi ces traits de personnalité, ils distinguent la personnalité proactive qui renvoie à une propension à agir sur son environnement afin de le modifier[23]. Les personnes proactives font preuve d'un esprit d'initiative avancé, sont entreprenantes et davantage persévérantes (Fouquereau et *al.*, *op.cit.*). De ce fait, dans le champ professionnel, les personnes proactives sont considérées comme étant des personnes capables de sélectionner, de créer et d'influencer leurs situations de travail afin d'accroître leurs chances de réussite.

---

premier groupe car elles ne font pas systématiquement appel à des relations sociales. Pour d'autres, elles font partie du second groupe car elles ne répondent pas à une demande initiale de la part des entreprises.

[23] Pour plus de compléments et des références sur les construits psychologiques, se référer à la recension de la littérature réalisée par Fouquereau et *al.* (2010).

Par exemple, un demandeur d'emploi proactif serait un demandeur d'emploi actif dans sa recherche, qui va à la rencontre des entreprises et qui persévère dans sa démarche, malgré des tentatives ayant échoué. Les personnes proactives présentent une plus grande détermination à apprendre dans le cadre professionnel. Ainsi, un demandeur d'emploi avec une personnalité proactive serait aussi davantage investi dans une formation qualifiante et diplômante. Enfin, les individus ayant une personnalité proactive ont un niveau plus élevé « d'employabilité » et sont davantage flexibles dans leur travail. Elles s'adaptent et s'intègrent plus rapidement à une nouvelle entreprise ou à un nouvel emploi.

Les quatre grands types de ressources nécessaires à l'obtention d'un emploi que nous venons de mettre en évidence - les ressources cognitives, sociales, matérielles et psychologiques - peuvent être objectivement ou subjectivement[24] perçues par les agents. L'ensemble de ces ressources sont des déterminants individuels de l'accès à l'emploi. Elles rendent des « services » aux individus pour gérer les différentes étapes, *i.e.* les transitions, composant leurs parcours professionnels. Dès lors, on comprend que certains publics se trouvent fragilisés parce qu'ils ne détiennent pas l'ensemble des ressources nécessaires demandées par les entreprises : diplômes, savoir, savoir-faire, savoir-être, véhicule, logement ou encore réseaux de relations sociales. Mais, plus largement, c'est aujourd'hui l'ensemble des travailleurs qui est concerné par cette question des ressources individuelles car celles-ci participent à maintenir leur niveau d' « employabilité ». Perrat (2008), analysant les préconisations du Contrat de Plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006, précise que « *le terme d'insertion renvoie aujourd'hui au public le plus en difficulté* » (mais) *il faut désormais comprendre que « l'insertion s'adresse à tous les publics, y compris à ceux qui ne sont victimes d'aucun handicap scolaire ou social* ». Cette région incitait ainsi les acteurs concernés *« à développer l'individualisation sous toutes ses formes et les allers-retours entre la formation et l'emploi », l'objectif étant « que chacun puisse s'orienter ou se réorienter en permanence* » (p.50). Pour favoriser le développement des ressources individuelles, des politiques publiques sont donc destinées à « *équiper les individus* » (Gazier, 2003). Il peut s'agir de politiques d'éducation, de formation professionnelle, de transport ou encore de logement.

[24] Par exemple, dans un de nos travaux de terrain, nous avons vu qu'une personne résidant dans un foyer d'hébergement d'urgence, bien que possédant la ressource matérielle « logement », avait eu des difficultés pour trouver un emploi compte-tenu du signal négatif que ce type de logement envoi aux employeurs potentiels.

Pour conclure, nous venons de proposer une analyse a-spatiale de l'appariement. Pourtant, certains éléments relevés jusqu'ici dans la littérature font pressentir l'intérêt d'une analyse spatialisée. Par exemple, dans les théories de la prospection d'emploi, les coûts des déplacements sont intégrés au calcul rationnel du chômeur. Ils sont déterminants dans l'acceptation ou le refus d'un poste. De plus, la possession ou la non possession de ressources matérielles en rapport avec la mobilité spatiale (permis de conduire, véhicule motorisé, accès aux transports collectifs…) influencent la zone de prospection d'emploi et le coût des déplacements. En outre, les ressources cognitives ont un effet sur les capacités de déplacement des individus. Le Breton (2008) prend l'exemple des transports en commun dans les quartiers urbains défavorisés. Il indique que pour les utiliser, encore faut-il avoir une représentation de l'espace, savoir lire un plan, envisager même de sortir du quartier… Il indique que dans ces quartiers, les personnes ont un rapport à la mobilité comparable à celui d'insulaires. Dans la section deux, nous souhaitons donc intégrer l'espace à l'analyse de l'appariement. Nous allons insister sur des travaux de l'économie du travail, de l'économie géographique et urbaine, ou se trouvant à mi-chemin entre ces deux spécialités, qui ont étudié le rôle des marchés locaux du travail sur l'appariement.

Section 2. *Analyse spatialisée de l'appariement*

Les personnes à la recherche d'un emploi prospectent rarement sur l'ensemble du territoire national. Zenou (1997) indique qu'« *[i]l est empiriquement vérifié que le marché du travail est, dans la plupart des pays, segmenté sur une base géographique. Dans la grande majorité des cas, les travailleurs, mais aussi les entreprises, ne prospectent que sur des marchés régionaux admettant une taille très inférieure à celle du marché national.* ». Le marché du travail national est donc composé d'un ensemble de marchés locaux du travail. Pour les étudier, se pose alors la question de l'échelle géographique pertinente.

Les données sur le travail et l'emploi concernent différentes échelles territoriales comme les communes, les départements, les régions… qui sont des territoires administratifs sur lesquels sont déployées les politiques de l'emploi. Ces données se sont étoffées à mesure du temps avec l'apparition d'un nouvel échelon non administratif dans les années 1980 : la zone d'emploi[25]. Jayet (1985) précise que la division de la France en zones d'emploi « (…) *fournit un cadre commun aux études des marchés locaux du travail* ». Selon l'INSEE, *« le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adapté aux études locales sur l'emploi et son environnement »*. La zone d'emploi est « *un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage »*. Bien que les zones d'emploi soient présentées comme un échelon privilégié pour étudier l'emploi, les marchés locaux du travail examinés diffèrent selon les travaux théoriques et empiriques des chercheurs. Finalement, il n'existe pas de consensus sur la définition d'un marché local du travail. De notre point de vue, il s'agit *a minima* d'un espace cohérent avec la conciliation des mobilités pour les vies professionnelle et personnelle.

Dans cette deuxième section, nous proposons une revue de la littérature intégrant le rôle des frictions spatiales dans l'étude du processus d'appariement. Dans un premier temps, nous présentons deux exemples de travaux empiriques ayant fait état des disparités territoriales en matière de fonctionnement et de performance des marchés locaux du travail. Dans un second temps, nous verrons que l'économie géographique et urbaine s'est très largement concentrée

[25] L'INSEE et le Ministère du travail se chargent de délimiter ces zones dont le périmètre évolue. En 1983, la France comptait 365 zones d'emploi, en 2011, elle en compte 348.

sur les espaces urbains pour traiter de la question de l'appariement sur les marchés locaux du travail. Leurs travaux insistent sur l'effet positif de la densité des marchés locaux du travail sur les possibilités d'appariement. Nous discuterons ensuite de ce résultat en partant de l'hypothèse de « *spatial mismatch* » développée par Kain (1968) aux Etats-Unis. Cette hypothèse met en exergue l'existence de difficultés d'appariement infra-urbaines liées à des problèmes d'accessibilité spatiale entre lieu de résidence et centres d'emplois. Nous en déduirons que la distance spatiale exerce une influence sur les possibilités d'appariement entre les personnes à la recherche d'un emploi et les entreprises à travers différents mécanismes. L'ensemble des travaux cités viennent donc légitimer l'approche centrée sur les problèmes d'appariement à l'échelle des marchés locaux du travail qui est la nôtre dans ce travail de thèse.

1. Les disparités territoriales sur le marché du travail

Dans la théorie néoclassique, l'influence de l'espace est considérée comme non déterminante sur les mécanismes de rencontre entre offre et demande de travail. Pourtant, la recherche d'emploi est sensible aux distances physiques[26] notamment pour les moins qualifiés : *« la prospection d'emploi, en particulier pour les travailleurs les moins qualifiés, a un caractère local très marqué. Les décisions d'accepter ou de refuser une offre d'emploi dépendent énormément de la longueur des trajets quotidiens entre le domicile et le travail et des coûts financiers de transports »* (Croux et Wasmer, 2000). Des études empiriques se sont concentrées sur les disparités territoriales entre marchés locaux du travail en matière de taux de chômage ou encore de taux de retour à l'emploi. Duguet et *al.* (2007, 2010), dans des travaux récents, mettent en lumière l'hétérogénéité des taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et des Rmistes selon les communes françaises. Ils expliquent ces écarts par des effets territoriaux. Pour aboutir à ce résultat, ils calculent les durées nettes moyennes de chômage et les taux nets de sortie du RMI à 12 mois, ce qui consiste à retirer l'effet de la composition sociodémographique des taux bruts correspondant à ces deux variables. Par exemple, s'agissant des durées nettes moyennes de chômage, cela revient à mesurer *« l'espérance des durées de chômage que la localité aurait eu si la population avait la même structure que celle de la France »*. Après avoir retiré l'effet sociodémographique, ils

[26] Une distance physique se mesure de façon absolue ou relative. Pour la recherche d'emploi, la distance doit être rapportée aux infrastructures de transport, aux coûts des déplacements, aux moyens de locomotion utilisés, au temps de trajet… ce qui correspond à mesurer une distance relative.

constatent que les disparités territoriales en termes de retour à l'emploi persistent : *« Les caractéristiques individuelles des allocataires du RMI ou des demandeurs d'emploi n'expliquent pas ou peu les différences spatiales des chances de sortie. En général, ce ne sont pas des différences de compositions de la main-d'œuvre qui expliquent les écarts dans les chances de sortie d'une commune à l'autre »* (Duguet et *al.*, 2007, p.27). Selon les auteurs, pour expliquer plus précisément cet effet territoire, il s'agirait de mener des travaux dans deux directions complémentaires : 1) étudier la structure économique des territoires (caractéristiques des entreprises et des offres d'emplois) et 2) examiner les politiques mises en œuvre localement, celles-ci pouvant être plus ou moins favorables au retour à l'emploi des demandeurs d'emplois ou des publics bénéficiaires du RMI.

De leur côté, Blanc et Hild (2008) ont effectué un travail sur les zones d'emploi françaises. A partir des conclusions de la littérature théorique et empirique sur l'appariement et la recherche d'emploi, ils ont constitué quatre catégories de variables exerçant une influence sur le processus d'appariement (effets de voisinage, caractéristiques des chômeurs, caractéristiques du marché du travail, caractéristiques de la structure économique) afin de chercher à expliquer les écarts observés en termes de taux de chômage et de taux de sortie vers l'emploi dans les zones d'emploi. S'agissant des taux de chômage, les calculs des auteurs ont démontré que ces écarts proviennent principalement d'effets liés aux caractéristiques des chômeurs, aux caractéristiques du marché du travail (taux de tension et hétérogénéité des agents) et aux caractéristiques de la structure économique des zones d'emplois. Dans leur étude, ils ne trouvent pas d'effet significatif de la densité sur les taux de sortie vers l'emploi. Pourtant, l' « effet densité » des marchés locaux du travail sur l'appariement est un des résultats de la littérature théorique et empirique en économie géographique. Nous proposons d'en exposer les principaux traits.

2. Le rôle de la densité des marchés locaux du travail : le cas des espaces urbains

Combes et *al.*, (2008), dont le travail s'inscrit au sein de la Nouvelle Economie Géographique, se sont intéressés au rôle spécifique que peuvent jouer les marchés locaux du travail dans les processus d'agglomération et de dispersion de l'activité économique. Leur recension de la littérature montre en particulier qu'un marché du travail dense est à l'origine d'un mécanisme d'appariement plus efficace entre les entreprises et les personnes à la

recherche d'un emploi, du fait de la meilleure qualité des rencontres et/ou d'une fréquence des rencontres plus élevée[27] (p.156). Concernant la meilleure qualité des rencontres dans les espaces urbains, Duranton et Puga (2004) précisent qu'une hausse du nombre d'agents dans une zone augmente la « qualité anticipée » des appariements, ce qui est une externalité positive liée à l'agglomération. Combes et al. (*op.cit.*) expliquent que dans les marchés denses, les travailleurs sont plus nombreux sur le cercle des qualifications qui a été présenté dans la section précédente. Par conséquent, la distance moyenne en termes de compétences entre les travailleurs et les entreprises se réduit[28] ce qui accroît les chances pour les entreprises de recruter une personne détenant les compétences demandées.

Afin de vérifier les effets positifs de la densité sur l'appariement, Blanc et *al*. (2005) ont procédé à une comparaison entre marchés du travail urbains et ruraux en Midi-Pyrénées. Ils ont constaté que la probabilité de trouver une personne correspondant aux compétences demandées croît avec la densité. Ils observent parallèlement une plus forte concurrence entre les employeurs dans les espaces urbains. Ils mettent également en évidence que la densité affecte les stratégies de recherche d'emploi des chômeurs et donc les modalités d'intermédiation sur les marchés locaux. Dans les zones rurales qu'ils ont étudiées, davantage de recrutements sont liés à des candidatures spontanées que dans les zones urbaines. Finalement, ils confirment que plus le nombre de travailleurs est élevé, plus la probabilité de trouver un employé qui corresponde aux besoins d'une entreprise donnée augmente. De la même manière, Calzada et Berrard (2010) précisent que plus le nombre d'entreprises est élevé dans une zone, plus il est aisé pour les travailleurs de trouver un emploi pour lequel ils sont idéalement qualifiés. Au Royaume-Uni, Coles et Smith (1996) ont estimé des données portant sur des bassins d'emplois. En moyenne, dans leur travail, les marchés locaux du travail les plus denses sont aussi ceux qui connaissent le meilleur taux d'appariement. Ils relèvent également que l'étendue du marché a un impact négatif sur l'efficacité du processus d'appariement. Blanc et Hild (2008) précisent à ce sujet que l'information qui ne passe pas par des canaux institutionnels se transmet moins bien dans des espaces de grandes étendues.

Le résultat principal de ces travaux est que la qualité et/ou la fréquence des appariements sont facilitées par des marchés locaux denses, emblématisés par les espaces urbains. Néanmoins,

[27] Par exemple, dans les agglomérations, les chômeurs peuvent répondre à plusieurs offres à la fois, ils réalisent des économies d'échelle sur leurs candidatures, augmentant ainsi leurs chances de trouver un emploi.

[28] Cette réduction de la distance moyenne en termes de compétences a pour effet d'augmenter la concurrence entre entreprises sur le marché du travail ce qui réduit leur pouvoir de monopsone et finalement leur profit (Combes et *al.*, 2007, p.156).

des travaux propres à l'économie urbaine, impulsés par Kain (1968), nous conduisent à nuancer ce résultat compte-tenu des processus de ségrégation à l'œuvre dans de tels espaces. En effet, Kain a observé à l'intérieur même des villes américaines, des disparités en termes d'accès à l'emploi entre quartiers, ce qui l'a conduit à formuler l'hypothèse de « *spatial mismatch* ». Nous la présentons dans un premier temps. Dans un deuxième temps, nous montrons qu'elle nous permet d'en tirer des implications d'ordre plus général sur le rôle primordial des frictions spatiales dans le fonctionnement du marché du travail.

3. Le « *spatial mismatch* »

3.1. L'hypothèse de « *spatial mismatch* »

Kain (1968) a fondé l'hypothèse de « *spatial mismatch* » à partir d'observations empiriques. Le problème mis en lumière est celui d'un éloignement géographique entre le lieu d'emploi (banlieues) et le lieu de résidence (centre-ville) des minorités dans les espaces urbains américains. Ce mauvais appariement spatial entre le lieu de résidence des minorités et la localisation des emplois qu'elles seraient susceptibles d'occuper est source, selon lui, de leurs moindres performances sur le marché du travail (taux de chômage élevé, salaires faibles dans les zones dans lesquelles elles résident). Gobillon et *al.* (2003) ont résumé le contexte dans lequel l'hypothèse de « *spatial mismatch* » a pris forme. Ils expliquent qu'aux Etats-Unis, au milieu du 20ème siècle, la concentration des emplois dans les centres-villes a diminué au profit des « *suburbs* » (banlieues). Les emplois à bas niveaux de qualification ont suivi ce mouvement de délocalisation. La nouvelle localisation des emplois a alors incité les « blancs » à quitter le centre-ville pour s'installer à proximité des entreprises et des emplois. Les afro-américains ont été relégués dans le centre-ville. Ils se sont ainsi retrouvés éloignés des emplois à bas niveaux de qualification délocalisés en banlieues, emplois qu'ils occupaient auparavant dans le centre-ville ou qu'ils auraient pu occuper. La déconnexion spatiale induite par ce mouvement de délocalisation des entreprises a entraîné des taux de chômage élevés et des salaires faibles dans les quartiers ghettoïsés, les salaires étant plus élevés dans les « *suburbs* », y compris pour les postes les moins qualifiés.

Kain (1968) ne s'est pas interrogé directement sur les origines de la ségrégation urbaine. Les choix résidentiels des minorités sont limités par différents mécanismes de ségrégation que Gobillon et Selod (2000) résument ainsi : prix du foncier, discrimination sur le marché de

l'accès au logement, facteurs institutionnels (politiques de logements sociaux), préférences pour la composition ethnique des quartiers de résidence (Shelling, 1978), rôle des externalités locales (éducation par exemple, Benabou, 1993) ou encore effets de pairs. En outre, les « noirs » et les « blancs » ne diffèrent pas seulement par leur localisation résidentielle, ils diffèrent également par leur mode de déplacements ; moindre accès à l'automobile ou recours plus important aux transports en commun pouvant augmenter la longueur des déplacements « domicile/travail » (Gobillon et *al.*, 2003).

L'hypothèse de « *spatial mismatch* » a impulsé différents programmes de recherche aux Etats-Unis ou en Europe (Gaschet et Gaussier, 2003). L'hypothèse posée par Kain (1968) a donné lieu à des recommandations en matière de politiques publiques, notamment en matière de politiques de transport (Domingues Dos Santos et *al.*, 2010). Dans l'introduction du numéro spécial de la RERU de 2010 (n°01) consacré à la ségrégation urbaine et à l'emploi, Domingues Dos Santos et *al.* (*op.cit*) font le constat que sur ces sujets, il existe un « *biais ethnique et américain* » impulsé par les auteurs de l'école sociologique de Chicago[29] qui ont cherché à comprendre « (…) *la compétition des groupes ethniques (Juifs, Italiens, Polonais, Noirs…) pour l'occupation de l'espace de la ville* » (p.6). Si les travaux sur l'hypothèse de « *spatial mismatch* » ont donc émergé dans un contexte spatial et ethnique particulier, ils ont une portée plus générale puisque le problème de mésappariement spatial existe dans d'autres configurations urbaines. En outre, ce problème, d'abord étudié pour les minorités noires, concerne tous types de populations ségréguées, notamment les plus pauvres ou les moins qualifiés qui se trouvent reléguées dans certains quartiers éloignés des centres d'emplois. Enfin, les travaux sur le « *spatial mismatch* » permettent surtout d'étudier plus généralement le rôle des frictions spatiales sur les possibilités d'appariement quelle que soit la configuration spatiale.

3.2. Le rôle des frictions spatiales

L'accessibilité spatiale à l'emploi est un des déterminants essentiels des possibilités d'appariements sur les marchés locaux du travail : « *Meilleure est l'accès à l'emploi, plus large est le marché de l'emploi « effectif » des individus (Prud'homme et Lee, 1999)*[30]. *A*

[29] Domingues Dos Santos et *al.* (2010) citent Park (1925), Mc Kenzie (1921, 1925), Wirth (1928) et Burgess (1925,1928).

[30] Prud'homme et Lee (1999) ont introduit le concept de « taille effective du marché du travail » défini comme le nombre d'emplois qu'un actif peut prétendre occuper en un temps de transport donné à partir de son lieu de résidence.

contrario, une mauvaise accessibilité réduit le volume de l'offre et risque d'induire des plus fortes probabilités de chômage » (Korsu et Wenglenski, 2008). Un ensemble de travaux met ainsi en avant qu'être localisé à distance d'un bassin d'emploi réduit les chances d'appariement.

Wasmer et Zenou (1999) et Bouabdallah et *al*. (2002) ont montré par exemple que se localiser près d'un centre d'emploi dans une ville augmente les chances de trouver un emploi. L'existence de coûts de transport est un premier élément d'explication. Le modèle d'Ortega (2000), à la croisée des travaux sur les modèles d'appariement et les modèles de migrations entre zones géographiques, explique que la distance aux emplois, qui se traduit par des coûts de recherche plus élevé, confirme l'hypothèse de « *spatial mismatch* » (Gobillon et *al*. 2003). La prise en compte des coûts de recherche, correspondant dans le modèle d'Ortega aux coûts pour les déplacements qui s'accroissent avec la distance parcourue, explique que les individus à la recherche d'un emploi choisissent de chercher efficacement dans un périmètre restreint autour de leur résidence même si les salaires et les opportunités d'emplois sont faibles par rapport à d'autres zones plus éloignées. De trop longs déplacements induisent des coûts de transports réduisant le salaire proposé. De plus, un mode de transport inadéquat peut exacerber ces coûts de recherche. Les coûts de déplacement « domicile/travail » influencent donc l'acceptation ou le refus d'un emploi et la taille de la zone de prospection d'emploi ; on retrouve ici une des prédictions des modèles de « *job search* ». *In fine*, l'intensité de la recherche est donc décroissante en fonction de la distance aux bassins d'emploi.

Gobillon et *al.* (2003), dans leur recension de la littérature, rapportent d'autres types de mécanismes qui révèlent que la distance aux emplois est un frein à l'accès à l'emploi. Ils distinguent des mécanismes propres aux travailleurs ou aux entreprises. Ils notent que l'efficience de la recherche d'emploi se réduit avec la distance aux emplois pour une raison de rareté d'information. En effet, l'information sur les opportunités d'emplois décroît avec la distance notamment parce que certaines entreprises optent pour des méthodes de recrutement locales (petites annonces dans les journaux locaux, annonces passées directement dans les commerces locaux) (Turner, 1997). Ils font référence aux études empiriques de Ihlanfeldt et Sjoquist (1990) et Ihlanfeldt (1997) qui témoignent du fait que la distance physique aux emplois réduit la disponibilité de l'information sur l'existence et les caractéristiques des emplois vacants. S'agissant des employeurs, Gobillon et *al.* (*op.cit*) précisent qu'il arrive que ces derniers discriminent les populations sur la base de leur localisation résidentielle, comme par exemple les travailleurs résidants dans des quartiers relégués. Ce phénomène est qualifié

de « *redlining* ». Il s'agit d'une pratique de discrimination qui est attribuable à la concentration spatiale de groupes de population stigmatisés dans certains quartiers ou dans certaines zones (discrimination statistique). Les employeurs peuvent également refuser de recruter des travailleurs localisés à distance de leur entreprise parce qu'ils craignent une baisse de leur productivité liée à la fatigue des déplacements quotidiens. Cette idée a été modélisée par Zenou (2002). Les effets négatifs des longs trajets telle que la fatigue font donc partie des coûts de déplacements.

Pour finir, nous constatons que les mésappariements spatiaux et de ressources sont interdépendants. En raison de l'existence de phénomènes de ségrégation, des personnes éloignées des entreprises dans l'espace des ressources sont exclues du marché du travail (« *skill mismatch* »), la faiblesse de leurs revenus les conduit à se localiser loin des centres d'emploi, elles se trouvent donc également éloignées des emplois dans l'espace physique (« *spatial mismatch* »). Brueckner et *al*. (2000) ont formalisé un tel modèle qui fait interagir marché du foncier et marché du travail. Ils montrent que les personnes les moins qualifiées sont reléguées dans des quartiers périphériques. Elles sont alors éloignées à la fois dans l'espace des qualifications et dans l'espace physique et, par conséquent, doivent assumer des coûts de transports élevés pour accéder à l'emploi. De manière plus générale, les salariés ont plus de moyens financiers. Ils obtiennent le foncier à proximité de leurs emplois, les chômeurs sont alors relégués dans des quartiers où leurs chances d'obtenir un emploi sont plus faibles.

En raison de l'interdépendance des « *skill* » et « *spatial mismatches* », nous proposons dans le point suivant de les croiser pour en tirer des implications en matière de possibilités d'appariement sur les marchés locaux du travail. Ce croisement fera ressortir le rôle de l'action publique locale.

4. Croisement entre « *spatial mismatch* » et « *skill mismatch* »

La recension de la littérature réalisée jusqu'ici a permis de mettre en avant deux formes de *mismatches* essentielles pour juger des capacités d'appariement des individus avec les entreprises, le « *spatial mismatch* » et le « *skill mismatch* », sachant qu'elles dépendent des ressources possédées par les individus et des critères de jugement des entreprises vis-à-vis de ces ressources (représentations objective et subjective). Le croisement entre ces deux formes

de *mismatches*, dans le cadre d'une analyse en termes d'appariement sur les marchés locaux du travail, permet d'identifier quatre grandes configurations possibles (tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Croisement entre « *spatial mismatch* » et « *skill mismatch* »

Possibilités d'appariement sur les marchés locaux du travail		***« Skill mismatch »***	
		Fort	**Faible**
« Spatial mismatch »	**Fort**	Faibles (1)	Moyennes (2)
	Faible	Moyennes (3)	Fortes (4)

Lorsque les entreprises et les travailleurs sont proches spatialement et proches dans l'espace des compétences, les possibilités d'appariement sont considérées comme fortes (situation (4)). Dans la situation symétrique (« *spatial* » et « *skill* » *mismatches* forts), elles sont faibles (1). C'est la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi. Les deux cas intermédiaires, où le « *spatial mismatch* » est faible (respectivement fort) et le « *skill mismatch* » fort (respectivement faible), révèlent des possibilités d'appariement moyennes (situations (2) et (3)). Sur les marchés locaux du travail, les problèmes d'appariement sont la conséquence de l'une ou l'autre de ces situations voire de plusieurs à la fois, ces dernières n'étant pas exclusives. Dans certains cas, comme nous l'avons montré précédemment, « *spatial mismatch* » et « *skill mismatch* » se cumulent en raison de l'existence de phénomènes de ségrégation, les personnes passent alors progressivement de la situation (3) à la situation (1), la plus problématique. Pour régler ces problèmes d'appariement, un premier type de solution consiste à ce que les acteurs eux-mêmes déploient des stratégies : des entreprises peuvent dispenser à leurs futurs salariés des formations pour diminuer le mésappariement en termes de compétences, prendre en charge leurs frais de déplacement ou proposer des services de garde d'enfants pour réduire le « *spatial mismatch* », ou encore, les individus peuvent investir dans des formations, dans des ressources matérielles favorisant leur mobilité spatiale… Enfin, la situation (4), *a priori* la meilleure, n'épuise pas le problème de l'appariement. Compte-tenu de l'imperfection de l'information sur le marché du travail, les modes de mise en relation utilisés, de nature formelle ou informelle, jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement du processus d'appariement et ce finalement quelle que soit la situation (1), (2), (3) ou (4). Blanc et Hild (2008) soulignent à ce propos que : « (…) *la rapidité avec laquelle offre et demande s'apparient dépend de l'efficacité de l'action des institutions d'intermédiation sur le marché local du travail qui visent à limiter les conséquences de l'incomplétude de l'information dont*

disposent d'une part les chômeurs sur les emplois vacants et d'autre part les entreprises sur les demandeurs d'emploi. » (p.48). Une fois encore, de fortes interdépendances peuvent exister, notamment entre le « *skill mismatch* » et la capacité des individus à se coordonner avec les entreprises : les individus possédant un faible niveau de ressources cognitives peuvent être pénalisés pour mobiliser efficacement les dispositifs de coordination existants. Le fait d'avoir un niveau d'étude faible conduit à un déficit d'accumulation de ressources cognitives qui peut limiter les acteurs dans leur recherche d'emploi (difficultés à trier les informations, à faire des démarches tel que rédiger un CV ou une lettre de motivation) mais aussi à un déficit de ressources sociales, vecteur important d'obtention d'un emploi.

La mise en évidence de la problématique de la coordination sur les marchés locaux du travail nous conduit naturellement à interroger l'action publique qui est mise en œuvre localement. Pour régler les problèmes d'appariement, un deuxième type de solution revient donc à mettre en place des politiques publiques sur les marchés locaux qui soient adaptées à la nature des problèmes d'appariements et produisent les effets souhaités. Dans cette perspective, dans un travail récent sur la fracture spatiale en Ile de France, Georges et *al.* (2010) ont procédé à des simulations des effets de différents types de politiques publiques (« *politique des transports, de formation, du logement social, investissement dans des aménités publiques et fiscalité locale* »). D'abord, ils ont identifié les raisons des différences en termes de durée de chômage dans les communes de cette région selon différents indicateurs qui « *(…) sont représentatifs du dynamisme de l'emploi local, du spatial mismatch, du skill mismatch et d'effets de ségrégation résidentielle* ». Ils ont validé les mécanismes à l'œuvre de « *spatial mismatch* » et de « *skill mismatch* ». Leurs simulations de politiques publiques ont ensuite confirmé « *(…) qu'il faut agir dans ces deux directions pour réduire les durées locales de chômage. Pour être efficace, l'action doit être à la fois massive et ciblée dans l'espace* ».

De manière générale, l'analyse des dispositifs ou des mesures déployés en France dans le cadre de la politique de l'emploi fait ressortir un certain empilement et un ensemble de cloisonnement entre dispositifs, ce qui conduit parfois à des configurations où, en dépit d'un faible « *spatial mismatch* » et d'un faible « *skill mismatch* », l'appariement est de mauvaise qualité, ou encore, à des difficultés d'évolution des chômeurs dans l'espace des compétences, condition préalable de l'appariement. Dès lors, dans la prochaine section, nous proposons de mettre en exergue le rôle des différentes politiques qui visent à améliorer le fonctionnement du processus d'appariement. Pour ce faire, nous dressons un portrait du paysage institutionnel

de la politique de l’emploi et de la formation en France en partant d’un exemple de marché local du travail particulier : la Loire-Atlantique.

Section 3. *La nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux*

L'action publique dans le domaine de l'emploi ne se résume pas à résoudre le problème de l'incomplétude de l'information. Sachant les origines des problèmes d'appariement que nous nous sommes attachés à présenter jusqu'ici, elle prend différentes directions. Nous proposons d'en dresser un aperçu dans la première partie de cette section. Nous montrons que la territorialisation croissante de l'action publique est à l'origine de nombreux dispositifs portés par des acteurs locaux, que nous proposons d'appeler Dispositifs Institutionnels Territoriaux (DIT). En outre, en Europe, une réflexion de portée plus générale sur les politiques de l'emploi et de la protection sociale est à l'origine de la création de DIT. Des économistes, à l'instar de Gazier (2003), œuvrent pour la construction d'un modèle social-démocrate renouvelé qui au lieu « *d'équiper les gens pour le marché* (…), *équipe le marché pour les gens* » (Gazier, 2006). Nous en préciserons les principaux enjeux. Nous montrerons enfin que les fonds engagés dans la politique de l'emploi[31] justifient d'autant plus l'intérêt d'évaluer l'action publique.

1. La place des DIT dans la politique de l'emploi en France

Historiquement, l'Etat français a mis en œuvre des politiques de l'emploi dites « catégorielles » pour les publics identifiés comme les plus en difficultés sur le marché du travail, et des « politiques générales » avec pour objectif de réduire la « file d'attente du chômage » (Céreq, 2002). Ces politiques poursuivent une logique descendante c'est-à-dire qu'elles sont conçues au niveau national, appliquées sur l'ensemble du territoire et accessibles à tous, selon les conditions de leur attribution. La politique de l'emploi française cumule des instruments monétaires (subventions aux employeurs, allégement de charges patronales, incitations financières à la reprise d'emploi…) et des instruments non monétaires (prise en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : conseil, orientation, formation ; pour les entreprises : simplification des procédures d'embauches et de licenciement ou aide au recrutement par exemple) (L'Horty, 2006). Parallèlement à cela, les actions en faveur du

[31] Nous n'incluons pas le coût des politiques de transport, d'éducation ou de logement par exemple bien qu'elles participent à l'accroissement des possibilités d'appariement.

marché du travail se territorialisent. Au fur et à mesure des lois de décentralisation, la politique de l'emploi française s'est ainsi peu à peu rapprochée d'un modèle mêlant déconcentration (relais du pouvoir central sur les territoires : antennes du Service Public de l'Emploi (SPE), représentation locale du Ministère du Travail au sein des Direccte…) et décentralisation (transfert de compétences aux collectivités locales comme la formation professionnelle aux Régions et la prise en charge des bénéficiaires du rSa[32] aux Départements).

Au regard des enjeux en termes d'emploi et d'insertion, le nombre de mesures mises en place pour influencer le fonctionnement du marché du travail français est donc important, tellement important qu'il serait difficile d'en dresser une liste exhaustive. En guise d'illustration, le schéma suivant témoigne de la diversité du système de dispositifs institutionnels en matière de politique de l'emploi à partir d'un exemple particulier, celui du territoire de la Loire-Atlantique. Ce schéma recense les principaux dispositifs et financeurs dans ce département.

[32] Le revenu de Solidarité active (rSa) est entré en vigueur le 1er juin 2009 en France métropolitaine. Il remplace le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et d'autres *minima sociaux* tel que l'allocation de parent isolé. Le rSa décroît progressivement à mesure que les revenus du travail augmentent. Il est versé aux personnes sans activité ou en activité professionnelle de plus de 25 ans (ou de moins de 25 ans ayant un enfant né ou à naître). Source : www.rsa.gouv.fr

Figure 2 : La diversité des dispositifs et des financeurs de la politique de l'emploi

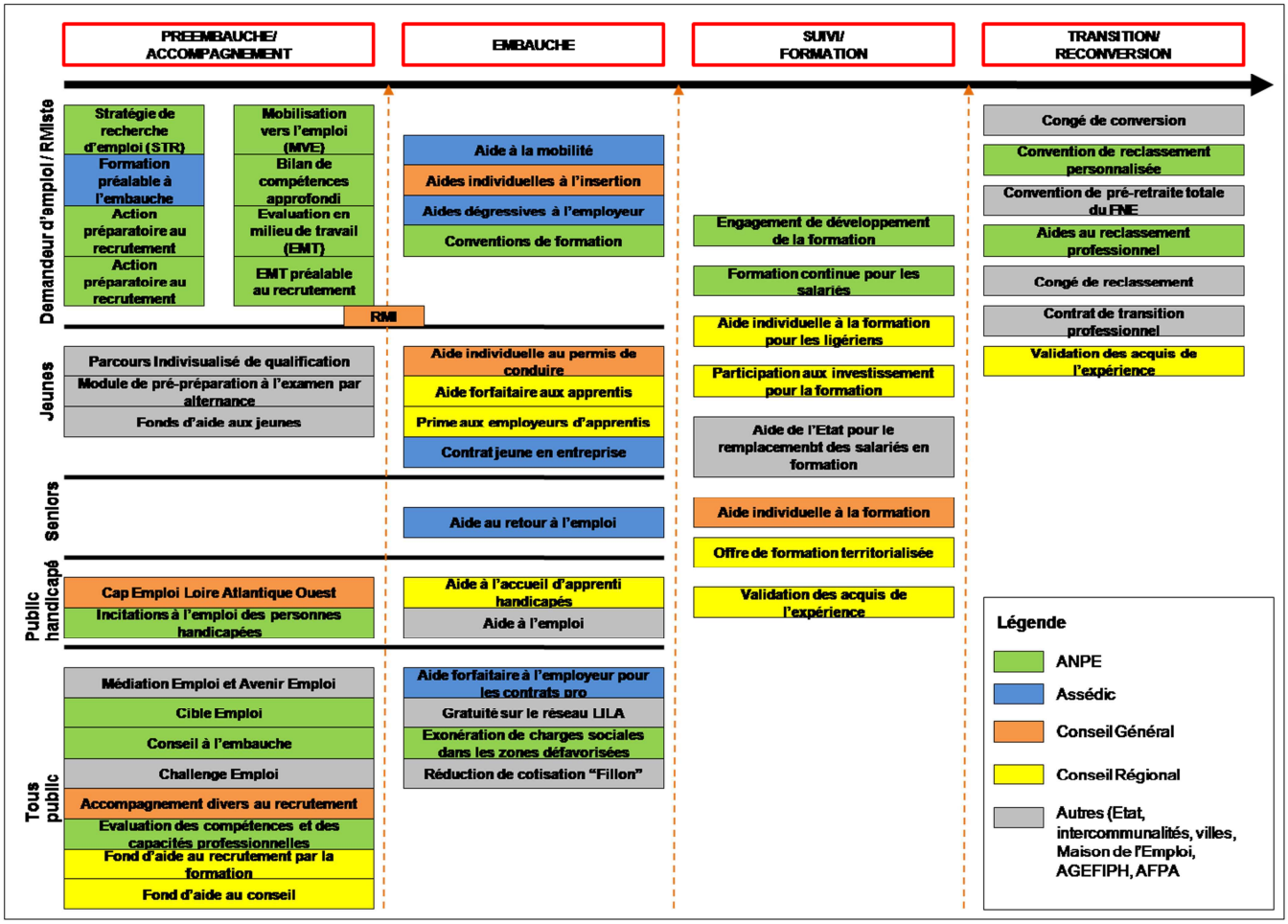


Schéma réalisé par le Cabinet Boscop - Nantes (2008)

D'abord, ce schéma montre que les politiques de l'emploi prennent différentes directions : il peut s'agir de politiques qui visent à « doter » les individus en ressources afin de réduire notamment le « *spatial mismatch* » et le « *skill mismatch* ». Il peut s'agir aussi de politiques qui, par le biais d'instruments monétaires ou non monétaires, facilitent la mise en relation entre les entreprises et les personnes à la recherche d'un emploi comme les incitations à l'embauche, la simplification des démarches administratives ou encore la circulation de l'information sur les candidats et les postes. La plupart des politiques représentées dans le schéma sont plutôt des politiques « actives » qui financent des actions de réinsertion sur le marché du travail comme la formation (La Documentation Française, 2006). Les politiques « passives » qui consistent à indemniser les chômeurs auraient aussi pu y figurer. De plus, un ensemble d'aides sociales assurant des revenus aux ménages les moins favorisés, tel que le rSa, ne figure pas dans le schéma. Ce que nous retenons surtout, c'est que l'ensemble de ces politiques est à l'origine de « règles du jeu » qui influencent les comportements des acteurs

publics, privés ou encore des individus sur les marchés locaux du travail. Des auteurs testent directement ou indirectement les effets de certaines de ces règles comme Bunel et *al.* (2009) s'agissant des effets de la réforme Fillon 2003 (allégements de cotisations sociales sur les bas salaires), le Comité d'évaluation présidé par Bourguignon (2010) sur les effets de l'expérimentation du rSa ou encore, Stancanelli et Sterdyniak (2004) sur les effets de la prime pour l'emploi.

La proposition que nous faisons est de dépasser le cadre d'une étude séparée de chaque mesure ou de chacune de ces règles. Ainsi, nous nous concentrons sur les Dispositifs Institutionnels Territoriaux qui naissent de la volonté d'acteurs publics et/ou privés de s'appuyer sur un ensemble plus ou moins large de ces règles dans le but de solutionner les problèmes d'appariement sur les marchés locaux du travail. Avec la territorialisation croissante des politiques publiques, les acteurs ont en effet la possibilité de construire des DIT singuliers sur les territoires ; certains d'entre-eux sont d'ailleurs expérimentés dans la perspective d'une éventuelle généralisation. Ils soulèvent un ensemble de questions : Quelle est leur nature ? Comment s'articulent les règles du jeu définies nationalement et localement ? Comment sont structurés les comportements des partenaires ? Quels sont leurs effets sur l'appariement ? La thèse que nous défendons est que les DIT méritent une analyse approfondie, ce qui passe selon nous par l'évaluation de leurs effets et de leur processus de mise en œuvre. Le chapitre deux sera construit dans cette intention.

Sur le schéma, nous observons également une situation fréquemment dénoncée par les acteurs de terrain : l'empilement des mesures et leur manque de lisibilité. La répartition des tâches et des catégories de publics entre les acteurs chargés de l'insertion et de l'emploi contribue à ce sentiment d'illisibilité. En effet, telle collectivité locale a la charge des personnes touchant le rSa, telle autre à la charge des jeunes ou des chômeurs de longue durée, ou encore, tel dispositif concerne l'accompagnement vers l'emploi et tel autre l'accompagnement dans l'emploi. En définitive, le sentiment est que les politiques de l'emploi sont basées sur un empilement d'opérateurs, de dispositifs, d'échelons territoriaux, de mesures générales et catégorielles, ce qui est de moins en moins lisible pour les personnes à la recherche d'un emploi et pour les employeurs (Boscop, 2007) mais ce qui s'explique en grande partie par le caractère multidimensionnel des freins à la coordination sur le marché du travail. Le système institutionnel de la politique de l'emploi peut donc paraître complexe mais l'enchaînement des mesures participent à la dynamique du changement institutionnel. Le chapitre deux étudiera cette dynamique.

Enfin, une telle représentation (non exhaustive) des mesures pour l'emploi dans le département de Loire-Atlantique nous amène à développer une dernière idée essentielle. Selon nous, elle témoigne des nombreuses transitions vécues par les individus sur le marché du travail. En effet, leurs parcours sont composés de passages entre activité et inactivité, entre chômage et emplois précaires, entre différents types d'emplois, entre formation et emploi… ce qui explique la multiplication d'interlocuteurs et de mesures. Ces transitions traduisent le fait que le marché du travail est aujourd'hui plus instable et plus risqué bien que le CDI (Contrat à Durée Indéterminée) à temps plein reste encore la norme. Habituellement, ces transitions sont plutôt vécues au sein du marché externe et touchent certains types de travailleurs connaissant plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. Le marché externe renvoie à la littérature sur la segmentation du marché du travail[33]. Il est celui de travailleurs qui n'accèdent pas à une situation stable d'emploi (modèle du CDI à temps complet) et qui par conséquent cumulent des transitions fréquentes entre différentes situations d'emploi et de non emploi. On lui oppose le marché interne, qui est celui des salariés en entreprise bénéficiant d'un contrat de travail stable. Dans un tel marché, ils sont protégés par un ensemble de règles négociées portant sur les salaires, sur les progressions de carrières, sur l'avancement, ce qui rend leurs trajectoires professionnelles plutôt linéaires et sécurisées. Cette opposition est en train d'évoluer. Lavialle (2007) explique que les marchés internes des entreprises sont fragilisés par de nouveaux modes d'organisation de la production, réclamant plus de flexibilité notamment. Il précise en outre qu'à l'heure actuelle, les trajectoires professionnelles des travailleurs apparaissent dans leur ensemble comme « (…) *déstandardisées, individualisées, mais surtout plus « risquées », et porteuses de précarité.* » (p.10). Ces évolutions interpellent directement l'action publique.

Face à la multiplication des transitions, des réflexions ont lieu en Europe autour du principe de « *flexicurité* ». Ce principe cherche à concilier le besoin de flexibilité des entreprises et le besoin de sécurité des individus. Différentes propositions sont faites pour imaginer une « troisième voie » entre le modèle de la sociale-démocratie et du néo-libéralisme. Deux conceptions de cette « troisième voie » s'opposent. La première est celle du social libéralisme proposée dans les années 1990 par Tony Blair et inspirée de Giddens (Gazier, 2003, p.16). Elle consiste à « *équiper les gens pour qu'ils puissent affronter le marché* » (Gazier, *op.cit.*) ce qui revient à « doter » les individus en ressources, notamment cognitives (développement

[33] Cette littérature renvoie en particulier aux travaux de Doeringer et Piore (1971), Reich et *al.* (1973), Kerr (1954), Lindbeck et Snower, (1988).

de la formation initiale et continue). La seconde est issue de la proposition des marchés transitionnels du travail (MTT)[34]. Elle est fondée sur une intention majeure, celle « *de faire sortir les chômeurs de longue durée du circuit des « perdants » qui les cantonne dans des positions d'exclusion ou de relégation* » (Gazier, 2007, p.34). Initiée par les travaux allemands du milieu des années 1990 de Schmid et d'Auer, elle incite à réfléchir sur « (…) *la nécessité de construire des passerelles entre les situations de prise en charge par les politiques publiques et les emplois réguliers de l'économie « normale », c'est-à-dire à temps plein et relevant de l'économie marchande* » (ibidem). Dans le cadre de cette réflexion sur les marchés transitionnels, Gazier (2003) fait la proposition suivante : « *Et si l'on cherchait plutôt à « équiper le marché » pour qu'il puisse servir les gens* » (p.17). Autrement dit, il plaide pour l'établissement de nouveaux droits, négociés, afin que les personnes puissent gérer les états transitoires, assortis de réformes des politiques de l'emploi et de la relation salariale. Lavialle (2007, p.13) explique qu'à l'inverse de la première proposition où l'intervention collective a lieu en amont de la trajectoire professionnelle pour « *équiper les gens* », la seconde proposition repose donc plutôt sur une responsabilité collective tout au long de cette trajectoire afin d'aménager tous les types de transitions. Enfin, le principe des marchés transitionnels du travail laisse une large place à l'échelon local dans la mise en place des négociations sur les modalités de financement des transitions : « (…) *la démarche des MTT est une démarche d'ensemble obéissant au principe « ma mobilité dépend de la vôtre ». Il en résulte l'insistance mise sur des négociations locales associant de multiples acteurs susceptibles d'être cofinanceurs. Une série de questions de mise en œuvre surgit alors, portant notamment sur le coût et la cohérence de ces arrangements locaux*[35] (…) » (Gazier, 2008, p.119). Selon nous, la proposition des marchés transitionnels est donc à l'origine de l'adaptation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux existants ou de la mise en place de nouveaux DIT sur les marchés locaux du travail qu'il s'agit d'évaluer pour faire avancer la réflexion en matière de « *flexicurité* ».

Dans le dernier point, nous proposons de donner un aperçu des fonds publics destinés à mettre en œuvre la politique de l'emploi à partir des chiffres fournis par la DARES, dans le but d'insister *in fine* sur cette nécessité d'évaluer les politiques publiques.

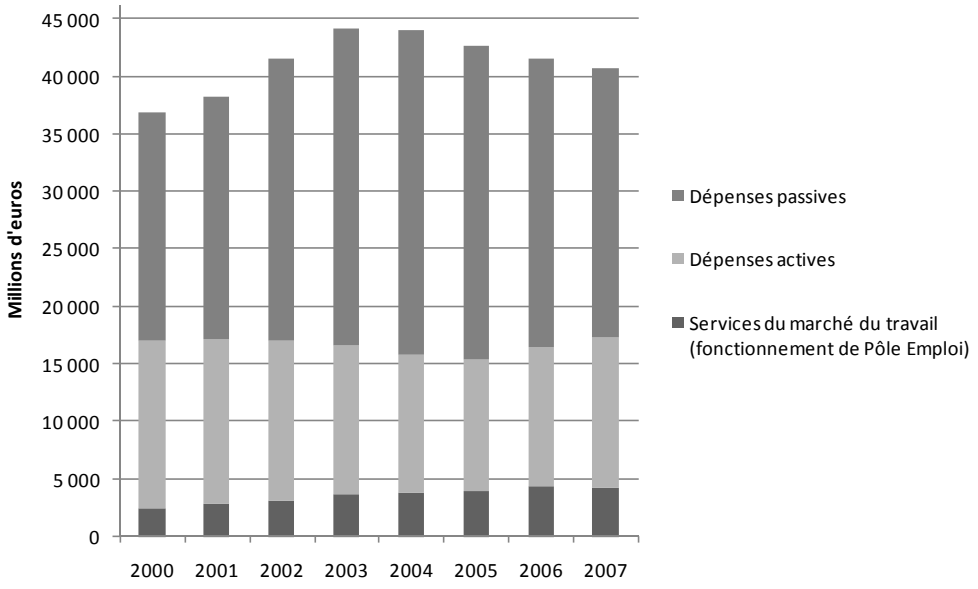
[34] Pour plus de précisions sur la proposition de marchés transitionnels, nous renvoyons le lecteur à Gazier (2003 et 2008).

[35] Le chapitre quatre de la thèse sera l'occasion de revenir sur cet aspect « coût et cohérence des arrangements locaux » destinés à mutualiser les financements sur un territoire pour sécuriser les parcours de salariés.

2. Le financement de la politique de l'emploi

Le paysage institutionnel de la politique de l'emploi fonctionne grâce aux fonds publics qui lui sont consacrés. Ils représentaient 3,9% du PIB en 2007 (DARES, 2009) contre 0,9%, en 1973 (DARES, 1996). Plus précisément, 41 milliards d'euros ont été dépensés en 2007 en faveur du marché du travail. La DARES (2009) précise qu'ils correspondent à : i) des frais de structures du Service Public de l'Emploi, qui concernent notamment les dépenses pour l'accompagnement des chômeurs catégorie 1[36], ii) des dépenses « passives », c'est à dire des dépenses de soutien au revenu pour les personnes sans emploi et enfin, iii) des dépenses « actives »[37] en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, des contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand, des aides à l'emploi des travailleurs handicapés, des aides à la création d'entreprise pour les chômeurs de catégories 2 à 7. L'ensemble de ces dépenses est prise en charge par l'Etat, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale principalement. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des dépenses en faveur du marché du travail entre 2000 et 2007.

Figure 3 : Evolution des dépenses en faveur du marché du travail en France entre 2000 et 2007



Source : INSEE - DARES (2009)

[36] Pôle Emploi classe les demandeurs d'emploi dans ses fichiers selon 8 catégories. Les demandeurs d'emploi se distinguent par le type de contrat qu'ils recherchent et par l'exercice ou non d'une activité réduite. La catégorie 1 correspond à des demandeurs d'emplois à la recherche d'un CDI à temps plein, n'ayant pas exercé d'activité réduite au cours du mois ou d'une durée n'excédant pas 78 heures.

[37] Les dépenses « actives » sont très vivement encouragées par la « Stratégie européenne pour l'emploi ».

On remarque que les frais de structure du Service Public de l'emploi sont en constante progression sur la période étudiée. Les dépenses « actives » sont assez stables, elles sont en moyenne de 13 milliards d'euros. Les dépenses « passives » quant à elles sont sujettes à de plus grandes fluctuations, elles suivent en particulier l'évolution du chômage et les décisions en matière de règles d'indemnisation des chômeurs.

Un second type de dépenses vient s'ajouter aux dépenses en faveur du marché du travail. Il s'agit des dépenses « générales » pour l'emploi. Ces dernières représentent 33 milliards d'euros soit 1,7 points du PIB. Elles ont pour origine les allégements de cotisations sociales sur les bas salaires, la mesure pour la prime pour l'emploi et les mesures dédiées à certains secteurs d'activité (DARES, 2009). A ces dépenses pour l'emploi *stricto sensu* s'ajoutent naturellement des politiques d'aide sociale telle que l'indemnisation par l'Etat des personnes bénéficiaires de *minima* sociaux. Ces politiques représentaient, en 2007, 12,2 milliards d'euros. Sur les territoires, un ensemble de fonds est aussi consacré à des mesures spécifiques. Un document de travail d'Anne et l'Horty (2009) souligne que dans le domaine social, les collectivités locales versent des aides supplémentaires à celles de l'Etat, venant compléter les revenus des ménages les moins aisés. La nature et le montant de ces aides sont hétérogènes selon les territoires. Elles posent le problème de l'articulation entre les politiques mises en place localement et celles pensées au niveau national comme le soulignent les auteurs dans le cas du rSa : « (…) *ces ajustements locaux sont susceptibles de prendre des directions variées. Ils peuvent le cas échéant compliquer, voire même contredire, la réalisation des objectifs fixés au RSA : réduire la pauvreté tout en évitant de pénaliser le retour à l'emploi* » (Anne et L'Horty, *op.cit.*).

L'ampleur des fonds engagés pour améliorer le fonctionnement du marché du travail soulève la question des effets des politiques publiques. Un rapport d'information déposé en 2008 à l'Assemblée Nationale par la Commission des finances, de l'économie et du plan, relatif à l'évaluation des politiques publiques de l'emploi, déplore que l'efficacité des politiques soit insuffisamment évaluée au regard des sommes dédiées à la politique de l'emploi française : « *l'évaluation des politiques de l'emploi reste très insuffisante en France en dépit des multiples dispositifs mis en œuvre* ». (…) *L'instabilité chronique des dispositifs constitue un (…) obstacle au développement de l'évaluation en matière d'emploi. Elle empêche d'avoir le recul nécessaire, un dispositif étant remplacé par un autre avant même d'avoir pu être évalué* ». L'enchaînement des mesures est donc réalisé sans évaluation systématique des politiques publiques. Parallèlement aux mesures décidées par l'Etat, nous avons vu que les

acteurs publics et/ou privés sont à l'origine de Dispositifs Institutionnels Territoriaux destinés à résoudre les problèmes d'appariement sur les marchés locaux du travail. Là encore, la question de l'évaluation se pose. Elle se pose d'autant plus que les réponses imaginées sur les marchés locaux du travail sont éventuellement généralisables. Reste à savoir quelles sont les méthodes à utiliser pour les évaluer. Le deuxième chapitre sera consacré à proposer une démarche d'évaluation adaptée aux DIT.

Conclusion du Chapitre 1

La coordination entre l'offre et la demande n'a pas lieu instantanément sur le marché du travail comme le prédit le modèle microéconomique standard. Il existe donc des problèmes d'appariement qui se traduisent par la coexistence de chômeurs et de difficultés de recrutement dans les entreprises. Dans ce premier chapitre, nous avons proposé une recension de la littérature permettant d'interpréter de tels problèmes. Elle s'est construite en trois temps : un premier temps consacré aux frictions a-spatiales, un second temps aux frictions spatiales et un dernier temps intégrant le rôle de l'action publique à l'analyse de l'appariement. Nous avons pris pour point de départ les modèles d'appariement dont nous avons exposé les principes généraux. Ils ont intégré les coûts, le temps et les efforts supportés par les agents pour se coordonner. En plus des coûts de transaction et des comportements des agents, nous avons mis en évidence un « *mismatch* » fréquemment étudié dans la littérature, conséquence de l'hétérogénéité des compétences offertes et demandées : le « *skill mismatch* ». Les ressources cognitives sont donc l'un des déterminants de l'accès à l'emploi en plus des ressources sociales, matérielles et psychologiques sur lesquelles nous avons insisté. La deuxième section s'est concentrée sur le rôle des frictions spatiales dans le fonctionnement du processus d'appariement. Un ensemble de travaux théoriques et empiriques montrent que l'accessibilité spatiale à des bassins d'emplois est déterminante dans les chances d'obtenir un emploi. Finalement, le marché du travail n'est pas un marché unique, il est fractionné en différents marchés locaux du travail. C'est donc sur ces marchés locaux que nous nous concentrons dans la thèse pour analyser les problèmes d'appariement. Enfin, nous avons fait ressortir le rôle de l'action publique qui prend différentes directions afin de diminuer les « *skill* » et « *spatial mismatches* », d'améliorer la coordination sur le marché du travail en favorisant la circulation de l'information sur les offres d'emplois et les candidats, d'aménager les transitions dans les parcours professionnels… Nous avons montré que les acteurs publics et privés sont au cœur d'un système de dispositifs et de mesures complexes qui s'empilent et qui s'enchaînent sans évaluation systématique de leurs effets. Nous avons alors proposé de nous concentrer sur les Dispositifs Institutionnels Territoriaux.

Dès lors, au terme de ce chapitre, nous défendons l'idée que l'analyse approfondie des DIT sur les marchés locaux du travail est un enjeu essentiel si l'on souhaite comprendre et résoudre les problèmes d'appariement. Les DIT sont des « arrangements institutionnels »

(Coase, 1937, Williamson, 1975, 1985) dans lesquels des acteurs publics et/ou privés se coordonnent en vue de régler un problème identifié localement (problème de l'appariement dans le cadre de notre problématique). L'enjeu selon nous est d'évaluer l'efficacité de ces Dispositifs Institutionnels Territoriaux pour avoir une meilleure connaissance des raisons de leurs transformations, de leurs réussites ou de leurs échecs. Pour ce faire, nous construisons une grille d'analyse théorique des DIT d'inspiration institutionnaliste dans le chapitre deux.

Chapitre 2

L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux

Une analyse d'inspiration institutionnaliste

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. Par conséquent, les actions en matière d'emploi, de formation, sont de plus en plus territorialisées. Sur l'ensemble des territoires français, des acteurs publics et/ou privés se coordonnent pour résoudre les problèmes d'appariement, en formant des Dispositifs Institutionnels Territoriaux[38]. Une de leurs priorités est naturellement de régler les problèmes d'appariement observés sur les marchés locaux du travail, qui viennent d'être recensés dans le premier chapitre, mais, il arrive que les DIT 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 infra-nationaux sont de véritables « laboratoires » pour imaginer des réponses aux problèmes d'appariement. Un enjeu fort est alors de systématiser l'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux, 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 depuis quelques années. Le principe d'expérimentation des politiques publiques, inscrit dans la loi depuis 2003[39], 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 définitions, les pratiques et les objectifs de l'évaluation sont divers. Le décret n°98-1048, du 18 novembre

[38] Par la suite, nous utilisons indifféremment les termes de Dispositifs Institutionnels Territoriaux et de dispositifs d'action publique locale pour éviter les répétitions, dans la mesure où des partenaires publics sont engagés. Cela n'exclut pas que dans les faits, la gouvernance de ces dispositifs puisse être à dominante privée (portage et pilotage par des entreprises ou leurs représentants, forme juridique de droit privé) ou publique.

[39] La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrit le principe de l'expérimentation et le droit d'expérimentation pour les collectivités locales.

1998, nous propose une définition : « *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* ». Surtout, les exercices d'évaluation sont un moyen de produire de la connaissance. Ils ont trois grandes finalités : i) mesurer l'efficacité des actions publiques, ii) examiner leurs processus de mise en œuvre et iii) aider à la prise de décision politique c'est-à-dire fournir des éléments quantitatifs et qualitatifs aux commanditaires des évaluations pour qu'ils décident si les actions doivent être reconduites, modifiées, généralisées, ou encore abandonnées. Il s'agit donc d'évaluer les effets et le fonctionnement des DIT avec des méthodes rigoureuses et adaptées. Ce chapitre est construit afin de proposer une telle démarche d'évaluation.

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, enfin, de l'évaluation *ex-post*, reposant sur la mesure de leurs impacts (devenir et trajectoires des bénéficiaires). Les pratiques d'évaluation *ex-post* des politiques publiques en France ont largement évolué ces dernières décennies, en particulier dans le domaine des politiques de l'emploi et de la formation, *via* la diffusion de pratiques Nord-Américaines.

La boîte à outils des évaluateurs est constituée de méthodes quantitatives et qualitatives. Les premières sont essentiellement utilisées pour mesurer l'impact des dispositifs, les secondes, pour étudier leurs processus de mise en œuvre. Ceci n'exclut pas de conjuguer les deux types de méthodes pour l'une et l'autre de ces évaluations. On constate que l'évaluation de processus a tendance à être minorée (Wasmer, 2011) ou traitée de manière indépendante des évaluations d'impact. Il existe pourtant un intérêt certain à allier les deux compte-tenu du fait que celles-ci 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 permet une approche plus compréhensive des dispositifs, l'idée étant d'analyser leur fonctionnement pour procurer des éléments d'interprétation de leurs effets et, surtout, de les contextualiser.

La première section du chapitre est d'abord consacrée à l'évaluation d'impact. Mesurer les effets propres des dispositifs d'action publique locale sur les bénéficiaires est en effet un objectif prioritaire commun à tout exercice d'évaluation des politiques publiques. Un

ensemble de méthodes quantitatives, qualifiées de méthodes expérimentales et quasi-expérimentales, est utilisé pour y répondre. Elles sont présentées brièvement, puis, l'intérêt et les limites de l'évaluation expérimentale, considérée comme la plus élevée dans la hiérarchie des méthodes quantitatives (HCSA, 2009, L'Horty et Petit, 2010), sont exposés plus précisément. La rigueur scientifique et l'objectivité des résultats guident la réalisation des évaluations d'impact, tout en sachant que chaque évaluateur est contraint par ses moyens financiers, logistiques, humains, en termes de données ou encore en termes de temps, ce qui influence ses choix entre les différentes méthodes.

Dans un deuxième temps, nous proposons d'ouvrir la boîte noire de l'évaluation d'impact grâce à l'analyse des processus de mise en œuvre et de fonctionnement des dispositifs d'action publique locale. Ce travail implique d'étudier les interactions entre les acteurs, leurs modes de coordination, ce qui renvoie à la problématique de la gouvernance de ces dispositifs. La notion de gouvernance est polysémique. Le sens que nous lui donnons dans cette thèse renvoie à la définition proposée par Bouba-Olga (2008) : « *La notion de gouvernance* (…) *souffre d'une certaine imprécision et d'une grande variabilité de définitions, selon que l'on traite de gouvernance d'entreprise, de gouvernance territoriale, de gouvernance européenne, de gouvernance mondiale, … Dans tous les cas, cependant, elle pose la question des formes, des contours et de l'articulation d'un ensemble plus ou moins large d'institutions (Acemoglu, 2008), définies par North (1994) comme les règles du jeu dont les organisations sont les acteurs.* ». Cette dimension est encore trop souvent inexplorée dans les exercices d'évaluation des politiques publiques. Nous proposons donc de recenser les méthodes existantes pour en prendre la mesure.

Il s'agit selon nous de comprendre le rôle de la gouvernance des Dispositifs Institutionnels Territoriaux, et de ses différentes formes, sur leurs échecs, leurs réussites ou encore, leurs transformations, dans le cadre des problèmes d'appariement qu'ils visent à résoudre. Dans cette perspective, la deuxième section du chapitre se propose de construire un cadre théorique d'inspiration institutionnaliste, à même de compléter la boîte à outils des évaluateurs sur l'aspect « évaluation de processus ». Quel que soit le contexte socio-économique territorial sur lequel les dispositifs sont mis en œuvre, nous mettons en évidence que la nature, le rôle et la dynamique des DIT, leurs modes de régulation interne et leur inscription spatiale, sont des éléments qui peuvent constituer des points de blocage ou des leviers pour atteindre les objectifs visés par les parties prenantes.

Par conséquent, cette section est structurée autour de trois points qui fournissent un cadre général d'analyse des DIT ayant vocation à guider les évaluateurs se livrant à des exercices d'évaluation de processus. Le premier point se concentre sur leur nature, leur rôle et leur dynamique ; pour cela, nous faisons appel aux travaux sur les « arrangements institutionnels » d'une part (Coase, 1937, Williamson, 1975, 1985), 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 dispositifs, les comportements des partenaires qui se coordonnent : 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 (Kirat et Lung, 1995, Gilly et Perrat, 2003 ou encore, Gilly et *al.*, 2004).

Section 1. *Comment évaluer les Dispositifs Institutionnels Territoriaux ?*

Un enjeu majeur de toute évaluation des politiques publiques de l'emploi et de la formation, ou de toute évaluation des politiques quel que soit le domaine d'intervention, 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, appelée également évaluation micro-économique, demeure une des priorités des décideurs publics et des évaluateurs. Nous discutons dans un premier temps de l'évaluation d'impact pour comprendre comment mesurer les effets des Dispositifs Institutionnels Territoriaux sur l'évolution des capacités d'appariement des personnes. Ce type d'évaluation mobilise principalement des techniques quantitatives qui font appel à un ensemble de méthodes économétriques. Néanmoins, lorsque les effectifs de bénéficiaires sont très réduits, des méthodes qualitatives de suivi sont utilisées, telle que les entretiens semi-directifs. Dans ce cas, la validité scientifique des résultats est en revanche beaucoup plus faible qu'avec des techniques quantitatives d'évaluation. Parmi ces dernières, deux grandes familles 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 l'effet causal du dispositif évalué, autrement dit, pour isoler ses effets propres. Le cadre « de Rubin » (1974) sert de point de départ à l'analyse de ces problèmes de sélection.

L'objectif de cette section n'est pas de faire une présentation détaillée de chacune des méthodes économétriques (de leur formalisation mathématique, de leurs hypothèses, de leur intérêt ou de leurs limites). Nous nous limiterons à une présentation générale de ces dernières, avec une attention particulière portée à l'évaluation expérimentale.

Au regard de notre problématique, nous proposons un raisonnement « en creux », consistant à traiter d'une insuffisance de l'évaluation d'impact, et particulièrement de l'évaluation expérimentale : son manque d'articulation avec des éléments quantitatifs et/ou qualitatifs, interrogeant la nature, la mise en œuvre et le fonctionnement des nouveaux dispositifs d'action publique testés. Il s'agira donc, dans un deuxième temps, d'ouvrir la boîte noire des évaluations expérimentales et quasi-expérimentales, en nous focalisant sur l'analyse des processus de mise en œuvre des actions, sachant que notre démarche ne vise pas à opposer

l'évaluation d'impact et l'évaluation de processus, ni les méthodes quantitatives et qualitatives, que nous considérons au contraire comme complémentaires.

1. Evaluer l'impact des Dispositifs Institutionnels Territoriaux dans les domaines de l'emploi et de la formation

Pour mesurer les effets des DIT, les évaluateurs ont à leur disposition différentes méthodes d'évaluation d'impact. Celles-ci sont construites dans le but de résoudre un problème récurrent en matière d'évaluation, le problème du biais de sélection. Plus précisément, ce problème indique que les performances observées, en termes de retour à l'emploi par exemple, chez les bénéficiaires d'une politique évaluée, ne sont pas strictement liées aux bénéfices directs de cette dernière, mais aussi aux spécificités individuelles de ses bénéficiaires. Prenant acte de ce phénomène, les évaluateurs cherchent à éliminer les biais de sélection pour pouvoir observer uniquement l'effet causal de la politique, *i.e.* son effet propre. Ils utilisent, pour ce faire, des techniques quantitatives qui ont chacune leurs particularités. Pour analyser les problèmes de biais de sélection, nous prenons pour point de départ le cadre général de l'évaluation proposé par Rubin en 1974.

1.1. Le problème de biais de sélection dans les exercices d'évaluation

Deux questions essentielles et complémentaires se posent lorsqu'il s'agit de procéder à l'évaluation d'impact d'une politique sur ses bénéficiaires (Cahuc et Zylberberg, 2005) :

i) Quels sont les effets du passage en dispositif sur leur devenir ?
ii) Quel aurait été le parcours de ces mêmes bénéficiaires si le dispositif n'existait pas ?

Un problème apparaît rapidement : dans la réalité, il est impossible d'observer, pour un même individu, ces deux situations. La formalisation de ce problème a été réalisée par Rubin en 1974.

Rubin (1974) a développé un modèle d'ordre général de l'évaluation qui s'inspire, dans sa formalisation, de l'évaluation des effets des traitements médicaux. Ce modèle expose dans un premier temps le problème lié à la mesure des effets d'un traitement dans le cas où un individu y est exposé ou non, ce qui est qualifié de problème d'inférence causale. Pour l'évaluation des politiques publiques de l'emploi, ce cadre sert de point de départ aux

économètres qui ont repris le terme de traitement, pour désigner, simplement, la politique, la mesure ou le dispositif, que l'on cherche à évaluer (Brodaty et *al.*, 2007). La présentation qui suit du problème de l'inférence causale, dans sa version la plus simple, s'appuie sur les présentations de Duflo et *al.* (2006), Brodaty et *al.* (2007) et de Givord (2010).

On s'intéresse à l'évaluation d'une mesure notée T en référence au terme de traitement. L'accès à la mesure prend la valeur 1 si les personnes en bénéficient (T = 1), 0 si elles n'en bénéficient pas (T = 0). On s'attache alors à l'effet de cette mesure sur une grandeur d'intérêt, Y, qui représente le résultat de l'individu. Ces grandeurs d'intérêts varient selon les objectifs assignés à la mesure. Par exemple, une mesure destinée à favoriser le retour à l'emploi des jeunes jugera de la performance du dispositif par le taux d'insertion dans l'emploi, le taux de contrats durables occupés (CDD supérieurs à 6 mois ou CDI), ou encore, le taux d'accès en formation de ses bénéficiaires. Il existe donc autant de variables d'intérêts que d'objectifs attribués aux différentes mesures.

On considère, ensuite, que chaque personne a potentiellement deux résultats, selon qu'il bénéficie ou non de la mesure. On note donc Y_0 le résultat associé à T = 0 (pas de traitement) et Y_1 le résultat associé à T = 1 (traitement). Pour un individu i on peut alors définir l'effet propre (ou causal)[40] de la mesure, noté Δ_i, à partir de ses deux résultats potentiels :

$$\Delta_i = Y_1 - Y_0$$

Le problème est qu'il est impossible d'observer Y_{i0} et Y_{i1} de manière simultanée. Pour un bénéficiaire de la mesure, on observe Y_{i1} mais Y_{i0} est inconnu ; pour un non-bénéficiaire on observe Y_{i0} mais c'est Y_{i1} qui est inconnu. Par exemple, il est possible de savoir si un jeune chômeur a finalement obtenu un emploi après son passage par la mesure évaluée mais il est difficile de déterminer si ce retour à l'emploi est strictement la conséquence de cette mesure : pour cela, il faudrait connaître les chances de retour à l'emploi de ce chômeur, s'il n'avait pas été traité, *i.e.* s'il n'avait pas bénéficié de la mesure. Cette situation est qualifiée de contrefactuelle. Les méthodes quantitatives déployées pour réaliser les évaluations d'impact sont toutes confrontées à ce problème d'impossibilité de prévoir ce qui se serait passé si la personne n'avait pas bénéficié de l'action évaluée. Elles cherchent, malgré cela, à mesurer l'effet moyen du traitement sur les bénéficiaires et sur l'ensemble de la population. Le problème est qu'on ne peut pas comparer directement le résultat moyen des bénéficiaires à

[40] L'effet causal est individuel. Il est distribué de manière hétérogène dans une population d'individus.

celui de non bénéficiaires dans la mesure où un certain nombre de caractéristiques individuelles observables, tel que l'âge ou le sexe, et inobservables, comme la motivation, ainsi que de choix personnels, influencent le devenir et les performances des individus. On est donc confronté à un problème de biais de sélection.

La solution est d'estimer les effets moyens à partir de deux groupes de populations, le premier groupe étant composé d'individus bénéficiant du dispositif, appelé « groupe test » ou « groupe traité », le second étant formé d'individus ne bénéficiant pas de la mesure, qualifié de « groupe témoin » ou « groupe de contrôle », dont les caractéristiques sont les plus proches possibles. Les techniques quantitatives que nous présentons ci-après visent à corriger le biais de sélection en vue de se rapprocher d'une situation idéale, sans biais : la situation contrefactuelle.

1.2. Les méthodes quantitatives d'évaluation d'impact

Un premier groupe de méthodes économétriques[41], employées pour éliminer les biais de sélection, est qualifié de méthodes quasi-expérimentales. Elles consistent à effectuer un contrôle *a posteriori* des biais de sélection. On distingue principalement les méthodes « de différences en différences », de variables instrumentales, de régression sur discontinuités et de « *matching* » (Rubin, 1974, 1977). La dernière méthode consiste à apparier un individu « clone » du groupe de contrôle à un individu du groupe traité (L'Horty et Petit, 2010). Dans sa version la plus simple, l'appariement est réalisé sur la base d'une sélection de caractéristiques observables. L'hypothèse forte des méthodes de « *matching* » est que la sélection sur variables observables est suffisante pour éviter les problèmes de sélection et, ainsi, pour distinguer l'impact réel de l'action publique évaluée. Or, il est probable que des caractéristiques observables non retenues et/ou des caractéristiques inobservables soient en mesure d'expliquer le fait de bénéficier de cette action et, *in fine*, expliquent les écarts en termes de résultats observés entre les deux groupes d'individus appariés.

De manière générale, le choix entre les quatre types de méthodes quasi-expérimentales est tributaire des données disponibles. Givord (2010) précise qu'elles se distinguent par les hypothèses sur lesquelles elles s'appuient pour juger de l'estimation correcte de l'impact causal, ce qui est souvent présenté comme une de leurs limites. Une autre méthode,

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

considérée comme la plus élevée dans la hiérarchie des méthodes quantitatives offertes aux évaluateurs (L'Horty et Petit, 2010) est l'expérience contrôlée ou l'évaluation expérimentale, qui repose sur le principe de randomisation, c'est-à-dire sur le principe de tirage aléatoire (voir Duflo et *al.*, 2006). L'expérience contrôlée offre la possibilité de procéder à un contrôle *a priori* des biais de sélection. Elle a l'avantage d'être moins friande en données par rapport au premier groupe de méthodes (L'Horty et Petit, *op.cit*).

1.3. Principe et intérêt de l'évaluation expérimentale

Suite aux avancées dans l'évaluation des effets des traitements médicaux aux Etats-Unis, l'évaluation expérimentale s'est développée en économie. Dans ce pays, d'importants programmes d'aides dans le domaine de l'emploi et de la formation ont été évalués, comme le *Job Training and Partnership Act (JTPA)*[42], souvent cité dans les travaux sur les évaluations expérimentales (voir Perez, 2000, par exemple). Dans les pays en voie de développement, dans le cadre d'exercices d'évaluation de programmes de lutte contre la pauvreté, l'expérience contrôlée est aussi largement employée[43].

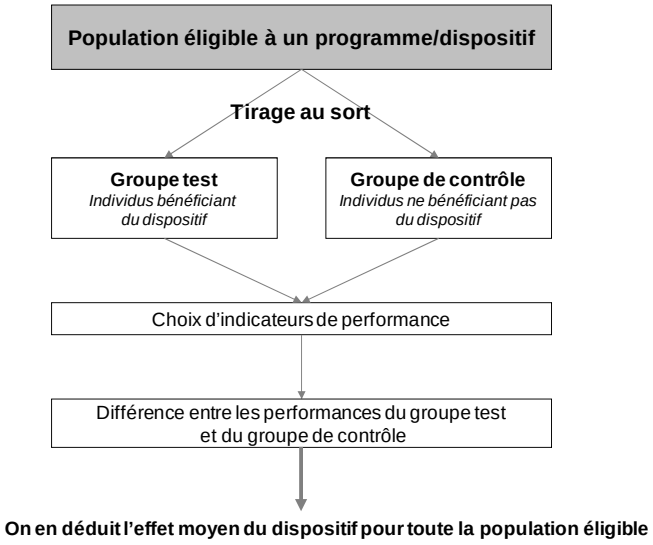
Dans sa forme simplifiée, la méthode de l'expérience contrôlée consiste à tirer de manière aléatoire les individus des groupes « test » et « témoin ». L'intérêt du tirage aléatoire est d'isoler les effets du dispositif (effet causal) et de neutraliser ainsi les biais de sélection liés à un effet « caractéristiques des populations » (Crépon, 2008). La taille de la population de référence (population éligible au programme) doit être de l'ordre de plusieurs centaines d'individus pour s'assurer d'avoir une répartition aléatoire des caractéristiques observables et inobservables dans les deux groupes (référence à la loi des grands nombres). Ainsi, grâce au tirage au sort, bénéficier ou non d'une mesure est indépendant de telles caractéristiques. Le biais de sélection est annihilé.

[42] Le JTPA a fait l'objet d'une évaluation expérimentale. C'est une loi-cadre adoptée en 1982 aux Etats-Unis qui a fixé les grandes orientations pour des programmes d'emploi et de formation ciblés vers les populations les plus vulnérables (indiens, jeunes, travailleurs âgés non qualifiés et personnes souffrant de handicaps sociaux ou économiques). Il comprend différents outils : aide à la recherche d'emploi, formation générale, formation continue et emploi aidé dans le secteur marchand. Les programmes dédiés « aux désavantagés économiques » jeunes et adultes ont été regroupés sous le terme JTPA IIA. Les conditions d'éligibilité aux programmes du JTPA IIA étaient principalement sur conditions de ressources. Sources : Charpail et *al.*, 2005, Perez, 2000.

[43] Le réseau de chercheurs du J-PAL (Abdul Latif Jameel *Poverty Action Lab)* contribue à diffuser la méthode de l'évaluation expérimentale à l'intérieur et à l'extérieur de ces pays. Esther Duflo, appartenant à ce réseau, a largement contribué à médiatiser l'évaluation expérimentale ces dernières années au sein de la communauté scientifique.

Dans le protocole d'évaluation expérimentale, comme dans tout protocole, il s'agit de se doter d'indicateurs jugeant de la performance de la mesure, soit de variables d'intérêts, suivis dans la durée. On calcule alors la différence entre les performances du « groupe test » et les performances du « groupe témoin » permettant ainsi de déduire l'effet moyen du dispositif pour l'ensemble de la population éligible au programme.

Figure 4 : Principes de base de l'expérience contrôlée



On observe actuellement un engouement pour les protocoles d'évaluations expérimentaux. Le travail de Behagel et *al.* (2009), sur lequel nous reviendrons plus en détail, a par exemple été l'occasion de tester un tel exercice à grande échelle lors de l'évaluation du programme d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois présentant des risques de chômage de longue durée, conduit par l'Unédic et l'ANPE en 2007. En outre, le recours à la randomisation a été très vivement encouragé dans le cadre des programmes expérimentaux soutenus par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la pauvreté (HCSA) et à la Jeunesse, à partir de 2007.

Malgré la fiabilité des résultats obtenus, le recours à cette méthode ne peut pas être systématique car elle comporte un certain nombre de limites, dont la lourdeur des exigences en matière de construction de protocole d'évaluation.

1.4. Les limites éthiques et méthodologiques de l'évaluation expérimentale

L'expérience contrôlée appelle deux catégories de limites, celles-ci sont d'ordre éthique et méthodologique.

D'un point de vue éthique, d'abord, le principe du tirage aléatoire suppose que parmi une population jugée éligible, certains vont pouvoir bénéficier d'un dispositif, construit dans l'idée d'améliorer leur situation, d'autres pas. Ces derniers auraient pourtant toute légitimité à y entrer. Pour lever les problèmes éthiques, les praticiens de l'expérience contrôlée précisent que si le dispositif produit des effets bénéfiques, l'expérience contrôlée pouvant le démontrer formellement, alors, au moment de la généralisation, la mesure touchera efficacement le plus grand nombre de personnes. En outre, pour contourner le problème éthique, il est possible, par exemple, d'intégrer un principe d'accord préalable au tirage au sort dans les protocoles d'évaluation expérimentaux (Perez, 2000). Malgré ces arguments, les expériences contrôlées ne sont pas toujours acceptées par l'ensemble des parties prenantes aux expérimentations, notamment par les politiques, remettant parfois en cause le protocole d'évaluation imaginé au départ.

Du point de vue méthodologique, ensuite, lorsqu'il s'agit d'évaluer des dispositifs expérimentaux à l'échelle d'un territoire infra-national, il arrive que les volumes de bénéficiaires et de non bénéficiaires ne soient pas suffisants pour pouvoir procéder à un tirage aléatoire. En effet, la population éligible de départ doit être au moins de plusieurs centaines d'individus pour garantir l'utilisation de la méthode. La faiblesse des effectifs concernés par les expérimentations sociales de la première vague d'appel à projet du HCSA en 2007 a expliqué que bon nombre des équipes d'évaluation ne se soient pas ralliées à l'expérience contrôlée.

Un autre type de critique[44] méthodologique concerne la validité des conclusions des expérimentations. Dans la plupart des cas, ces expérimentations sont réalisées à un niveau infra-national, sur un ou plusieurs territoires. Les effets constatés au niveau local sont difficilement extrapolables compte-tenu des effets d'équilibre général. Dans cette perspective, Deaton (2009) met en garde contre de possibles diminution ou retournement des effets positifs constatés d'un programme lors du passage à la généralisation. C'est la question des effets macroéconomiques qui est soulevée ici, étant testé sur un faible nombre de personnes et sur des territoires particuliers : *« le protocole* (d'évaluation expérimental) *ne permet pas*

[44] D'autres types de critiques existent tel que les effets du cadre expérimental sur les publics suivis. Le sentiment de participer à l'évaluation d'une expérience originale est susceptible de modifier leur degré d'implication, leur motivation et ainsi, leurs performances. La modification des comportements des participants lors d'une expérience évaluée est appelée « effet Hawthorne ».

d'appréhender la plupart des effets d'équilibre général qui généralement viendront diminuer l'efficacité des mesures » (Wasmer, 2009).

De plus, et c'est le point essentiel sur lequel nous souhaitons insister, 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). Par exemple, l'action des parties prenantes au dispositif, c'est-à-dire l'action des acteurs publics, sociaux ou économiques, est susceptible d'exercer une influence positive ou négative sur les résultats de l'évaluation, de par leur engagement, leur motivation ou encore, leur capacité à se coordonner. Selon L'Horty et Petit (*op.cit.*) 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 territoires[45]. 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… 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.

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

A ce stade de l'analyse, il s'avère que l'évaluation d'impact, qui se focalise sur le lien de causalité entre la politique évaluée et la situation des bénéficiaires, laisse de côté des dimensions inexplorées pour interpréter les échecs, les réussites, les transformations des Dispositifs Institutionnels Territoriaux ainsi que les résultats observés en termes d'impact. Ainsi, il convient de lui associer des méthodes d'évaluation des processus de mise en œuvre des politiques publiques. Dès lors, notre intention est d'avancer vers la prise en compte du rôle de la gouvernance des dispositifs évalués, autrement dit d'ouvrir la boîte noire de l'évaluation d'impact.

2. Ouvrir la boîte noire de l'évaluation d'impact

L'étude de l'organisation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux, notamment au niveau du comportement des acteurs, de leurs pratiques, de leurs interactions, renvoie à la question de la gouvernance de ces dispositifs. Elle est, selon nous, une des dimensions essentielles de l'évaluation, au cœur de notre problématique. Pour autant, l'évaluation de processus, qui se réalise chemin faisant, est régulièrement sous-estimée dans les travaux d'évaluation (Wasmer, 2011). Ce type d'évaluation a la particularité de mobiliser des techniques d'enquêtes, des entretiens semi-directifs, des analyses de discours, qui sont des outils plus couramment utilisés en sociologie et moins valorisés en économie. Elle n'exclut pas pour autant l'utilisation de techniques quantitatives telle que des modèles économétriques, pour mettre en évidence, par exemple, l'influence des acteurs publics et/ou privés sur les performances des bénéficiaires.

Notre objectif est d'interroger le rôle de la gouvernance des DIT pour avoir une approche plus compréhensive de leurs conditions de fonctionnement et de leurs effets sur les capacités d'appariement des chômeurs. Dans une optique de généralisation éventuelle des mesures, les exercices d'évaluation mêlant évaluation d'impact et évaluation de processus, techniques quantitatives et qualitatives, donnent des moyens pour se prononcer sur les conditions clés de faisabilité des dispositifs. Le travail réalisé à l'occasion de l'évaluation du programme d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois présentant des risques de chômage de longue durée, conduit par l'Unédic et l'ANPE, en 2007, témoigne selon nous de l'intérêt de combiner les deux types d'évaluation et de techniques (cf. encadré).

Encadré 2. Evaluation du programme d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois présentant des risques de chômage de longue durée

Le programme d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois présentant des risques de chômage de longue durée a été mis en place sur plusieurs territoires français en 2007. 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 d'abord quantitativement, au moyen d'une expérience contrôlée, et interprétée ensuite, au regard des éléments qualitatifs recueillis sur les processus de mise en œuvre du programme. Le rapport final fait donc état des conclusions de cette expérimentation en s'appuyant à la fois sur les résultats de l'expérience contrôlée réalisée par Behagel et *al.*, (2007) et ceux des monographies accomplies par le cabinet Amnyos. A cet égard, il fournit beaucoup plus d'informations que le travail quantitatif pris individuellement. Il existe une différence de résultats entre l'action de l'ANPE et l'action des OPP. Le programme évalué augmente les sorties de liste du chômage à l'horizon de 6 mois à 12 mois quelle que soit l'organisation qui a la charge de l'accompagnement. En revanche, l'effet est plus précoce et sensiblement plus fort lorsque l'action est portée par les ANPE. Sans analyse complémentaire de la politique évaluée, ce dernier résultat pourrait plaider pour une généralisation de la politique avec un portage ANPE. Or, il est précisé dans le rapport que « *Le contexte dans lequel se sont déroulées les expérimentations et les objectifs contractuels fixés aux deux réseaux se doivent d'être pris en compte pour expliquer les performances observées.* » (Rapport de Synthèse du Comité de pilotage de l'évaluation, p.ii). La nature des contrats proposés aux OPP et les différences en termes de motivation des équipes entre ANPE et OPP ont ainsi été pointés du doigt dans les monographies.

Il se trouve que les équipes dédiées au programme d'accompagnement dans les ANPE étaient sélectionnées sur la base du volontariat, laissant soupçonner une plus forte motivation dans ces équipes. A l'inverse, les équipes des OPP avaient des niveaux de motivation variés compte-tenu qu'elles n'avaient pas été sélectionnées selon un tel principe. Le rapport souligne que les OPP avaient des atouts hétérogènes en termes de taille, d'expériences, d'ancrage territorial et que l'accompagnement était un marché émergent à l'époque de l'expérimentation. Cette expérience montre selon nous que les problèmes de biais de sélection ne sont pas seulement un problème de caractéristiques des individus bénéficiaires des mesures. Ils peuvent très bien aussi se situer au niveau des caractéristiques des équipes qui mettent en œuvre le programme. Autre résultat intéressant de l'étude, les contrats passés entre l'Unédic 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 mois [les prestataires privés sont payés en trois fois, une partie de la rémunération à chacune de ces étapes, ndlr]. 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). Les 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. Les OPP ont donc eu tendance à accélérer les sorties vers le marché du travail au terme de ces 6 mois.

Un des résultats importants de cette évaluation découle de l'étude du fonctionnement même du dispositif, de son organisation, notamment en matière de modalités de délégation de la mission d'accompagnement aux OPP, qui prend la forme de contrats incitatifs. Les auteurs du rapport concluent : « *Dans cette perspective, comprendre l'impact des conditions des marchés passés avec les OPP sur les résultats obtenus, et le profil des contrats les plus efficaces, nous semble un enjeu particulièrement important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés* ».

L'évaluation de processus se fait sur le long terme, parallèlement à l'action. Elle mobilise des moyens humains, et donc financiers, importants. En termes de méthodes, elle fait appel à des entretiens semi-directifs individuels, et/ou collectifs, auprès des différents groupes d'acteurs concernés par les dispositifs : bénéficiaires et non bénéficiaires, acteurs privés, publics (techniciens, élus) ou associatifs, syndicats... Elle s'appuie également sur l'observation directe des acteurs, lors des moments d'échanges comme les réunions techniques, de suivi, de financement, ou les comités de pilotage par exemple ; cela peut aussi consister à observer les acteurs dans leurs pratiques quotidiennes, à l'intérieur de leurs organisations. De plus, le recours aux études de cas, *i.e.* aux monographies, dans différents contextes territoriaux, permet d'isoler les conditions clés de faisabilité des dispositifs ou les raisons de leurs transformations et de leurs échecs : « (…) *l'étude de cas permet d'analyser dans la durée et de façon globale les effets d'une politique, et est particulièrement appropriée pour étudier des programmes territorialisées, avec un fort impact de l'environnement institutionnel. La comparaison entre des monographies réalisées dans des contextes très divers peut aider à isoler le ou les facteurs explicatifs déterminants.* » (Haut Commissariat à la Jeunesse, 2009, p.19). Enfin, les éléments qualitatifs collectés lors de ces différents moments peuvent faire l'objet de traitements quantitatifs de type économétrique.

L'évaluation de processus a notamment pour objectif de distinguer les conditions clés de faisabilité des dispositifs. Dans cette optique, nous proposons de compléter la boîte à outils des évaluateurs en développant un cadre général d'analyse des processus de mise en œuvre des DIT.

Section 2. *La coordination des acteurs dans les Dispositifs Institutionnels Territoriaux : conceptualisation théorique*

La thèse que nous défendons est qu'approfondir l'examen de la gouvernance des Dispositifs Institutionnels Territoriaux est un travail essentiel à accomplir pour expliquer que certains d'entre-eux se transforment, échouent ou réussissent, l'objectif étant de mieux orienter l'action publique sur les territoires.

L'objet de la section deux est de compléter la boîte à outils des évaluateurs sur l'aspect analyse de la gouvernance des DIT à partir d'éléments d'inspiration institutionnaliste énoncés par la théorie économique. Ces dispositifs reposent sur la coordination d'acteurs publics et/ou privés qui s'engagent, collectivement, dans la résolution d'un problème local : dans le cadre de cette thèse, le problème est celui de l'appariement des personnes à la recherche d'un emploi avec les besoins des entreprises. Il s'agit donc de construire un cadre théorique à même d'analyser les interactions entre des acteurs qui optent pour un mode de coordination particulier : les Dispositifs Institutionnels Territoriaux. Dans cette perspective, la section suivante est construite de manière à répondre à trois questions complémentaires :

1) Quelles sont la nature et la dynamique des DIT ?
2) Comment sont structurés les comportements des agents à l'intérieur de ces dispositifs, autrement dit, quels sont les modes de régulation interne des comportements ?
3) 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 ?

Pour répondre à la première question, nous prenons pour point de départ le cadre néo-institutionnaliste. Au sein de ce corpus théorique, les travaux sur les « arrangements institutionnels » (Coase, 1937, Williamson, 1975, 1985) d'une part, et ceux sur l'environnement institutionnel (North, 1990) d'autre part, sont mobilisés. Nous précisons d'emblée que l'approche proposée par les premiers, bien qu'elle nous serve de point de départ, est insuffisante pour analyser les DIT. Nous proposons donc tout au long du chapitre une progression théorique qui induit une complexification de cette approche. L'approche transactionnaliste met en évidence la pluralité des modes d'organisation des transactions en posant la question du choix de la 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. Au regard des travaux de Williamson, il apparaît que les Dispositifs Institutionnels Territoriaux que nous étudions sont des arrangements de forme hybride, qui peuvent permettre d'économiser sur les coûts de transaction en limitant les comportements opportunistes. 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 état des rétroactions entre cet environnement institutionnel et les structures de gouvernance. Les DIT s'inscrivent dans un cadre institutionnel qui est sujet à une certaine inertie tout en étant poussé par des processus l'amenant à se transformer. Ces dispositifs participent à ces évolutions. En retour, les transformations institutionnelles mènent les acteurs à adapter les modalités de leur coordination.

Une fois la question de la nature du dispositif de coordination et de sa dynamique traitée, nous répondons à la deuxième question sur la structuration des comportements au sein des DIT. Pour réduire les coûts de gouvernance à l'intérieur de ces derniers, autrement dit, pour améliorer la qualité de la coordination, deux grands moyens de régulation interne des comportements ont été mis en avant dans la littérature : la confiance, d'une part, renvoyant aux analyses en termes de réseaux sociaux (Granovetter, 1985) et les systèmes de contrôle/incitation, d'autre part, faisant référence au modèle principal/agent (Jensen et Meckling, 1976). Ces analyses nous conduisent à caractériser les interactions locales entre les acteurs publics et/ou privés dans les dispositifs étudiés : des relations d'agence, où un ou plusieurs principaux délègue(nt) à un ou plusieurs agent(s) une tâche, qui implique la délégation d'un certain pouvoir de décision. Cela revient à dire que les dispositifs d'action publique locale sont des nœuds de relations d'agence dans lesquels on retrouve des principaux (pilotes du projet, financeurs) et des agents (acteurs publics chargés d'accompagner des chômeurs ou de former des personnes dans la cadre du dispositif mis en place par exemple). Nous considérons que chaque relation d'agence est sous-tendue, à des degrés plus ou moins variés, par des relations de confiance et/ou par des mécanismes de contrôle/incitation, pour contrer les éventuels comportements opportunistes.

Enfin, la troisième question concerne l'articulation des échelles spatiales. Elle nous amène à étudier les interactions locales et globales entretenues par les agents participant à des dispositifs d'action publique locale. En effet, les agents entretiennent des liens avec des

acteurs « externes ». Ils ont donc des relations extra-locales (Gilly et Perrat, 2003) ce qui renvoie à la problématique de l'articulation de l'environnement institutionnel local et global, c'est à dire de l'enchevêtrement des règles du jeu. Ces interactions multi-échelles impactent leurs capacités de coordination. L'articulation des échelles spatiales est étudiée à l'aune des travaux de l' « économie de la proximité » qui ont mis en évidence trois grandes formes de proximité : géographique, organisationnelle et institutionnelle (Kirat et Lung, 1995, Gilly et Perrat, 2003, Gilly et Wallet, 2004) qui influencent la coordination entre les acteurs.

1. Les Dispositifs Institutionnels Territoriaux : des arrangements institutionnels hybrides ?

Dans le modèle standard en économie du travail, la réalisation des transactions s'effectue au moyen d'une coordination par les prix. Un agent fictif, le « commissaire-priseur », regroupe l'ensemble des offres et des demandes pour déterminer le niveau du salaire d'équilibre. Dans un tel cadre, les institutions sont source de rigidités. Pourtant, le marché du travail est un marché sur lequel les institutions et les dispositifs institutionnels sont nombreux, comme nous l'avons mis en évidence à la fin du chapitre un. Dans un texte consacré aux intermédiaires de placement[46], Bureau et Marchal (2005) notent qu'en France, en particulier à partir du 19ème siècle, des « *dispositifs destinés à organiser les médiations sur le marché du travail* »[47] (p.5) sont apparus et se sont maintenus malgré la recherche d'un idéal de marché walrasien.

Dans un premier temps, nous mobilisons le cadre théorique néo-institutionnaliste afin de préciser la nature, le rôle et la dynamique des DIT dédiés à l'amélioration des possibilités d'appariement. Au sein de ce corpus théorique, deux branches sont complémentaires pour mener notre analyse : la branche « arrangement institutionnels », avec les travaux emblématiques de Coase (1937) et de Williamson (1975, 1985), la branche « environnement institutionnel » avec les travaux de North (1990) notamment. La première rend compte de la variété des formes d'organisation des transactions en posant la question du choix de la modalité de coordination, selon un principe de minimisation des coûts de transaction. La

[46] Ces intermédiaires exercent, de manière directe (*e.g.* Pôle emploi) ou indirecte (*e.g.* organismes de formation), une activité de placement des chômeurs c'est à dire une activité de mise en relation entre offreurs et demandeurs de travail.

[47] Elles précisent que les rôles attribués aux intermédiaires sont variés selon les courants théoriques : favoriser la transparence de marché, faciliter les rencontres, sécuriser les transactions, réduire leurs coûts, agir sur la formulation des besoins des entreprises…

deuxième insiste sur les interactions entre ces modalités de coordination et l'environnement institutionnel, tout en examinant la dynamique du changement institutionnel.

1.1. Le cadre néo-institutionnaliste : concepts de base

A l'intérieur du courant néo-institutionnaliste, les travaux transactionnalistes ont apporté une contribution essentielle en économie de l'organisation et notamment en économie de l'entreprise, pour étudier les différentes configurations industrielles. Les analyses développées mettent en évidence la présence d'une variété de modalités de coordination entre les agents (personnes physiques ou morales) servant de support aux transactions liées à l'échange et à la production, et les déterminants du choix entre ces différentes modalités. Ainsi, par rapport au modèle standard, les approches transactionnalistes ont endogénéisé l'analyse des institutions en insistant sur l'efficacité comparative des modes de coordination.

Bien que cette approche se soit développée dans le cadre de l'étude de l'organisation industrielle, Williamson (1994) précise que l'économie des coûts de transaction « *couvre un champ relativement large et possède une application assez étendue. En fait, toute relation, économique ou autre, qui prend la forme d'un problème contractuel (ou qui peut être décrite comme tel) peut être évaluée avantageusement selon les termes de l'économie des coûts de transaction* » (p. 349). Nous mobilisons donc cette littérature dans le but de caractériser les dispositifs institutionnels mis en œuvre sur les marchés locaux du travail. Ces dispositifs sont 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 problématique). La question, dans un premier temps, est de savoir sous quelle forme la coordination entre les acteurs est réalisée, et, dans un deuxième temps, comment se détermine le choix du mode de coordination. Pour y répondre, nous partons des analyses de Coase (1937). Cet auteur a ouvert la voie à l'analyse des modes de coordination et des coûts de transaction. Williamson (1975, 1985), ensuite, a approfondi cette analyse. Les deux auteurs ont insisté sur l'efficacité comparative des modalités de coordination, mesurée en termes des coûts de transaction. Williamson, en particulier, s'est concentré sur la variété des modalités de coordination située entre le marché et la firme, ainsi que sur les déterminants du choix entre ces dernières. Une lecture transactionnaliste des DIT nous conduit à les définir comme des modes de coordination de type hybride.

1.1.1. Coase ou l'alternative marché/firme

L'intérêt de l'analyse coasienne par rapport à notre questionnement est de montrer l'existence de coûts de transaction qui influencent la nature des modalités de coordination choisie par les acteurs. Les agents que nous étudions se coordonnent de manière à être plus efficace dans le traitement des problèmes locaux d'appariement. Ils cherchent ainsi à diminuer des coûts tels que les coûts financiers d'indemnisation des chômeurs, les coûts liés à leur accompagnement, ou encore, les coûts organisationnels, en mettant en œuvre des procédures plus efficaces afin de faciliter la circulation de l'information par exemple. Nous considérons donc que les travaux de Coase (1937), bien qu'ils aient pour point de départ l'analyse de la firme, sont remobilisables pour penser toute question de coordination entre les acteurs.

Constatant que le modèle néo-classique prévoit que seul le marché permet une allocation optimale des ressources, Coase s'interroge sur les raisons pour lesquelles des organisations, telle que les entreprises, servent de support aux transactions économiques. Ménard (2004) définit la transaction comme « (…) *le transfert entre unités technologiquement séparables de droits d'usages sur des biens et des services* ». Ce transfert s'appuie sur des contrats, ces derniers étant une composante essentielle du pilotage des transactions (Ménard, *op. cit.*). Coase insiste sur les coûts inhérents aux relations d'échanges qui entourent chaque transaction, ce qui justifie l'existence de la firme. En effet, si la firme existe, c'est qu'elle permet dans certains cas d'exécuter des transactions à des coûts inférieurs à ceux du marché. Dans son article fondateur de 1937, il qualifiait ces coûts de « *coûts d'utilisation du mécanisme des prix* », de « *coût de réalisation d'une transaction correspondant à un marché ouvert* » ou encore de « *coûts de marketing* ». Il utilise pour la première fois le concept de coût de transaction de marché dans le « *Problème du coût social* » en 1960. Les coûts de transaction sont composés de coûts directs *ex-ante*, de coûts directs *ex-post* et de coûts indirects. Les premiers apparaissent lors de la recherche d'information sur le partenaire, lors de la rédaction et de la négociation du contrat. Les seconds sont liés au suivi, à l'exécution et aux éventuelles renégociations du contrat. Les derniers résultent des conditions institutionnelles requises pour que les transactions puissent avoir lieu (North, 1990). Dahlman (1979) propose une définition synthétique des coûts de transaction, ces derniers comprenant : « *l'ensemble des coûts de recherche et d'information, des coûts de négociation et de décision, des coûts de surveillance et d'exécution* ».

Coase distingue deux cas polaires de coordination : le marché et la hiérarchie, dont la firme est la figure emblématique, ce qui revient à considérer l'alternative « *make or buy* », soit à

internaliser ou à externaliser. Des coûts de transaction sont associés à l'utilisation de chacune de ces deux grandes modalités de coordination. Pour réaliser une transaction donnée, les agents choisissent la solution la plus avantageuse en termes de bénéfices nets. A mesure que la firme se développe, des coûts de transaction font leur apparition à l'intérieur de celle-ci (coûts de gestion administrative par exemple) ce qui explique que tous les échanges et toute la production ne soient pas réalisés par une seule et même firme, et que le marché puisse avoir un avantage comparatif. Coase précise que le marché, tout comme la firme, est une institution dans la mesure où il existe pour faciliter les échanges : « *les marchés apparaissent comme des institutions destinées à faciliter l'échange c'est-à-dire que leur fonction consiste à générer des économies sur les coûts de réalisation des transactions. Or, une théorie économique qui postule la non existence de coûts de transaction ne peut intégrer que le marché ait une fonction quelconque à exercer* » (Coase, 2005).

Les DIT ne trouvent pas place dans la partition des formes de coordination proposée par Coase. Nous proposons donc de nous référer aux travaux de Williamson, qui a distingué un troisième type de coordination, la structure hybride, plus adapté aux dispositifs étudiés.

1.1.2. Le cadre williamsonnien ou la diversité des structures de gouvernance

Williamson (1975, 1985) prolonge les travaux de Coase en insistant sur la diversité des modalités de coordination supportant la réalisation des transactions, qualifiées dans la littérature de « structures de gouvernance » ou encore « d'arrangements institutionnels ». Il met ainsi en évidence le continuum de structures de gouvernance situées entre le marché et la firme. Ces structures sont appelées structures hybrides : « *Par hybrides, on entend des arrangements institutionnels sur des accords de long terme (ou de court terme automatiquement renouvelables) entre partenaires qui maintiennent leur autonomie de décision et des droits de propriété distincts tout en acceptant une coordination partielle sur un segment de leur activité et/ou de leur domaine de décision* » (Ménard, 2004). Williamson a donc distingué trois formes originelles de coordination : le marché, les structures hybrides et la firme[48]. Sur le marché, les agents se coordonnent de façon décentralisée par le mécanisme des prix. Des tribunaux compétents sont dédiés à la régulation des conflits. S'agissant de la firme, Williamson affirme dans son ouvrage de 1985 qu'elle est une « *structure de gouvernance unifiée* », « *où la transaction est ôtée du marché et organisée par le biais d'une relation d'autorité (…)* ». A l'intérieur de la firme, la coordination se réalise donc par

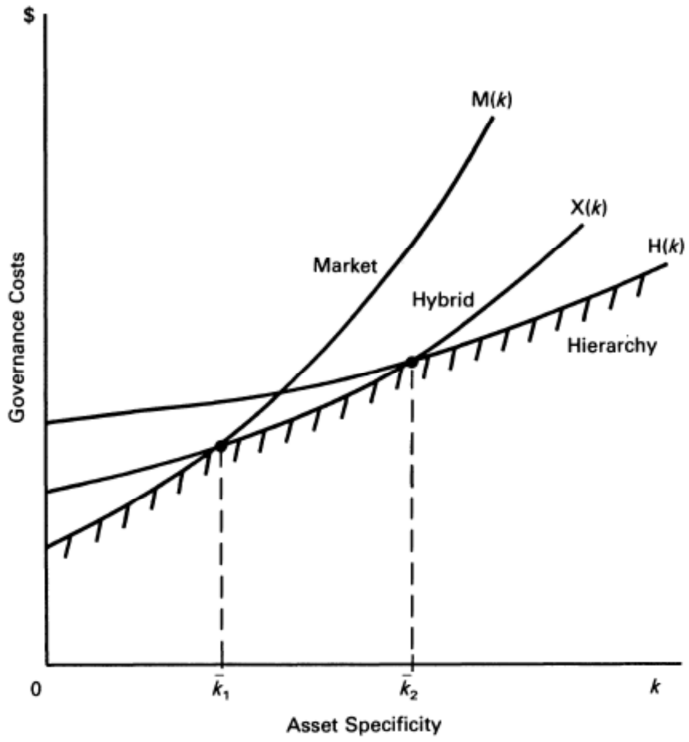
[48] Il ajoute à ces trois formes originelles les « bureaux » (Etat) en 1996.

l'intermédiaire de la relation hiérarchique impliquant une relation « supérieur/subordonné ». Les conflits sont traités par un mode de gouvernement interne à l'organisation. Dans les structures hybrides, la coordination ne passe ni par une relation marchande ni par une relation hiérarchique. Ces dernières prennent des formes très variées rendant donc plus complexe l'analyse des mécanismes de coordination. Elles recouvrent une grande diversité d'arrangements sélectifs développant des systèmes d'information propres, à l'intérieur desquels des parties indépendantes juridiquement planifient un certain nombre de décisions (Déprés, 2006). Le prix joue un rôle nettement moins important que sur le marché et à l'inverse de la firme, aucun des partenaires ne détient *a priori* le pouvoir d'imposer ses décisions aux autres partenaires. Ménard (1997) introduit le concept d'autorité comme moyen de penser la coordination dans de telles structures de gouvernance[49] : « *par autorité, on entend la délégation par des entités juridiquement distinctes du pouvoir de décision sur une sous-classe de leur domaine d'action* ». Dans les formes hybrides de coordination, l'autorité est consentie ; elle requiert l'acceptation de l'ensemble des partenaires *ex-ante* et une réversibilité de leur choix.

Williamson indique que pour une transaction donnée, les agents économiques arbitrent entre plusieurs modalités de coordination, allant du marché à la firme, renfermant des coûts et des bénéfices propres à chacune d'entre-elles. Le choix entre les trois types de structures de gouvernance identifiés est guidé par les caractéristiques des transactions et plus précisément par trois déterminants : (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. Le niveau des coûts de transaction est alors influencé par ces trois grandes caractéristiques. Dans le schéma suivant, la fréquence et le niveau d'incertitude sont fixés, le choix de la structure de gouvernance se réalise donc selon le niveau de spécificité.

[49] Selon Ménard (1997), la coordination sur le marché se réalise par le système des prix (relation marchande), celle dans les organisations par la hiérarchie (relation hiérarchique) et celle dans les structures hybrides par l'autorité.

Figure 5 : Spécificité des actifs et niveau des coûts de transaction : le choix de l'arrangement institutionnel



Source : Williamson (1991)

Les caractéristiques des transactions étudiées par Williamson influencent positivement ou négativement le niveau des coûts de transaction. D'abord, s'agissant de la fréquence de la transaction, plus celle-ci s'élève, plus les coûts ont tendance à diminuer du fait de l'utilisation fréquente du même arrangement institutionnel. Ensuite, l'incertitude portant sur l'organisation de la transaction comme, par exemple, sur la qualité du bien ou du service échangé, fait varier positivement les coûts de transaction. En effet, plus l'incertitude est élevée, plus le coût d'organisation de la transaction le sera également. Enfin, la variation des coûts entretient une relation croissante avec la spécificité des actifs impliqués. Selon la transaction, des investissements sont réalisés par les parties engagées dans la relation contractuelle. Ces investissements sont plus ou moins spécifiques. « *Un investissement est dit spécifique lorsqu'il ne peut être redéployé sur une autre activité qu'à un coût élevé, voire ne peut pas être redéployé du tout* » (Ménard, 2004, p. 24). Lorsque les actifs sont fortement spécifiques, ils sont difficilement redéployables pour d'autres types de transaction. Les agents concernés par l'investissement dans ces actifs spécifiques voient leur dépendance à l'autre partie s'accroître, rendant le risque contractuel plus élevé.

L'importance des coûts de transaction dépend également de deux hypothèses comportementales autour desquelles s'articule l'analyse transactionnaliste. La première est l'hypothèse de rationalité limitée formulée initialement par Simon (1959) qui révèle que les capacités cognitives des agents sont restreintes. Brousseau (1989) précise que « *la rationalité des agents est limitée de manière relative, car il est trop coûteux de s'informer de manière exhaustive sur l'état du monde avant de prendre une décision, et de manière absolue, parce qu'aucune décision ne peut être prise avec certitude compte-tenu de l'impossibilité de connaître l'ensemble des états du monde possibles dans le futur* » (p.126-127). Les agents ne disposent donc pas d'une information complète, ni dans le présent, ni pour le futur, ceci étant à l'origine de l'incomplétude des contrats. La notion de contrats incomplets résulte de l'impossibilité pour les agents d'anticiper l'ensemble des évènements pouvant intervenir dans la relation d'échange (Déprés, 2006). La deuxième hypothèse concerne les comportements opportunistes des agents étant à l'origine de *hasards contractuels*. L'asymétrie informationnelle entre ces derniers les conduit à exploiter les informations privées qu'ils détiennent de manière stratégique (Williamson, 1985). Deux formes d'opportunisme sont traditionnellement mises en avant : la sélection adverse (avant la passation du contrat) (Akerlof, 1970) et l'aléa moral (après signature du contrat). Pour contrer ces comportements opportunistes, les agents adoptent des solutions d'incitation, de contrôle ou de dédouanement, entraînant naturellement des coûts. Des mécanismes d'*enforcement* des contrats, contraignants ou non, incitent les agents à respecter leurs engagements (Deprès, 2006). Le contrat[50] est donc une manière de limiter les comportements opportunistes des agents, de se protéger contre la rationalité limitée tout en réduisant au maximum les coûts de transaction.

L'approche transactionnaliste est fondamentale pour comprendre l'existence de formes alternatives au marché pour assurer la coordination entre les agents. Dans le cadre du marché du travail, certains travaux, tel que celui de Lesueur en 1997, ont proposé une analyse néo-institutionnaliste des modes organisationnels de coordination des offres et des demandes d'emploi. Ce dernier s'est inspiré des travaux de Williamson (1979) pour arbitrer entre différents modes de coordination en fonction du degré de spécificité de la main d'œuvre (non spécifique, moyennement spécifique *versus* très spécifique) et de la fréquence de la transaction (faible *versus* forte). Une de ses conclusions est que les formes hybrides

[50] Williamson (1979) avance que chaque forme générique de gouvernance est supportée par une forme particulière de contrat : le marché s'appuie sur le contrat classique (« *classic contract* »), la forme hybride sur le contrat néo-classique (« *neoclassical contract* ») et enfin la hiérarchie repose sur le contrat de subordination (« *forbearance contract* »).

d'intermédiation sur le marché du travail ont été sous-étudiées par la Nouvelle Economie du Travail, cette dernière considérant que l'organisation des échanges en matière d'emploi est réalisée soit par l'internalisation de la procédure de recrutement, dans le marché interne, soit par une coordination par les prix, dans le marché externe. Lesueur insiste alors sur « *l'existence et l'efficience de modes hybrides de coordination (entre marché et hiérarchie) (…)* » sur le marché du travail[51]. Notre intention, dans ce chapitre, n'est pas d'examiner ces différents moyens de coordination et leur efficacité respective mais de nous concentrer sur les dispositifs d'action publique locale destinées à favoriser l'appariement.

En effet, 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 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. Les acteurs publics qui participent à ces arrangements institutionnels hybrides sont à la fois des intermédiaires sur le marché du travail et des relais de la politique de l'emploi : c'est à ce titre qu'ils ont les moyens de mener des actions permettant d'améliorer la coordination sur le marché du travail.

Coase et Williamson se sont concentrés sur la question de l'arrangement institutionnel. Baudry (1999) précise que, selon Williamson, les « règles du jeu » issues de l'environnement institutionnel sont des paramètres que les agents vont prendre en compte pour se coordonner à travers des structures de gouvernance car elles influent sur le coût de ces structures. Williamson, sans minimiser l'influence des paramètres institutionnels sur les structures de gouvernance, raisonne donc à environnement institutionnel donné. L'analyse en termes de coûts de transaction considère que les structures de gouvernance et les institutions inefficientes disparaissent au profit de celles qui sont les plus efficientes. Le raisonnement de Williamson s'inscrit donc dans un cadre statique, ce qui comporte des limites pour étudier la dynamique des arrangements institutionnels.

[51] Ces modes hybrides de coordination sont par exemple les agences d'intérim ou encore les cabinets de recrutement.

North (1990), ayant axé ses travaux sur la dynamique du changement institutionnel, fait état de la rétroaction entre structures de gouvernance et institutions. Les structures de gouvernance imaginées par les agents peuvent déstabiliser le cadre institutionnel, qui peut à son tour évoluer, et pousser les acteurs à opter pour de nouveaux arrangements. Si ces évolutions et ces aller-retour entre environnement institutionnel et structures de gouvernance sont possibles, ils s'établissent dans le temps long. Le point suivant s'attache à présenter ces influences réciproques entre environnement institutionnel et Dispositifs Institutionnels Territoriaux, en mettant l'accent sur la dynamique du changement institutionnel.

1.2. L'environnement institutionnel et sa dynamique

Une branche complémentaire aux travaux sur les arrangements institutionnels de Coase et de Williamson s'est développée au sein de la nouvelle économie institutionnelle, il s'agit de la branche qui étudie l'environnement institutionnel ou, plus simplement, les institutions (Davis et North, 1971). Selon North (1991) : « *Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange* » (p.97). North distingue donc traditionnellement deux types d'institutions. Les institutions informelles, d'une part, comme les traditions, les coutumes, les codes de comportement… et les institutions formelles, d'autre part, comprenant les lois ou les droits de propriété par exemple. En réduisant l'incertitude, ces institutions fournissent un cadre aux arrangements institutionnels supportant les transactions.

La littérature institutionnaliste met en évidence 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 » (« *path dependence* »). Le phénomène de « dépendance de sentier » s'explique d'abord par des effets d'apprentissage des acteurs face à un ensemble d'institutions donnant lieu à des rendements croissants (Arthur, 1989). Bien que l'adoption de nouvelles institutions puisse être préférable en matière de performance de long terme, l'existence de rendements croissants, *i.e.* d'effets cumulatifs, n'incite pas à provoquer de changements sous peine de voir apparaître des coûts supplémentaires à court terme. En effet, changer d'institutions implique (Palier et Surel, 2005, p.22) : i) la perte des investissements de départ ainsi que les amortissements de ces investissements ; les coûts d'investissement sont

irrécupérables, ils agissent comme des barrières à l'entrée pour de nouvelles formes institutionnelles qui voudraient s'établir (Boyer, 2003), ii) des coûts d'apprentissage, notamment en matière de coordination avec les institutions existantes et iii) des coûts d'anticipation c'est-à-dire le risque de ne plus être capable d'anticiper, compte-tenu du changement de règles, de ne pas être capable de prévoir de nouveaux comportements plus adaptés. Compte-tenu de ces coûts d'investissement, d'apprentissage et d'anticipation, les institutions fondées de longue date détiennent donc un avantage sur celles qui se forment nouvellement. Ainsi, le contexte hérité du passé détermine pour partie les choix stratégiques en matière d'environnement institutionnel effectués aujourd'hui. Les institutions et leur dynamique s'inscrivent dans des trajectoires historiques. Les décisions anciennes donnent lieu à des effets de « *lock-in* » (Arthur, 1989), *i.e* d'enfermement, qui entravent la mise en place de nouvelles institutions jugées *a priori* supérieures ou plus adaptées à de nouveaux contextes économiques et sociaux : « *Les processus de développement institutionnels subissent ainsi les contraintes posées par les règles choisies précédemment, ce qui signifie, pour l'analyse de l'action publique, de bien montrer comment les politiques publiques passées et les institutions structurent les incitations et les ressources présentes. Avec le temps, il devient de plus en plus coûteux (voire impossible) de ne pas respecter les règles et les normes posées par les choix politiques précédents (…), de chercher à revenir sur les options institutionnelles passées. Créer de nouvelles institutions alternatives générerait des coûts élevés (...). C'est pourquoi il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles.* » (Palier et Surel, *op.cit.*). Enfin, l'inertie des institutions s'explique également par la résistance des acteurs impliqués pour générer de nouvelles règles du jeu (Lee, 2011). Les enjeux de pouvoir, l'intermédiation politique ou l'action collective peuvent inhiber la mise en place de certains arrangements institutionnels ou d'institutions, étant entendu qu'ils sont également en mesure de les influencer positivement. A côté de forces conduisant à l'inertie des institutions, d'autres sont des facteurs de changement.

L'introduction de nouveaux arrangements institutionnels, ou de nouvelles institutions dans un domaine, par exemple dans le domaine de l'emploi, de la formation, de l'innovation, du système bancaire… a des répercussions à l'intérieur de celui-ci ou à l'extérieur. Ces changements peuvent potentiellement modifier l'équilibre institutionnel en place, en l'affaiblissant ou en l'améliorant, conduisant alors à de nouveaux arrangements institutionnels dans les différents domaines. Ce processus repose sur la notion de complémentarité des institutions. Les analyses de la théorie de la régulation font état de cette interdépendance entre

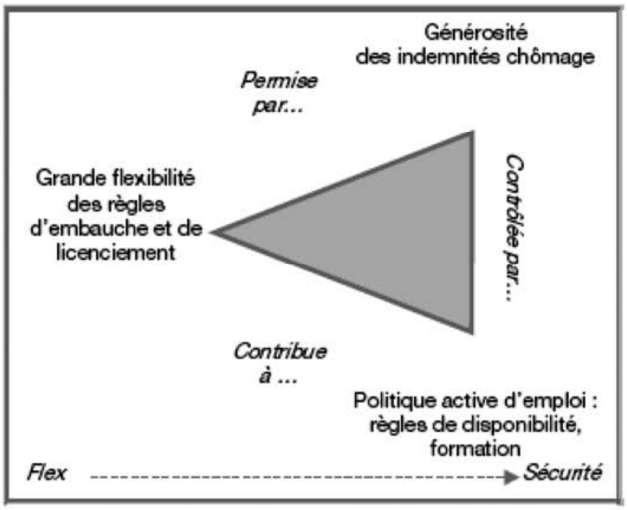
les institutions au niveau macroéconomique (Aoki, 2001, Boyer, 2004, Amable, 2005). Compte-tenu de la complémentarité institutionnelle, ils remettent en cause l'idée d'imiter des modèles institutionnels étrangers, considérés comme plus performants, pour les transposer à d'autres contextes nationaux, dans le but d'obtenir les mêmes effets. Par exemple, dans le domaine de l'emploi, le modèle de la « *flexicurité* » au Danemark fait figure de « *one best way* ». L'ensemble des pays européens a les yeux tournés vers ce modèle qui possède des caractéristiques institutionnelles spécifiques, difficilement transposables à d'autres contextes nationaux (cf. encadré).

Encadré 3. Le modèle de la « flexicurité » au Danemark

La « *flexicurité* » danoise est un modèle original alliant flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés. Il repose sur la qualité de l'articulation entre politique de l'emploi, régime d'indemnisation du chômage et droit du travail (cf. figure suivante) (Boyer, 2006).

Au Danemark, la protection légale des travailleurs est très faible, les licenciements sont facilités pour les entreprises, la réallocation de la main-d'oeuvre est élevée (30% des salariés changent d'emploi d'une année sur l'autre). En contrepartie, les chômeurs sont fortement indemnisés (90% du salaire brut durant 4 ans), les emplois qui leurs sont proposés doivent répondre à leurs compétences et la garantie de retour à l'emploi est assurée grâce à un poste ou une formation qui leur est offert au bout d'un an en cas de non retour à l'emploi. En revanche, un refus entraîne la suspension de l'indemnisation. La faiblesse des règles de protection de l'emploi est compensée par un fort dialogue social et un équilibre entre les partenaires sociaux.

Figure 6 : le « triangle d'or » du modèle de « *flexicurité* » danois



Source : Extrait du Rapport « Flexicurité en Europe, éléments d'analyse » (2008)

On parle de complémentarités institutionnelles pour qualifier le système danois. La répartition des rôles entre Etat, entreprises et partenaires sociaux est un des fondements du système. La coordination

entre ces acteurs est le fruit d'un construit social et institutionnel propre à l'histoire du Danemark qui comporte des spécificités : un syndicalisme fort (80% de taux de syndicalisation), un très faible niveau d'inégalités, l'acceptation d'un niveau élevé d'imposition pour pouvoir financer la politique de l'emploi et de la protection sociale, la qualité du dialogue social, le rôle central des négociations collectives, un tissu de Petites et Moyennes Entreprises (PME) engagé... Le modèle danois est donc défini par un ensemble de caractéristiques institutionnelles qui lui sont propres et qui rendent complexe une éventuelle transposition. Pour autant, les performances atteintes avec ce modèle de fonctionnement du marché du travail sont des performances qu'il est possible d'atteindre en mobilisant d'autres cadres institutionnels. Selon Charreaux *et al*. (1999), « *Aucun système de gouvernance n'est indépendant de son contexte (…). L'efficacité est nécessairement contingente. Ce qui signifie d'ailleurs qu'on peut parvenir à une performance équivalente avec des systèmes très différents* » (p.112).

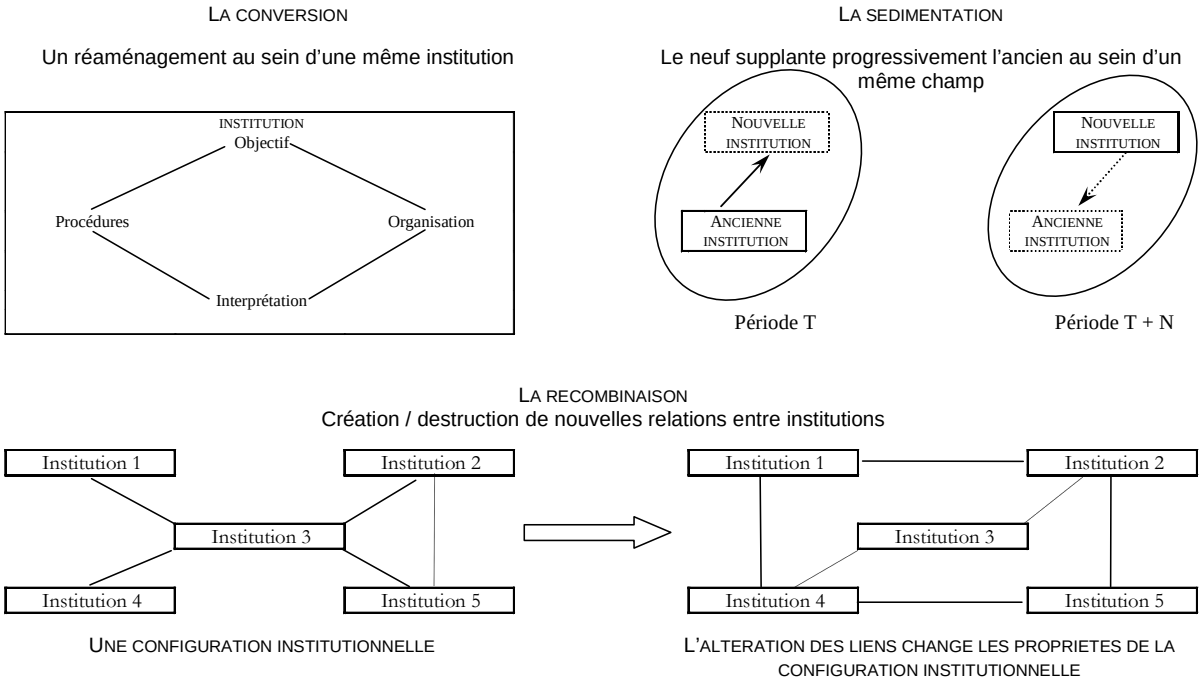
Malgré les incertitudes qui demeurent quant aux effets des transpositions d'une institution dans de nouveaux contextes, régulièrement des modèles sont imités, que ce soit dans le cadre international, entre pays étrangers, ou dans le cadre national. Par exemple, la généralisation des politiques publiques, expérimentées sur certains territoires d'un même pays, à l'ensemble des territoires infra-nationaux, répond à un principe de transposition. La transposition déclenche des mécanismes d'hybridation. 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, 2003). L'hybridation donne forme à des mécanismes de coordination originaux, elle est donc source d'innovation institutionnelle. Dans le cadre d'une réflexion sur le développement local, Gilly et Wallet (2004) ont ainsi étudié les effets de l'application de la politique française des Pays[52] sur le territoire du Pays des Coteaux de Bigorre dans les Hautes-Pyrénées. Ils montrent que l'application de cette politique, pensée au niveau national, s'est inscrite dans les mécanismes de régulation propres au territoire. Les règles et les pratiques locales, se trouvant au contact des règles globales, ont alors donné lieu à une configuration originale des modalités de mise en œuvre de cette politique de Pays à l'échelle locale. Ce type de travail empirique signale que le territoire n'est pas un simple

[52] Le Pays est un échelon de coopération entre collectivités locales instaurée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. C'est également une instance de concertation qui permet aux acteurs locaux (responsables économiques, associatifs, syndicaux, culturels…) d'élaborer ensemble un projet de développement durable pour leur territoire. La loi de 1995 définit le Pays comme un espace caractérisé par une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». La loi du 25 juin 1999 (« Loi Voynet ») est venue compléter et préciser ce texte. Source : www.pays-region-mulhousienne.org

réceptacle de politiques impulsées au niveau national. Il est le fruit d'un construit économique et social qui donne lieu à une variété de déclinaisons locales des politiques nationales.

D'autres formes du changement institutionnel ont été traitées par l'économie institutionnaliste : la sédimentation, la conversion et la recombinaison. La première, la sédimentation, repose sur la superposition d'une nouvelle institution aux institutions existantes (Thelen, 2003). Cette stratégie n'est pas sans rappeler la stratégie à l'œuvre dans le cas de la politique de l'emploi française. La nouvelle institution possède la même finalité que les institutions plus anciennes mais les modalités pour y parvenir sont différentes (Boyer, 2003). 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 deuxième 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… 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. La figure suivante, extraite d'un travail réalisé par Boyer (2004), illustre les processus de développement institutionnel que nous venons d'évoquer.

Figure 7 : Processus de conversion, sédimentation et de recombinaison



Source : Extrait de Boyer, 2004

Sédimentation, conversion et recombinaison sont trois processus pouvant se conjuguer. Par exemple, la fusion de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et des Assédic[53] 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 (idée 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 (accompagnements renforcés des chômeurs et des entreprises)…

Pour finir, précisons que les changements institutionnels connaissent une temporalité qui leur est propre. Dans la majorité des cas, les transformations institutionnelles se réalisent sur une longue période. Dans les travaux s'inscrivant dans la lignée de la « *path dependence* », les institutions évoluent de manière radicale suite à des chocs exogènes (crise ou guerre par exemple). Thelen (2003) explique que les institutions évoluent aussi et surtout de façon incrémentale : « *les arrangements institutionnels évoluent graduellement et la transformation de leurs formes et de leurs fonctions, se fait sous l'impulsion d'un changement de ses objectifs, voire de l'adaptation aux autres institutions du cadre* ». Précisons enfin que les changements institutionnels sont liés aux agendas politiques. La mobilisation des acteurs publics est en effet plus ou moins facilitée par les processus électoraux et les processus de décisions politiques.

Ce détour par l'économie institutionnaliste a permis de replacer les DIT que nous étudions dans la dynamique du cadre institutionnel. Ce cadre influence les choix des acteurs en matière de formes organisationnelles. Ces dernières exercent en retour leur influence sur l'environnement institutionnel. Dès lors, nous proposons une synthèse de l'encastrement des arrangements institutionnels dans cet environnement.

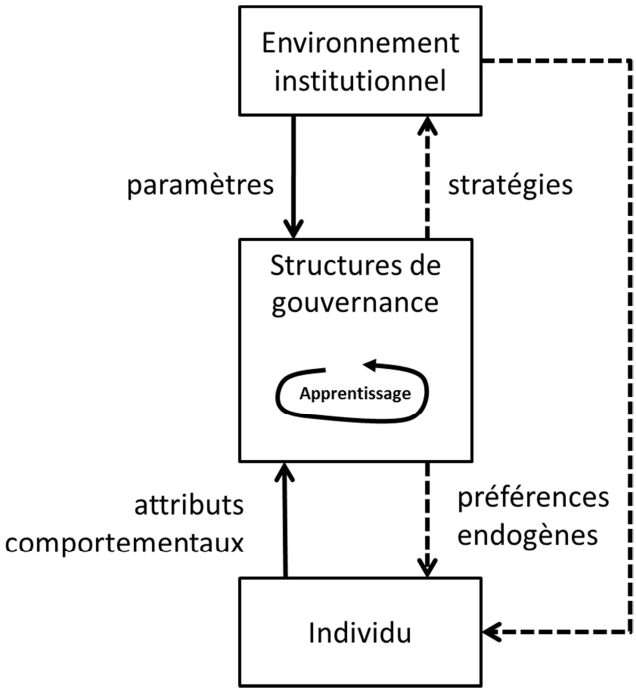
2. Synthèse : l'encastrement des arrangements institutionnels dans l'environnement institutionnel

Les comportements des acteurs en matière de coordination sont régis par un ensemble de règles formelles et informelles, *i.e.* des institutions. L'articulation entre les deux niveaux

[53] Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

d'analyse de l'économie néo-institutionnaliste souligne l'encastrement des Dispositifs Institutionnels Territoriaux, qui sont des structures de gouvernance, dans l'environnement institutionnel. Cet encastrement est illustré par le schéma suivant.

Figure 8 : Interactions entre structures de gouvernance et environnement institutionnel chez Williamson (1993b, p.80)



Source : Adapté de Baudry, 1999

Le programme de recherche néo-institutionnaliste met en évidence l'efficacité comparative des structures de gouvernance, le choix de la structure étant influencé par les caractéristiques des transactions, l'environnement institutionnel et les comportements des agents. La théorie des coûts de transaction produit une analyse contextualisée des arrangements institutionnels. En effet, il est question d'étudier chaque mode alternatif de gouvernance au cas par cas, à un instant *t*, sans préjuger *a priori* d'une forme préférable à une autre, *i.e* d'une forme supérieure. Méthodologiquement, il s'agit donc de mesurer les coûts de transaction liés à l'engagement dans de nouveaux arrangements institutionnels mais également d'inclure le coût du désengagement des « anciens » arrangements. Ce coût du désengagement peut pour partie expliquer la difficulté de mise en œuvre de nouveaux arrangements institutionnels ou conduire à plaider pour le maintien d'arrangements institutionnels antérieurs, malgré l'observation de dysfonctionnements dans le système de coordination déjà en place. Ce type d'analyse est pertinent pour comprendre la dynamique des dispositifs que nous étudions. Plus généralement, nous avons fait référence à l'économie institutionnaliste de manière à mettre en

évidence certains éléments clés de la dynamique du changement institutionnel telle que l'inscription du cadre institutionnel et des arrangements institutionnels dans des trajectoires historiques ou encore la notion de complémentarité des institutions, celles de l'hybridation, de la conversion et de la sédimentation. Ces processus nous paraissent essentiels dans l'optique d'analyser le fonctionnement et les transformations des DIT.

Nous proposons maintenant de nous attacher à la question de la structuration des comportements à l'intérieur de ces dispositifs. Les règles provenant de l'environnement institutionnel et le choix de la modalité de la coordination sont en effet insuffisants pour examiner les modes de régulation interne des comportements entre les agents. Pour aller plus loin au niveau théorique, il s'agit d'abord de replacer ces arrangements institutionnels dans leur contexte social. Dans cette perspective, les apports de la sociologie économique, à travers la notion d'encastrement (Granovetter, 1985), seront présentés. Ensuite, nous montrerons que malgré l'existence de relations sociales et de confiance entre les agents, toute relation contractuelle comporte un risque d'opportunisme que ces derniers vont chercher à éviter, en mettant en place des systèmes d'incitation et/ou de contrôle. Ces systèmes sont un moyen d'influencer les comportements. Ils ont été étudiés par la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976).

3. Structuration des comportements des acteurs à l'intérieur des dispositifs

Le cadre williamsonnien s'attache au choix de l'arrangement institutionnel, ce qui n'épuise toutefois pas le problème des procédures de prises de décision des acteurs et celui de la structuration de leurs comportements. Selon Williamson, lorsque le risque d'opportunisme est élevé sur le marché, l'intégration de la relation d'échange et de production au sein de la firme réduit ce risque, *via* le mécanisme de la coordination hiérarchique. Pourtant, des comportements opportunistes persistent dans les organisations intégrées. Williamson surestime ainsi la capacité de l'organisation à régler les comportements opportunistes, tout comme il sous-estime les relations sociales à l'origine de la confiance qui s'établissent entre les partenaires sur le marché.

Pour compléter les approches transactionalistes, le prochain point s'attache donc à comprendre la façon dont sont structurés les comportements des partenaires au sein des arrangements auxquels ils participent. Un premier moyen de réguler ces comportements est d'étudier les relations de confiance entre les acteurs. En effet, ces derniers entretiennent des

relations interpersonnelles, formant des réseaux de relations sociales, *i.e* des réseaux sociaux, étant à l'origine de la confiance. Pour les examiner, il s'agit de faire appel aux travaux de la sociologie économique insistant sur la dimension sociale de l'économie dont Granovetter (1975) est le chef de file. Sans en renier l'existence, Williamson (1993a) considère les relations de confiance comme secondaires pour analyser les moyens de mise en relation des acteurs et leurs comportements. Elles sont en fait déjà intégrées aux calculs des coûts/bénéfices associés à chaque transaction. La thèse de l'encastrement social, développée dans l'article « *Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness* » de Granovetter, nous servira de point de départ pour analyser les modes de coordination non marchands. Le deuxième moyen pour structurer les comportements, pouvant être utilisé de manière complémentaire au premier, est d'instaurer des systèmes d'incitation et/ou de contrôle. En effet, Granovetter a précisé que « (…) *les relations sociales ne sont pas suffisantes pour garantir la confiance, elles peuvent même donner l'occasion aux acteurs d'entrer en conflit ou de faire preuve de malfaisance* » (1985, p. 491). Sachant cela, des systèmes d'incitation et/ou de contrôle sont envisageables pour réguler les comportements au sein des relations contractuelles. Ils font référence au modèle principal/agent développé par la théorie de l'agence proposée par Jensen et Meckling (1976). Appartenant au courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle, leur théorie dépasse la question initiale des auteurs transactionnalistes sur la nature et le choix de l'arrangement institutionnel. En effet, l'attention de cette théorie ne porte pas 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 résument à des nœuds de contrats. 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 présentation du modèle principal/agent fournit donc une grille de lecture théorique des interactions entre les acteurs et des modalités d'incitation et de contrôle pouvant être développées dans le cadre de ces interactions. A ce titre, ils sont complémentaires aux travaux de la sociologie économique, que nous présentons dans un premier temps.

3.1. L'encastrement social des acteurs

Dans une perspective transactionnaliste, l'action économique d'agents atomisés, à la recherche de leur intérêt personnel, repose sur la conséquence des choix qu'ils ont réalisés pour diminuer les coûts de transaction. L'atomisation sociale de ces agents a pour point de départ le modèle de concurrence pure et parfaite, dont le fonctionnement est résumé par Hirschman dans la citation suivante : « *Un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs preneurs de prix anonymes disposent d'une information parfaite (...) fonctionnent sans aucun contact humain ou social prolongé entre les parties qui échangent. Sous la concurrence parfaite il n'y a aucune place pour le marchandage, la négociation, la contestation ou l'ajustement mutuel et les divers opérateurs qui contractent ensemble n'ont pas besoin d'entretenir de relations récurrentes ou continues entre eux, qui finalement les mèneraient à bien se connaître les uns les autres* » (Plociniczak, 2003, tiré de Hirschman, 1986). Les travaux de Williamson s'inscrivent dans la lignée de cette vision néo-classique du marché en ce sens que l'action économique qu'il étudie a lieu dans un vide social. Granovetter (1985) critique ouvertement cette vision sous-socialisée proposée par Williamson dans « *Markets and Hierarchies* » (1975). Il propose plutôt une approche sociologique du marché où les liens personnels entre les acteurs influencent la procédure de prise de décision et la coordination. En effet, chez Williamson, la coordination est permise par le calcul des coûts. Une telle coordination fait disparaître les relations sociales et par là même la confiance entretenue par les acteurs. Le courant de la Nouvelle Sociologie Economique considère que les deux formes de coordination extrêmes mises en évidence par la Nouvelle Economie Institutionnelle - le mécanisme des prix et celui de l'autorité - sont insuffisantes pour comprendre l'action économique. Ces insuffisances sont à l'origine de la proposition du concept d'*embeddedness*. Une telle proposition permet d'une part de penser les relations inter-individuelles, et, d'autre part, de penser les relations inter-organisationnelles.

L'*embeddedness* évoque l'encastrement des actions économiques dans le social. La notion a initialement été avancée par Polanyi (1957). Polanyi envisage l'encastrement comme l'imbrication des règles politiques, culturelles et sociales dans les sphères de la production et de l'échange (Burnod et Colin, 2006). Granovetter, de son côté, se focalise sur l'échange marchand. Il inscrit les relations d'échange dans leur contexte social. En plus de remettre en cause la vision sous-socialisée de la Nouvelle Economie Institutionnelle, il critique aussi celle, sur-socialisée, de la sociologie, qui postule que les comportements des agents suivent mécaniquement et automatiquement les normes sociales, les habitudes, les coutumes

(Granovetter, 1985, p. 485). Cette double critique est manifeste dans son article de 1985 : « *Actors do not behave or decide as atoms outside a social context, nor do they adhere slavishly to a script written for them by the particular intersection of social categories that they happen to occupy. Their attempts at purposive action are instead embedded in concrete, ongoing systems of social relations* » (p. 487). Les actions économiques sont insérées dans des systèmes de relations sociales dynamiques. Ces réseaux sociaux facilitent ou contraignent l'action économique : « (…) *si les réseaux ont un effet habilitant, c'est justement parce qu'y participer est source de contraintes. Les normes qui y sont véhiculées, la vitesse à laquelle les réputations s'y diffusent restreignent le comportement des acteurs* (...). » (Le Velly, 2002). Leur structuration permet l'acquisition de ressources matérielles, informationnelles ou sociales qui influencent l'action économique.

Les réseaux sociaux sont à même de fonder la confiance entre les membres (Granovetter, 1985). La confiance apparaît alors comme un moyen de coordonner leurs actions et de structurer leurs comportements, en réduisant le risque d'opportunisme. La confiance est basée sur les croyances qu'ont des individus, des organisations, des institutions sur les actions et les décisions d'autres individus, organisations ou institutions (Simon, 2007). Elle apparaît comme moyen de coordination supplémentaire à côté des mécanismes des prix et d'autorité. Nous présentons le rôle de la confiance pour la coordination avant d'aboutir à une approche territoriale et inter-organisationnelle de la confiance, dans le cadre de l'étude des dispositifs d'action publique locale qui nous préoccupe.

3.1.1. La confiance comme mécanisme de coordination

Granovetter montre que les relations sociales et que les réseaux formés par de telles relations produisent de la confiance : « *the embeddedness argument stresses (…) the role of concrete personal relations and structures (« or networks ») of such relations in generating trust and discouraging malfeasance* » (1985, p. 490-491). L'analyse de cet auteur remet donc en cause l'hypothèse comportementale d'opportunisme de Williamson. Pour ce dernier, lorsque l'échange est risqué, la coordination passe nécessairement par la firme, qui est un « substitut fonctionnel » à la confiance (Granovetter, 1985, p. 489). Il admet le recours à la confiance dans les relations familiales, amicales et amoureuses, mais, pour la coordination marchande : « *(r)eference to trust adds nothing* » (Williamson, 1993a, p. 474) dans la mesure où « (…) *la confiance se déduit directement du calcul des intérêts. Chaque agent détermine ses actes en calculant les gains et les risques associés à chacune des actions* » (Le Velly, 2002). A

l'inverse, selon Granovetter, l'existence de relations interpersonnelles est à même de fonder la confiance entre les acteurs. Les réseaux sociaux diminuent l'incertitude sur les comportements des agents et permettent la circulation d'informations fiables, dans lesquelles les acteurs ont confiance (Ferru, 2009). Granovetter explique que « *l'essentiel de l'information est subtil, nuancé et difficile à vérifier. Cela conduit les acteurs à ne pas croire aux sources impersonnelles d'information et à faire confiance à des personnes qu'ils connaissent* » (2005). En outre, les collaborations établies par le passé entre partenaires sécurisent les transactions, l'information circulant plus rapidement et étant de meilleure qualité entre ces derniers (Powell, 1990).

Il apparaît alors que la confiance peut être considérée comme un mode de coordination à part entière. Elle est à l'origine d'économies sur les coûts de transaction, en grande partie corrélées à la qualité et à la quantité des informations échangées entre acteurs (Simon, 2007). Au sein des réseaux sociaux, croyances et attentes réciproques se développent. La confiance est[54] : « (...) *la présomption que, en situation d'incertitude, l'autre partie va agir, y compris face à des situations imprévues, en fonction de règles de comportements que nous trouvons acceptables »* (Bidault et Jarillo, 1995, tiré de Allouche et Amann, 2006). Elle peut être vue, à la fois, comme la base et comme le résultat de la transaction (Bidault, 1998). Les règles formelles et informelles conditionnent les comportements et facilitent la coopération. Dans la continuité de la pensée de Granovetter, Reynaud (1998) précise que : « *la confiance est une relation qui ne peut être instaurée par la seule évaluation rationnelle des individus. Elle se fonde sur des croyances collectives et des pratiques sociales. Elle s'appuie sur des règles qui sont elles-mêmes insérées dans des institutions* » (p. 1457). Certains auteurs ont étudié le rôle de la confiance dans les performances économiques. Allouche et Amann (1995), par exemple, utilisent cette notion pour expliquer les performances des entreprises familiales par rapport à d'autres types d'entreprises. Angeon et Callois (2006) montrent, de leur côté, comment la coopération entre des acteurs sur les territoires s'établit à travers la qualité du tissu social au sein duquel ils évoluent. L'analyse d'Angeon et Callois est intéressante pour notre propos, car elle consiste à remobiliser les approches en termes de réseaux sociaux et de confiance pour analyser l'organisation de l'action publique territoriale ; ceci implique d'étudier les bénéfices des coordinations locales non marchandes d'une part et la notion de confiance inter-organisationnelle d'autre part.

[54] Voir Neveu (2004) pour une recension des définitions de la confiance selon les auteurs et les courants.

3.1.2. Action publique territoriale et « confiance inter-organisationelle »

Dans leur travail, Angeon et Callois (2006) montrent l'importance des relations locales non marchandes pour expliquer les performances économiques différenciées des territoires. Les relations sociales seraient source de deux types d'externalités au niveau local: i) une meilleure collecte et circulation de l'information et ii) l'action collective. Les liens sociaux favorisent une meilleure connaissance des comportements des agents et de leur environnement immédiat, ce qui lève l'incertitude et renforce les stratégies de coopération. Les règles et les croyances partagées entre les acteurs sur un même territoire vont en effet dans le sens d'une meilleure circulation de l'information, d'une anticipation supérieure des comportements des partenaires, d'une plus grande qualité des informations échangées, ce qui rend plus transparent l'ensemble des actions et facilite la coopération (Angeon et *al.*, 2006). De là, l'action collective est stimulée, celle-ci reposant sur « *l'habileté des agents à mettre en commun des ressources pour atteindre des objectifs qui n'auraient pas été atteints individuellement* » (Angeon et Callois, *op. cit.*).

La référence à l'action collective au niveau local nous amène à développer la notion de confiance inter-organisationnelle pour dépasser le cadre individuel, ou interindividuel, de la confiance qui a été exposé jusqu'ici. En effet, les politiques publiques territoriales dans le domaine de l'emploi et de l'insertion, sur lesquelles se focalisent notre attention, font intervenir des relations interpersonnelles et inter-organisationnelles. Cette dernière forme de confiance se définit comme étant *« la confiance accordée par les membres d'une organisation, à l'organisation associée »* (Zaheer et *al.*, 1998). Elle s'établit au niveau des relations entre organisations (personnes morales) mais elle repose tout de même sur un ensemble de relations interindividuelles : « *la confiance interorganisationnelle serait constituée par un tissu d'attentes interindividuelles qui s'étend au niveau interorganisationnel. »* (Simon, 2007, p.89). Il précise que la confiance interoganisationnelle conduit à des comportements coopératifs et à l'apprentissage collectif, « *(e)lle permet de tisser des liens sur le long terme et de bâtir un réseau connecté de relations autour duquel l'écosystème fonctionne souplement et efficacement (Oviatt et Mcdougall, 2003) »* (p. 90). Tout comme la confiance interpersonnelle, elle est à l'origine de règles formelles et informelles qui réduisent les risques de comportements opportunistes. La notion de confiance interorganisationnelle est importante pour analyser l'action publique territoriale dans la mesure où les dispositifs étudiés amènent à faire travailler ensemble différentes organisations publiques et/ou privées. Leur capacité de coopération dépend en partie des liens sociaux

qu'elles entretiennent et de la confiance qui se développe au sein des réseaux de relations organisationnelles, reposant eux-mêmes sur des réseaux de relations interindividuelles.

La capacité des acteurs locaux à se coordonner pour régler les problèmes qu'ils ont identifiés dépend donc en partie des confiances personnelles et inter-organisationnelles qui se développent ou non. Pour autant, la confiance n'est pas le seul moyen de structurer les comportements : des systèmes d'incitation et/ou de contrôle le permettent également. Ces derniers font référence au modèle principal/agent développé par la théorie de l'agence proposée par Jensen et Meckling (1976). Appartenant au courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle, leur théorie dépasse la question initiale des auteurs transactionnalistes sur la nature et le choix de l'arrangement institutionnel. En effet, l'attention de cette théorie ne porte pas sur l'arrangement institutionnel, 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. Nous le présentons dans le paragraphe suivant, et montrons qu'il est adapté à l'analyse des interactions dans la cadre des politiques publiques locales.

3.2. Les mécanismes d'incitation et de contrôle

La théorie de l'agence de Jensen et Meckling (1976) permet de poser la question des règles de contrôle et d'incitation quel que soit le mode de gouvernance. Dans cette théorie, la firme est un nœud de contrat, tout comme l'ensemble de l'économie. La question est de savoir comment construire des contrats « incitatifs » (Baudry, 1992). Une relation d'agence se formalise par « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes, appelée(s) « le principal » », engage(nt) une autre personne, appelée « l'agent », pour exécuter en leur nom une tâche quelconque qui implique de déléguer un certain pouvoir de décision à l'agent* » (Bouba-Olga, 2003). Ces contrats sont implicites ou explicites. Jensen et Meckling (1976) ont montré que les relations d'agence sont accompagnées de problèmes d'agence compte-tenu de l'incomplétude des contrats et de l'asymétrie d'information à l'origine de comportements opportunistes *ex-ante* (sélection adverse) et/ou *ex-post* (aléa moral). Ils ont étudié en particulier la relation actionnaires (principaux) / manager (agent). Les comportements opportunistes sont susceptibles de faire basculer les termes du contrat à l'avantage d'un ou des agents engagés dans la relation. Dans leur analyse, l'agent est considéré comme celui détenant le plus d'informations. Pour réduire les risques d'opportunisme, le principal met en œuvre des systèmes d'incitation et/ou de contrôle pour le conduire à se comporter dans son intérêt. Ces systèmes entraînent des coûts que Jensen et Meckling nomment « *agency costs* ».

Les coûts d'agence comprennent : 1) des coûts de contrôle et d'incitation assumés par le principal, 2) des coûts de dédouanement à la charge de l'agent et 3) des coûts résiduels. Le dédouanement consiste pour l'agent à signaler son honnêteté au principal. Les coûts résiduels sont un coût d'opportunité correspondant « *(...) à l'écart entre le résultat de l'action de l'agent pour le principal et ce qu'aurait donné un comportement conduisant à une maximisation effective de son bien-être.* » (Bouba-Olga, 2003, p. 23).

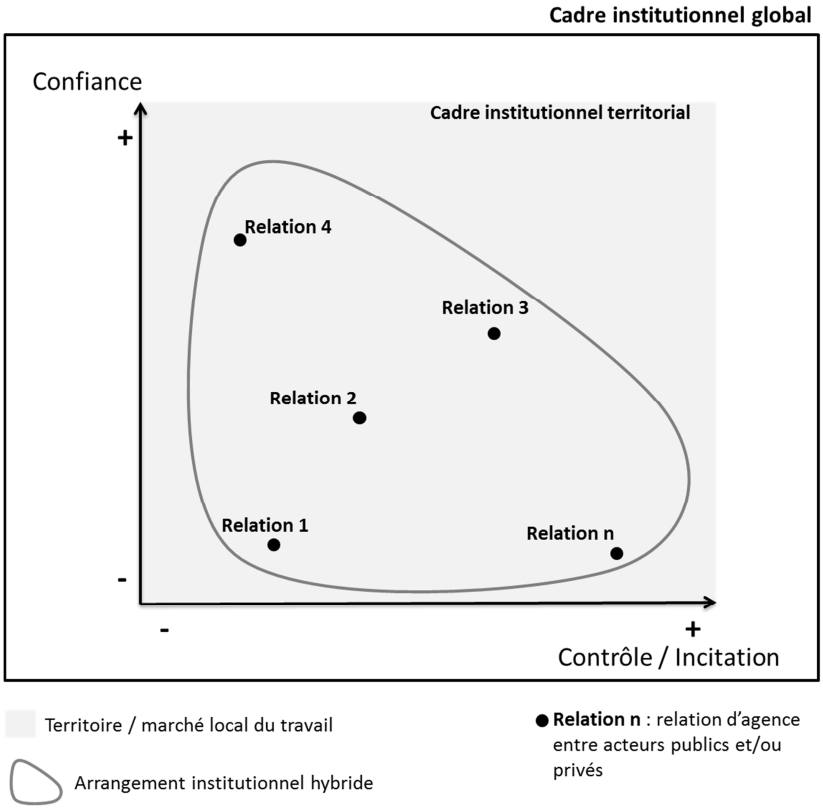
Le modèle principal/agent offre la possibilité d'étudier les interactions entre les acteurs. Palier et Surel (2005) expliquent que ce modèle est fréquemment utilisé dans le cadre des interactions européennes. S'agissant du cas de la politique monétaire par exemple, les Etats membres sont les principaux, la Banque Centrale Européenne (BCE), l'agent. Les premiers lui délèguent un certain nombre de fonctions, dont la gestion de la monnaie unique, ce qui implique que la BCE dispose d'un pouvoir important de décision. Les auteurs révèlent que les principaux ont mis en place des mécanismes de sanctions pour s'assurer que la politique monétaire de la BCE poursuive leurs intérêts. Ces mécanismes sont inscrits dans « *(…) les dispositions juridiques figurant dans les traités, avec des mécanismes de contrôle mis en place pour sanctionner d'éventuelles déviances* » (p.20). Palier et Surel précisent que ces dispositions ont été entérinées *ex-ante* mais qu'elles ont la possibilité d'évoluer, de par le changement de préférences des Etats membres.

Le modèle principal/agent possède également un pouvoir explicatif des interactions locales entre organisations publiques et/ou privées dans le cadre de l'analyse de l'action publique. Chaque acteur public et/ou privé qui s'engage, en vue de résoudre un problème local ou en vue de mener un projet de développement territorial, possède des ressources (matérielles, financières, cognitives, humaines...), des champs d'intervention et des objectifs qui lui sont propres, conduisant à des relations asymétriques de pouvoirs. Le résultat final de l'action publique locale résulte de la coordination d'ensemble de ce système d'acteurs interdépendants. En effet, l'action des uns a des conséquences sur l'action des autres et des pouvoirs de décision sont conférés à certains d'entre-eux, en vue de la réalisation de l'action publique locale. Certains acteurs se trouvent alors dans la position de principaux et d'autres dans la situation d'agents. Par conséquent, afin de lever l'incertitude qui pèse sur leurs comportements, des systèmes de contrôle et d'incitation sont mis en place. Ils prennent différentes formes. Il peut s'agir d'amener les principaux et les agents à échanger et à faire part de leurs engagements lors de réunions d'échange, de réunions techniques, de comités de pilotage, de comités de financement ou bien il peut s'agir de mettre en place des systèmes de

contractualisation sous formes de conventions par exemple, avec ou sans échange financier, pour réduire l'asymétrie informationnelle. Enfin, des systèmes d'audits ou d'évaluation sont des moyens de contrôler les actions.

Finalement, deux moyens de régulation interne des DIT ont été mis en avant dans les points précédents. Le premier consiste à promouvoir la confiance qui circule dans les réseaux de relations sociales dans lesquels sont encastrées les actions économiques. Le second moyen, si l'on considère que chaque relation est une relation d'agence, repose sur l'instauration de systèmes de contrôle et/ou d'incitation. En effet, malgré l'existence ou le développement de relations de confiance, les partenaires, notamment les principaux, pour se prémunir d'éventuels comportements opportunistes induits par l'incomplétude des contrats et l'asymétrie informationnelle, cherchent à orienter les comportements des agents. Ainsi, à ce niveau de l'analyse, nous proposons de synthétiser ces principaux résultats dans un schéma à deux dimensions représentant les moyens de régulation interne qui s'offrent aux acteurs participant à un dispositif institutionnel territorial. La première dimension est celle de la confiance. La seconde est celle des systèmes d'incitation et/ou de contrôle pour éviter les comportements opportunistes.

Figure 9 : Les dimensions confiance et systèmes d'incitation/contrôle dans les DIT



Le schéma ci-dessus représente un arrangement institutionnel hybride, accompli à l'échelle locale, 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 des acteurs. Les comportements des acteurs au sein de cet arrangement sont influencés par des systèmes d'incitation et de contrôle et des relations de confiance à des degrés plus ou moins élevés. On observe quatre cas extrêmes. Un premier cas dans lequel la relation d'agence est fondée totalement sur la confiance. Un second cas, reposant exclusivement sur des systèmes d'incitation/contrôle. Un troisième cas, dans lequel la confiance et les systèmes d'incitation/contrôle sont quasi-inexistants. Un quatrième cas, enfin, où la confiance et les systèmes d'incitation/contrôle sont importants. Entre ces cas « purs », il existe une diversité de degrés de confiance et de niveaux d'équipement en système d'incitation/contrôle. Rien ne laisse penser *a priori* qu'une situation est meilleure à une autre en matière de qualité de la coordination. Néanmoins, on peut imaginer que les partenaires entretenant des relations d'agence cherchent à évoluer dans les deux espaces pour pallier les problèmes de coordination qui émergent.

Ce schéma se concentre donc sur les interactions à l'intérieur du dispositif institutionnel au niveau local. Elles sont influencées par l'environnement institutionnel local. Mais, les acteurs évoluent aussi dans un cadre institutionnel global. D'ailleurs, l'environnement institutionnel qui prévaut localement n'est pas la simple réplique de celui qui prévaut nationalement. Le territoire est un construit social qui pousse les cadres institutionnels plus généraux à se transformer ou encore qui modifie ces cadres *in situ* (processus d'hybridation). Finalement, les cadres institutionnels à l'échelle locale et à l'échelle globale sont à la fois habilitants et sources de contraintes pour les acteurs. Nous devons donc désormais étudier les implications du rapport local/global afin de préciser les enjeux des DIT en matière de gouvernance.

4. L'articulation des échelles spatiales dans les DIT

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. En effet, ces acteurs sont co-localisés mais ils développent des interactions à des échelles extra-locales. Il est donc important de montrer en quoi l'inscription spatiale au niveau local et au niveau global des dispositifs étudiés impacte la faculté des acteurs à se coordonner. A ce titre, l' « économie de la proximité » fournit un cadre d'analyse des différents modes d'interactions

entre des acteurs localisés multi-échelles, en particulier à travers la notion de proximité institutionnelle.

Les travaux de l'école de la proximité examinent les dimensions spatiales, organisationnelles et institutionnelles des processus de coordination au niveau local et global afin d'établir la capacité des agents à se coordonner dans l'espace (Rivaud, 2010). Dans le prochain paragraphe, nous commençons par présenter les différentes formes de proximité et leur enchevêtrement. Ensuite, nous nous concentrons sur l'analyse de l'articulation des échelles spatiales dans les dispositifs d'action publique locale. Ce travail nous conduit à replacer ces dispositifs dans la dynamique plus générale du développement territorial. A l'instar du travail réalisé par Gilly et Perrat (2003), nous nous concentrons sur les proximités institutionnelles entre les acteurs, renvoyant à la question de l'articulation entre la régulation locale et la régulation globale. Ainsi, nous révélons que les comportements des acteurs collaborant dans des dispositifs d'action publique locale sont déterminés à la fois par des proximités institutionnelles localisées et par d'autres, qui sont extra-locales.

4.1. De la proximité géographique à la proximité non géographique

L'école de la proximité, qui s'est développée au début des années 1990 (Bellet et *al.*, 1993), étudie de manière générale la dimension spatiale de la coordination en insistant sur le caractère pluriel de la proximité. En effet, le groupe de chercheurs appartenant à cette « école » ne se limite pas à une représentation géographique de la proximité, il la dépassent, en montrant l'existence de formes de proximités socio-économiques : « *être proche de quelqu'un, ce n'est pas seulement se trouver à côté de lui, ce peut-être aussi avoir une forte connivence avec une personne géographiquement éloignée, qu'elle appartienne au même cercle d'amitié, familial ou au même réseau d'entreprise ou professionnel* » (Rallet et Torre, 2004, p. 25). Il observe également le caractère dynamique de la proximité en ce sens que les besoins de proximité des agents sont temporaires ou permanents et ont la possibilité d'évoluer au cours du temps (Ferru, 2009). Initialement, les thématiques prioritaires des chercheurs proximistes relevaient de l'organisation de la production et du processus d'innovation. Aujourd'hui, les thématiques explorées se sont élargies ; l'une d'entre-elles, en devenir, concerne l'emploi (Raveyre, 2005, Perrat, 2008).

L'approche proximiste est un cadre conceptuel qui étudie la coordination entre les acteurs sans prétendre constituer une nouvelle théorie. Elle se nourrit des apports de l'économie

régionale, de l'économie industrielle et d'autres sciences sociales (sociologie économique et urbaine, géographie économique…) (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). Elle fournit, dans un cadre conceptuel de synthèse fondé sur la notion de proximité, une lecture des interactions localisées : « *le terme de proximité est intéressant car il concentre en un seul mot la multiplicité des échelles spatiales auxquelles les acteurs économiques et les individus situent leurs actions* » (Rallet et Torre, 2004, p.25). Plusieurs typologies de la proximité ont été proposées par les auteurs. Tous distinguent la proximité géographique, qualifiée parfois de proximité spatiale ou physique, de la proximité non géographique. La première catégorie de proximité fait globalement consensus. La seconde, en revanche, accueille des déclinaisons différentes selon les chercheurs du groupe. De manière synthétique, la proximité d'essence non géographique est appréhendée de deux manières. Soit elle est qualifiée de proximité organisée[55] par le courant interactionniste (Rallet et Torre, 2004, Pecqueur et Zimmermann, 2004), soit elle se décline en deux composantes - organisationnelle et institutionnelle (Kirat et Lung, 1995, Gilly et Perrat, 2003, Gilly et Wallet, 2004) - pour le courant d'inspiration institutionnaliste (Talbot, 2006). Dans tous les cas, elle concerne les interactions d'ordre économique, relationnel ou institutionnel qui structurent les échanges et les activités. Enfin, au-delà de permettre la caractérisation des entités et de ce qu'elles partagent, l'intérêt de l'approche en termes de proximité est de pouvoir s'interroger sur les interdépendances entre les différents formes de proximité, sur leur recouvrement ou leurs disjonctions. Dans le cadre de notre problématique, nous faisons appel à cette approche pour mettre en évidence l'enchevêtrement des échelles spatiales de régulation et leurs conséquences sur la coordination des agents participant à des dispositifs d'action publique locale.

4.2. Etudier les DIT à travers le prisme de la proximité

Notre intention n'est pas d'entrer dans des débats internes à l'école de la proximité concernant les différentes typologies de la proximité. Nous choisissons de nous appuyer sur la typologie utilisée par Gilly et Perrat (2003) qui s'inscrit au sein du courant institutionnaliste : elle nous semble pertinente pour analyser les conséquences de l'articulation entre les niveaux local et global au sein des Dispositifs Institutionnels Territoriaux.

[55] Rallet et Torre (2004) précisent : « *Par proximité organisée, on entend la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres.* » (p. 27). Le terme organisation désigne « *tout ensemble structuré de relations sans préjuger de la forme de la structure* ». Cette proximité est elle-même décomposée en une logique d'appartenance et une logique de similitude.

Dans leur article « *La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale* » (2003), ces auteurs introduisent une distinction de base entre une proximité géographique, une proximité organisationnelle et une proximité institutionnelle. La proximité géographique mesure la distance physique entre des agents ou des organisations. Cette distance est relative aux temps de trajets, aux coûts de transports, aux infrastructures de communication ou encore, aux coûts psychologiques ou cognitifs. D'un côté, elle facilite la coordination, d'un autre côté, elle la contraint (Talbot, 2006). Elle est un atout car elle favorise le partage de repères et de pratiques. Ces repères et ces pratiques locales, de nature institutionnelle, émergent sur les territoires car l'espace est un construit social lui procurant une identité : « *L'espace est un objet de mémoire composé du nom de cet espace, de ses limites physiques, de son histoire, de son patrimoine, de modes de vie, de personnes, des coordinations précédentes, etc. Cet objet de mémoire constitue dès lors un référent cognitif, un ensemble de références communes, l'espace intervenant dans le processus de construction (destruction) des identités dans le sens où il est une composante essentielle du rapport aux autres* (…) » (Talbot, *op.cit.*, p.3). Les références partagées entre les acteurs, de nature institutionnelle, facilitent alors les liens sociaux, les interactions et la confiance. En outre, sur le plan organisationnel, partager le même espace facilite la construction de systèmes de gouvernance, *i.e.* d'organisation. Ensuite, la proximité spatiale est source de contraintes, en particulier lorsqu'elle est subie (Torre, 2009) comme c'est le cas pour les acteurs publics, notamment déconcentrés ou décentralisés, dont l'action est intimement liée à un territoire donné, selon le découpage administratif. Il est impossible qu'une Région du territoire x, se délocalise sur un autre territoire régional y, pour ne pas avoir à subir la proximité géographique avec une autre collectivité du territoire x, avec laquelle les relations sont conflictuelles. Le territoire porte donc la mémoire des relations de coordination qui échouent, comme de celles qui réussissent. En cas d'échec, des comportements de défiance entre acteurs peuvent émerger, conduisant au rejet ou à la faiblesse de la coordination. Enfin, si la proximité géographique est à la fois un atout et une contrainte pour la coordination, elle n'est pas une condition suffisante pour que les agents interagissent. En effet, l'école de la proximité montre que la proximité géographique entre les acteurs n'est pas un gage de réussite de leurs collaborations, voire même ne présume en rien l'établissement de relations pour mener un projet collectif. Sur la thématique de l'innovation par exemple, elle permet de montrer que certains territoires se caractérisent par le recouvrement de proximités spatiale et non spatiale (figure du district industriel) alors que pour d'autres territoires, on observe une simple

agglomération d'entreprises sans lien entre elles (proximité spatiale sans proximités organisationnelle et institutionnelle).

La coordination repose sur d'autres formes de proximité, d'essence non géographique. La première de ces formes est la proximité organisationnelle qui consiste à observer les interactions entre des acteurs mobilisant des actifs complémentaires dans la perspective de poursuivre une action finalisée au sein d'une même organisation ou entre organisations (Gilly et Perrat, *op.cit.*, p.4). La deuxième de ces formes est la proximité institutionnelle, renvoyant à « *l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'actions et de modèles de pensées* » (Kirat et Lung, 1995, p.212). Gilly et Perrat (2003) expliquent que la proximité organisationnelle se construit sur la proximité institutionnelle. En effet, les agents se doivent de partager un minimum de règles et de représentations communes pour construire un projet ou une action les réunissant, ce qui correspond à la proximité institutionnelle.

Nous avons vu que des règles collectives émergent sur les territoires, faisant de chaque espace un territoire singulier, notamment en matière de gouvernance locale. Sur le plan institutionnel, donc, les règles collectives, les repères communs, encadrent l'action locale sans la créer (Talbot, 2006). Elles sont sources de contraintes, car elles définissent « (…) *ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire* » (Talbot, *op.cit.*) et, dans le même temps, elles réduisent l'incertitude sur les comportements. La mise en œuvre concrète du projet ou de l'action implique quant à elle une action commune finalisée, renvoyant à la proximité organisationnelle. Le niveau organisationnel fait donc référence aux pratiques, à la forme de la coordination : « (…) *le mode de gouvernance est une expression collective de la volonté des acteurs de la gouvernance, un consentement issu de processus de conflits et de compromis, un arrangement sur les objectifs de l'action collective et sur les actions à mener afin de les réaliser*. » (Talbot, *op.cit*). Les interactions sont encastrées dans des rapports de pouvoir de par des asymétries entre les acteurs en termes de ressources matérielles, financières, cognitives, humaines, ou encore, en termes de champ d'action, d'instruments ou de positionnement politique. Les objets que nous étudions sont typiquement des organisations au sein desquelles on observe ces types de rapports de pouvoirs. Perrat (2009) précise que : « *les institutions [ne sont] pas pour nous de simples cadres cognitifs communs permettant l'efficacité des coordinations : elles expriment également la situation dissymétrique des acteurs, le caractère divergent et conflictuel de leurs intérêts, les rapports de force qui les opposent et la nécessité pour eux de construire des compromis pour définir et faire évoluer les normes régissant leurs rapports socio-économiques* » (p.322). A l'intérieur des DIT, la

capacité des acteurs à négocier et à trouver des compromis pour se coordonner dépend donc aussi d'asymétries de position et d'intérêt.

Enfin, Gilly et Perrat (2003) précisent que les acteurs participant à la dynamique d'un territoire sont aussi bien des acteurs économiques, institutionnels que sociaux. Ils jouent, selon les configurations des territoires en termes de gouvernance locale, un rôle d'acteur clé que l'on peut définir comme étant des acteurs qui structurent la coordination d'ensemble des dispositifs d'action publique locale et servent de référents institutionnels aux différents partenaires. Dans le cadre de l'étude de la gouvernance des DIT, il peut donc s'agir d'identifier le ou les acteurs clés.

La présentation de la typologie utilisée par Gilly et Perrat (2003) a montré que la coordination des agents est contrainte et facilitée à la fois par trois grandes formes de proximité[56]. Au regard de notre questionnement sur le rapport local/global dans les DIT, nous nous concentrons maintenant plus particulièrement sur la 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 ont des interactions avec d'autres acteurs publics, localement, mais sont soumis aux règles qui sont édictées au niveau national, pouvant donner lieu à des problèmes d'inadéquation des règles entre les niveaux local et global[57]. Gilly et Perrat (2003) précisent que les proximités institutionnelles locales et extra-locales conduisent à des tensions entre des régularités verticales macro-institutionnelles ou sectorielles et des

[56] Talbot (2006), Gilly et Perrat (2003) précisent que la conjugaison de ces trois formes de proximité est à même de fonder la gouvernance locale. Selon Gilly et Wallet (2004), la gouvernance locale est « *le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement.* » (p.3).

[57] Tout comme il existe des problèmes d'inadéquation des règles entre différents acteurs publics prenant part à un dispositif institutionnel, sur un même territoire.

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, *i.e.* à constituer des formes originales de gouvernance (cf. hybridation institutionnelle), car le territoire n'est pas la transposition de la régulation globale (Gilly et Perrat, *op.cit.*). 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.

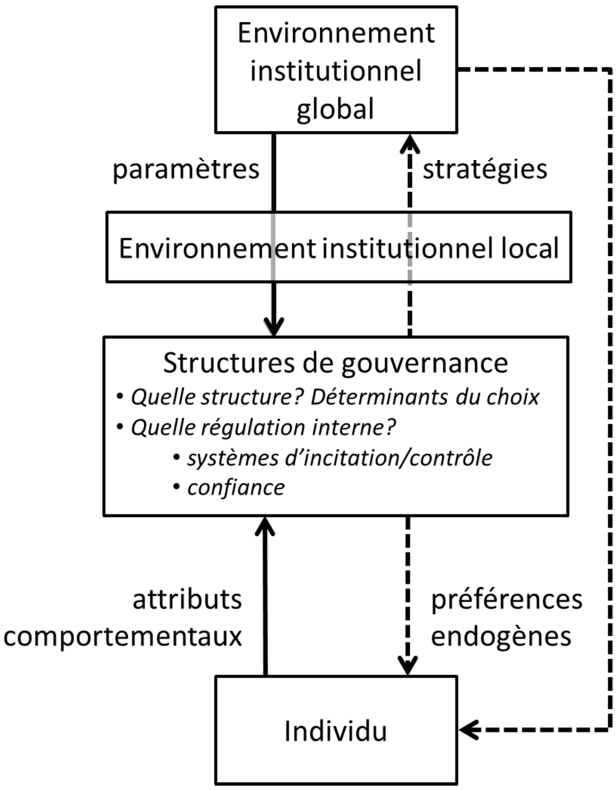
La coexistence de ces différentes échelles spatiales a des conséquences sur la nature, sur les modalités et sur l'évolution de la gouvernance des dispositifs d'action publique locale. Les organisations impliquées dans les arrangements institutionnels territoriaux entretiennent des relations extra-locales avec des acteurs agissant au niveau global. Les règles et les représentations partagées avec ces derniers peuvent aller à l'encontre de celles qui sont en place au niveau local, ou au contraire, être compatibles. La prise en compte des échelles spatiales de la coordination, et plus précisément, de la question de la proximité institutionnelle dans le rapport local/global est importante, car elle explique que certains arrangements institutionnels territoriaux, impulsés pour résoudre les problèmes d'appariement localement, échouent, réussissent ou se transforment.

Conclusion du Chapitre 2

La multiplicité et la diversité des actions publiques territorialisées dans le domaine de l'emploi et de la formation appellent selon nous à multiplier les exercices d'évaluation pour mieux orienter l'action publique. Ce chapitre a ainsi débuté par une recension des méthodes d'évaluation de sorte à proposer une démarche d'évaluation adaptée aux DIT. Deux objectifs prioritaires ont été distingués : prendre la mesure de leurs impacts d'une part, et de leur mode de fonctionnement d'autre part. Sur ce deuxième aspect, nous avons mis en évidence le besoin de compléter les exercices d'évaluation habituels par une étude plus approfondie de la gouvernance des dispositifs. La proposition qui a été faite est de comprendre le rôle de la gouvernance des dispositifs d'action publique locale évalués, et de ses différentes formes, sur leurs effets sur les personnes connaissant des problèmes d'appariement et plus généralement, sur leurs échecs, leurs réussites et leurs transformations. En termes de méthode, nous avons insisté sur l'intérêt de combiner les évaluations d'impact et de processus et d'allier, parallèlement, lorsque cela est possible, techniques quantitatives et analyses qualitatives. Ce faisant, nous avons proposé de compléter la boîte à outil des évaluateurs pour analyser la gouvernance de ces dispositifs au moyen d'un cadre théorique général. La conceptualisation théorique qui a été avancée s'est d'abord centrée sur la nature et la dynamique des Dispositifs Institutionnels Territoriaux. Selon une perspective williamsonienne, ils appartiennent à la catégorie des arrangements institutionnels hybrides. L'association des acteurs à l'intérieur de ces arrangements permet de contrer les comportements opportunistes, de réduire l'asymétrie informationnelle et de réaliser ainsi des économies sur les coûts de transaction. Ensuite, les travaux de North (1990, 1991) nous ont servi de point de départ pour examiner les rétroactions entre les règles édictées au niveau global, qui forment l'environnement institutionnel, et les Dispositifs Institutionnels Territoriaux. Nous nous sommes intéressés par la suite à deux grands moyens de structurer les comportements à l'intérieur de ces dispositifs. Le premier consiste à favoriser la confiance qui circule dans les réseaux de relations sociales dans lesquels sont encastrés les acteurs et leurs organisations. Le second moyen, si l'on considère que chaque relation peut être vue comme une relation d'agence, repose sur l'instauration de systèmes de contrôle et/ou d'incitation. Finalement, nous avons mis en évidence que chaque relation d'agence entre des acteurs publics et/ou privés repose sur des relations de confiance et des systèmes de contrôle/incitation. Enfin, les analyses en termes de proximité nous ont permis de faire ressortir deux points essentiels pour notre analyse des

dispositifs d'action publique locale dédiés aux problèmes d'appariement. D'abord, elles mettent en évidence la nécessité d'étudier les proximités institutionnelles locales et extra-locales pour analyser les interactions d'acteurs co-localisés qui s'engagent dans la résolution des problèmes d'appariement. Ensuite, elles font ressortir le rôle d'acteurs clés, qui font figure de référents institutionnels et structurent la coordination d'ensemble.

Pour conclure sur l'ensemble des éléments théoriques mis en avant dans ce chapitre, nous proposons de compléter le schéma de Williamson (1993b) sur les interactions entre l'environnement institutionnel et les structures de gouvernance (voir schéma ci-dessous).



Source : Extension de Williamson (1993b, 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 sur le schéma. 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, Williamson, 1975, 1985). 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 dans ce chapitre à deux DIT innovants. Nous procédons à l'évaluation du Service Public Régional de Formation Professionnelle de Poitou-Charentes dans un premier temps (chapitre trois) et à celle du « Groupement d'Activités - Amétis » dans un second temps (chapitre quatre).

Chapitre 3

Evaluation d'un dispositif innovant de formation

Le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle

En France, la formation professionnelle fait intervenir une pluralité d'acteurs publics et privés parmi lesquels l'Etat, les Régions, les partenaires sociaux, les entreprises, les OPCA[58] (Organismes Paritaires de Collectes Agréés), les organismes de formation ou les prescripteurs[59]. Dans cette organisation, l'échelon régional occupe une place centrale. La loi du 2 mars 1982 a conféré aux Régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue. Ce premier niveau de compétence s'est vu enrichi par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 depuis laquelle les Régions élaborent la politique de formation professionnelle[60]. Dans ce contexte, pour favoriser le recours à la formation professionnelle des personnes peu qualifiées, la Région Poitou-Charentes a mis en place en juillet 2009 un système de formation spécifique : le Service Public Régional de Formation professionnelle (SPRF).

Le nouveau système de formation proposé par la Région part du constat que l'ancien système, basé sur les « marchés publics de formation », c'est-à-dire sur l'achat de volumes d'heures de formations standardisées à des organismes de formation, pour une durée de six mois à un an, est inadapté pour former les moins qualifiés. En améliorant les conditions d'accès à un premier niveau de qualification pour les chômeurs sans qualification, ou détenant une qualification obsolète, le SPRF compte favoriser leur retour à l'emploi. La Région Poitou-Charentes a qualifié le SPRF de Service d'Intérêt Economique Général[61] (SIEG) pour s'assurer de l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi. Cette région est une des seules régions françaises à avoir opté pour un tel service public. Ce cadre juridique impose aux organismes de formation les obligations suivantes : l'accès universel, la continuité, la qualité, l'accessibilité tarifaire et la protection des utilisateurs. Dans ce nouveau

[58] Les OPCA collectent les fonds des entreprises versés dans le cadre de leur participation au financement de la formation professionnelle continue.

[59] Les prescripteurs sont des structures qui, de manière générale, accompagnent les chômeurs ou les salariés dans l'élaboration de leur projet professionnel. L'exemple le plus connu est Pôle Emploi.

[60] Depuis cette loi, la Région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* » Source : vie-publique.fr.

[61] Le SIEG s'inscrit au niveau européen dans le cadre de la directive européenne « services ».

système de formation, les organismes de formation sont mandatés pour cinq ans. Tel qu'il a été pensé, le SPRF est donc un Dispositif Institutionnel Territorial qui cherche à mieux « équiper les individus » pas ou peu qualifiés, c'est-à-dire à leur assurer un premier niveau de qualification avec une volonté d'améliorer le service rendu : individualisation, entrées/sorties permanentes dans les formations, remboursement des frais d'hébergement, de restauration…

Le SPRF repose sur une nouvelle organisation de la coordination entre les acteurs de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, qui, selon la Région, est plus efficace *a priori* que le système antérieur de coordination des « marchés publics de formation ». Afin d'examiner les effets de cette nouvelle organisation, la Région Poitou-Charentes a fait le choix d'associer à la mise en place du SPRF un travail d'évaluation qui a été confié à notre laboratoire (CRIEF EA 2249). Ce travail a consisté à étudier l'impact du dispositif sur ses bénéficiaires et, de façon complémentaire, à analyser l'organisation du système d'acteurs mis en place dans l'optique de répondre aux objectifs visés par la nouvelle politique de Poitou-Charentes (évaluation de processus). Une équipe d'évaluation[62], dont nous faisons partie, a été constituée pour répondre aux attentes de la Région. Ce chapitre est donc le fruit d'un travail collectif qui a débuté en juin 2009 et s'achèvera en décembre 2011.

La première section est structurée en deux temps. Dans un premier temps, nous présentons le SPRF - son contexte d'émergence, ses principes, son mode de fonctionnement - après être revenu brièvement sur l'organisation de la formation professionnelle en France. Dans un deuxième temps, le protocole retenu pour l'évaluation du SPRF est exposé. Il fait appel à des traitements quantitatifs et, parallèlement, à des analyses qualitatives. Ces dernières jouent un rôle essentiel pour évaluer le processus de mise en œuvre de la politique régionale, autrement dit, pour préciser les formes, les contours et l'articulation des partenariats dans ce nouveau mode de gouvernance.

Dans la deuxième section, nous nous concentrons sur l'impact du SPRF sur le public visé. Pour ce faire, nous mobilisons deux bases de données. La première retrace les parcours de 1972 stagiaires de la formation professionnelle de la Région avant la mise en place de la nouvelle politique SPRF de 2005 à 2009 (système des « marchés publics de formation »). La

[62] Composition de l'équipe d'évaluation du SPRF : Céline Allo (Ingénieure d'études), Olivier Bouba-Olga (Maître de Conférences en Sciences Economiques), Bastien Bernela (Stagiaire), Emilie Bourdu (Doctorante) et Etienne Fouqueray (Ingénieur d'études). Participation de Evelyne Fouquereau (Professeure de Psychologie Sociale et du Travail), Nicolas Gillet (Maître de Conférences en Psychologie, psychologie clinique, psychologie sociale) et Olivier Sorel (Docteur en Psychologie) de l'Université de Tours pour des enquêtes sur les construits psychologiques des stagiaires de la formation.

deuxième est constituée des parcours de 1799 personnes ayant bénéficié de formations dans le cadre du SPRF de 2009 à 2010 (système « SPRF »). Dans cette section, deux variables d'intérêts sont examinées : l'abandon et la validation de la formation. S'agissant de la variable abandon, une première exploration de la base montre que le taux d'abandon dans le SPRF est largement supérieur à celui de l'ancien système de formation régional (39,6% *versus* 13% respectivement). L'écart entre les taux de validation est quant à lui beaucoup plus faible mais néanmoins statistiquement significatif (96,7% *versus* 94,3%). L'ancien système de formation était soumis à des processus de sélection, notamment de la part des organismes (étude des dossiers, test de sélection ou jurys). A l'inverse, le nouveau système a pour principe de ne pas sélectionner les personnes éligibles au dispositif. Il existe donc un biais de sélection important qu'il ne nous a pas été possible d'éliminer totalement. Malgré tout, nous proposons dans un premier temps d'évaluer l'impact du SPRF sur l'abandon et la validation au moyen d'un modèle probit bivarié. Ce modèle permet de questionner le lien de causalité entre l'abandon et la validation d'une formation ce qui revient à tester simultanément deux équations : une première équation estimant la probabilité de ne pas abandonner et une deuxième équation estimant la probabilité de valider. Compte-tenu des limites de cette stratégie du fait du biais de sélection, nous proposons dans un deuxième temps d'estimer un modèle probit bivarié pour chacun des deux systèmes de formation pris séparément (marché *versus* SPRF).

Dans la troisième section, nous passons à l'évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF. Nous analysons le rôle des différents acteurs, qui sont majoritairement des organisations publiques - organismes de formation[63], Région, prescripteurs -, au sein du nouveau DIT proposé par la Région Poitou-Charentes. L'analyse de ce système d'acteurs se nourrit des entretiens semi-directifs réalisés avec 63 personnes issues de 14 organismes de formation (OF), 6 prescripteurs et 8 agents de la Région Poitou-Charentes. En plus de cela, 20 réunions, 7 séminaires régionaux et 1 Comité de pilotage ont été suivis par un ou plusieurs membres de l'équipe d'évaluation. Le premier point de la section, qui s'appuie sur les résultats de nos investigations économétriques centrées sur le SPRF, permet de souligner le rôle des acteurs publics et privés (organismes de formation et prescripteurs) sur les performances des stagiaires de la formation. Nous interprétons ensuite ces résultats au moyen de statistiques descriptives et d'éléments qualificatifs. Le deuxième point est une analyse approfondie de la gouvernance du SPRF se concentrant sur la nature et l'articulation des relations entre organisations c'est-à-dire sur l'examen des relations d'agence : Comment la

[63] Certains organismes de formation sont de forme privée.

Région fonctionne-t-elle avec les prescripteurs ? Avec les organismes de formation ? Comment les prescripteurs et les organismes de formation se coordonnent-ils ?… Le rôle des différentes organisations dans le système est aussi précisé (question des contours de la gouvernance : Qui fait quoi ?). Nous montrons que dans toutes les relations d'agence, des systèmes de contrôle/incitation et des relations de confiance se développent. La Région, en tant que pilote et financeur du SPRF, essaie de combiner ces deux moyens afin de structurer les comportements de ses partenaires. Les partenaires y ont aussi recours entre eux. Sur la première année et demie de fonctionnement du SPRF, nous montrons que le travail d'évaluation a révélé deux relations d'agence « problématiques » : la relation région/AFPA et la relation Région/Pôle Emploi, dont nous soulignons les points de blocages puis les leviers pour une amélioration de la coordination.

Section 1. *Présentation du SPRF et du protocole d'évaluation*

1. Le Service Public Régional de Formation Professionnelle (SPRF) en Poitou-Charentes

Le nouveau dispositif proposé par la Région Poitou-Charentes s'inscrit plus généralement dans un contexte institutionnel accordant une place importante aux politiques pensées et pilotées au niveau local, c'est-à-dire aux politiques territoriales. Cette possibilité pour les acteurs locaux d'être au cœur des actions publiques en matière d'emploi et de formation professionnelle résulte du mouvement de territorialisation des politiques publiques intervenu à partir des années 1960. Avant de présenter le SPRF dans le détail, nous revenons sur des éléments de cadrage concernant l'organisation de la formation professionnelle en France.

1.1. Éléments de cadrage : la politique de la formation professionnelle en France

En France, dans les années 1980, le gouvernement s'est engagé dans une politique de soutien aux initiatives locales en matière d'emploi pour apporter, en complément de la politique macroéconomique existante, des réponses d'ordre micro-économique qui placent les acteurs locaux (collectivités et services déconcentrés de l'Etat) au cœur des actions sur le marché du travail. Ce soutien s'est fait dans le cadre d'une politique de décentralisation (gouvernement Mauroy).

La formation professionnelle a été directement visée par cette évolution. La loi du 2 mars 1982 a conféré aux Régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue. Ce premier niveau de compétence s'est vu enrichi par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, depuis laquelle les Régions planifient et mettent en œuvre la politique de formation professionnelle. L'échelon régional apparaît « (…) *comme l'acteur public central pour stimuler et coordonner le développement cohérent de la formation professionnelle, initiale et continue, de tous les publics* » (Cristol, 2009). D'autres types d'acteurs, avec lesquels les Régions sont amenés à interagir sur les territoires, sont mobilisés sur la question de la formation professionnelle (se référer à l'encadré ci-dessous).

Encadré 4. Rôles des acteurs dans le système actuel de la formation professionnelle continue

Pouvoirs publics : Etat et Régions
Mise en œuvre, financement et contrôle des politiques de formation aux niveaux national et régional.

Partenaires sociaux
Elaboration du droit de formation par la négociation collective, avec la signature d'accords de branche.

OPCA (Organismes Paritaires Collecteurs Agréés)
Gestion paritaire des fonds ; collecte des contributions financières des entreprises, mutualisation de l'ensemble des fonds et financement en retour des formations selon les demandes des entreprises adhérentes.

Entreprises
Mise en œuvre de la formation continue, partie intégrante de sa stratégie.
Contribution au financement de la formation des salariés avec une participation obligatoire de 1.5% de leur masse salariale brute.

Organismes de formation
Garantir l'offre de formation selon une logique de marché/commerciale.

L'évolution des compétences des Régions a permis à celles-ci d'inscrire leurs actions dans une véritable logique de gestion locale de la formation professionnelle : « *en dépit du millefeuille institutionnel et du poids des facteurs extra-territoriaux, le niveau local tend à s'affirmer comme un échelon pertinent d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi, de formation, d'insertion sociale et professionnelle* » (Archer et Thierry, 2002). Parallèlement à ce transfert de compétences aux Régions, d'autres grandes réformes ont marqué l'histoire de la formation professionnelle continue depuis les années 1970. En 1971, la loi Delors donne, entre autres, l'obligation aux entreprises de participer au financement de la formation professionnelle créant ainsi un marché de la formation. Plus récemment, en 2004, on a assisté à la mise en place de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) et d'un Droit Individuel à la Formation (DIF) au bénéfice des salariés.

La Région élabore sa politique de formation professionnelle par le biais d'instruments de programmation régionaux tels que le Plan Régional de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle (PRAFP) et le Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (PRDFP). Ces programmes présentent les lignes directrices de la politique régionale en matière de formation, définissant ses orientations générales. Les ressources dont elle dispose pour les financer sont le Fonds Régional de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle (FRAFP).

Le PRDFP est un outil de programmation des actions de formation à moyen terme. Pour son volet « jeunes », le PRDFP détermine l'ensemble des actions de formation initiale et continue

destinées aux jeunes ainsi que les actions d'information et d'orientation qui seront mises en œuvre à l'aide des ressources du FRAFP. Il est l'outil de mise en cohérence des filières de formation des jeunes pour l'accès à l'emploi mises en œuvre par les différents acteurs (Comité économique et social régional, Conseil académique de l'Education nationale, Comité régional de l'enseignement agricole, organisations syndicales d'employeurs et de salariés…). Pour son volet « adultes », le PRDFP couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi.

1.2. Contexte d'émergence du SPRF en Poitou-Charentes

Compte-tenu des compétences qui leurs sont attribuées, 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 un outil supplémentaire, depuis juin 2009, parmi l'offre régionale de qualification. Il fait partie du Programme régional de formation (PRDFP).

Il a d'abord été créé suite au constat que les personnes sans qualification (niveau VI) sont sur-représentées dans la région par rapport à la France (Repères, 2011) et que ces dernières n'ont généralement pas suffisamment accès à la formation professionnelle continue (*cf.* tableau ci-dessous).

Tableau 4 : Taux d'accès des chômeurs à la formation selon le niveau de diplôme en 2003

Chômeur d'un niveau supérieur au Bac	**22.7%**
Dont diplôme Bac+5 et plus	*31.7%*
Dont diplôme niveau licence, maîtrise	*23.3%*
Dont diplôme niveau Bac+2	*18.0%*
Chômeur de niveau Bac (avec ou sans diplôme)	**15.2%**
Chômeur sans diplôme (niveau terminale CAP-BEP, lycée)	**13.4%**
Chômeur sans qualification	**9.4%**
Dont troisième, année non terminale CAP-BEP	*13.4%*
Dont niveau inférieur à la troisième	*5.5%*
Ensemble des chômeurs	**14.7%**

Source : DARES, 2005

Selon une étude de Bonaïti et *al.* (2006), si les chômeurs peu qualifiés « (…) *concrétisent moins leur projet de formation, c'est en partie parce qu'ils n'ont pas fait les démarches pour entrer en formation : c'est le cas de 39% des non qualifiés et de 27% des peu qualifiés, contre 10% des chômeurs ayant le Bac. Cette absence de démarche peut s'expliquer par l'anticipation de l'effort important que représente l'engagement dans une formation pour ceux qui y sont moins familiarisés* (…). *Enfin, même lorsque le chômeur est prêt à s'engager dans un parcours de formation, il peut se trouver démuni face à la complexité des démarches à accomplir.*». De plus, les difficultés d'ordre financier ou matériel ou encore la réorganisation de la vie personnelle ou professionnelle inhérentes à la reprise d'une formation, sont des motifs potentiels d'abandon du projet.

Au-delà de ce constat sur les difficultés d'accès à la formation professionnelle des personnes pas ou peu qualifiés, d'autres motifs ont poussé la Région à créer le SPRF. D'abord, le SPRF - ses principes et son mode de fonctionnement - est l'aboutissement d'expériences menées par la Région Poitou-Charentes ainsi que de conclusions qu'elle a tirées d'études nationales et locales. Au niveau national, le programme PAQUE (Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi) sur l'insertion des jeunes dans les années 1990 a révélé que pour les former efficacement, la durée de formation devait être de deux ans en moyenne. L'évaluation de deux dispositifs régionaux, PRAQ et DAQ 500, a quant à elle mis en avant les critères de réussite des formations : absence de tests à l'entrée ou pédagogie particulière centrée sur le stagiaire. Ensuite, des décisions nationales ont pesé lourdement sur la création du SPRF, en particulier la réforme du financement de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes).

L'AFPA est un acteur majeur de la formation professionnelle en France depuis 1949. Avant la réforme de son financement, celui-ci était assuré historiquement par l'Etat ainsi que par les collectivités territoriales, les institutionnels (Pôle Emploi, Agefiph[64]…) et les OPCA. La décentralisation de la formation professionnelle a conduit les Régions à devenir les financeurs majoritaires de l'AFPA. En effet, la loi du 13 août 2004, effective pour l'ensemble des Régions depuis le 1er janvier 2009, leur a transféré le financement de l'AFPA au profit des demandeurs d'emploi[65]. L'arrêt des subventions de l'Etat vers l'AFPA s'explique en partie par

[64] L'Agefiph (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) gère les contributions financières versées par les entreprises de 20 salariés et plus, soumises à l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Source : agefiph.fr

[65] L'Etat finance néanmoins l'AFPA de manière indirecte puisqu'il verse des fonds à Pôle Emploi qui a ensuite la possibilité de recourir à cet organisme pour former des chômeurs.

les décisions réglementaires en matière de concurrence aux niveaux national et européen : la réponse du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé à la question du député Jean-Pierre Brard, publiée au Journal Officiel le 24 mai 2011, rappelle que : (…) *l'impact du droit de la concurrence a modifié le modèle économique de l'AFPA : conformément à la règlementation communautaire et nationale, rappelée par le Conseil de la concurrence le 18 juin 2008, l'AFPA est en effet soumise aux règles de la concurrence pour une large partie de ses activités. Le respect de cet avis a pour conséquence une diminution progressive des financements attribués à l'AFPA par la voie de la subvention et la mise en œuvre, par les conseils régionaux, de nombreux marchés publics* ». Le SPRF s'inscrit dans ce contexte économique et institutionnel renouvelé. Aujourd'hui, la Région Poitou-Charentes participe à hauteur de 42% au financement de l'AFPA. Une des cadres rencontrée à la Région confirme que la question du financement de l'AFPA a été intégrée à la réflexion sur le SPRF : « *on voulait sauver l'AFPA, mais pas la sauver pour la sauver. En région, on a renversé la situation : comment sauver la formation ?* ».

Enfin, une des dernières raisons expliquant la mise en place du SPRF est l'opacité de la qualité des formations proposées par les organismes dans le cadre des procédures de marchés publics. Selon la Région, le système des marchés publics ne permet pas à lui seul d'assurer une formation professionnelle de qualité pour tous. Dans ce système, les organismes de formation (OF) ont tendance à faire baisser les prix au détriment de la qualité des formations proposées. La Région avait des difficultés à obtenir le coût réel des prestations des organismes. Les marchés étaient passés pour six mois à un an, dans le cadre de contrats marchands standards, ce qui ne lui donnait aucun droit de regard sur les parcours ou aucune possibilité de modifier l'ingénierie de formation. Avec le SPRF, elle est à la recherche de stabilité et d'adaptabilité de la réponse des organismes, notamment pour tendre vers l'individualisation des parcours de formation, un des éléments clés de ce dispositif.

1.3. Le SPRF : principes et mode de fonctionnement

L'objectif prioritaire du SPRF est d'amener à un premier niveau de qualification - niveau V CAP, BEP - les personnes pas ou peu qualifiées. Il vise à favoriser leurs chances d'insertion sur le marché du travail, en développant leurs compétences, *via* des actions de formation qualifiantes. Cette nouvelle politique prioritaire implique une organisation différente de la formation professionnelle en région. Elle sous-tend ainsi des changements dans les modes de coordination entre les différents acteurs du monde de la formation (prescripteurs, Région et

organismes de formation principalement). La Région est ainsi à l'origine d'un nouveau mode de gouvernance territorial pour former ses demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés.

L'accès dans le SPRF est universel, c'est-à-dire que l'entrée des bénéficiaires est basée sur des critères précis d'éligibilité ; aucun autre critère ne peut intervenir. Pour bénéficier du SPRF, les demandeurs d'emploi doivent être des personnes de plus de 16 ans inscrites à Pôle Emploi et 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 général)) ou ii) avoir une qualification dite « 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 exercée dans le cadre d'une activité professionnelle depuis plus de deux ans. Les personnes sont accueillies sans épreuve préalable dans les formations fléchées SPRF. Elles sont accompagnées par un référent unique. Les parcours de formation proposés au public visé par la politique sont individualisés, d'une durée maximale de deux ans. Ils conduisent à une qualification reconnue sur le marché du travail. Les parcours intègrent dans leur construction des services et des accompagnements psychologiques et logistiques[66] afin de mieux correspondre aux attentes et aux besoins des personnes éloignées de l'emploi (Repères, 2011). L'individualisation des parcours s'appuie sur une adaptation du parcours selon les acquis scolaires et professionnels du bénéficiaire. Pour atteindre cet objectif d'individualisation, la Région insiste sur le principe d'entrées et sorties permanentes en formation. Elle attend en effet que les organismes de formation puissent accueillir des personnes tout au long de l'année, dans la mesure de leurs contraintes organisationnelles et réglementaires. En outre, l'individualisation repose sur la qualité du travail des intervenants pour l'orientation/la prescription vers le dispositif (Pôle Emploi et les Missions Locales principalement) et pour la construction des parcours de formation (organismes de formation).

1.3.1. Les formations proposées dans le SPRF

Les formations qualifiantes proposées dans le cadre du SPRF (certifications, titres professionnels, CAP, BEP...), et les places qui leurs sont associées, ont été décidées en cohérence avec les besoins économiques territoriaux repérés dans les travaux d'analyse et de prospectives conduits par les branches professionnelles, et avec l'appui de l'Agence Régionale de Formation tout au long de la vie (ARFtlv). Plus précisément, la Région s'est appuyée sur

[66] Possibilité d'hébergement et de restauration au sein des organismes. Prise en charge d'une partie des frais de déplacement pour les personnes dont la formation est financée par la Région (impossibilité de prise en charge en revanche pour celles financées par Pôle Emploi).

les résultats de l'outil Argos[67] mis en œuvre en 2005 par l'ARFtlv avec la participation des partenaires de la formation et de l'emploi. Dans le cadre du SPRF, l'outil Argos a apporté des éléments d'analyse et de diagnostic sur les besoins en emploi des entreprises et sur la carte des formations. L'échelle retenue pour réaliser ces diagnostics a été celle des Groupes Formation Emploi (GFE).

Un GFE est un groupe professionnel qui rassemble des formations préparant à des emplois dans un secteur donné. En Poitou-Charentes, comme dans les autres Régions françaises, 20 GFE sont recensés. Le SPRF s'étend sur les **12 GFE suivants :**

GFE 1 : Agriculture
GFE 2 : Pêche, mer, aquaculture
GFE 3 : Bâtiment gros œuvre, génie civil, extraction
GFE 4 : Bâtiment : équipements et finitions
GFE 5 : Structures métalliques, travail des métaux, fonderies
GFE 6 : Mécanique, automatismes
GFE 7 : Electricité, électronique, électrotechnique
GFE 8 : Travail des matériaux, industries de process, labo
GFE 9 : Production alimentaire
GFE 10 : Textile, habillement, cuir
GFE 11 : Travail du bois
GFE 12 : Techniques graphiques, impression
GFE 13 : Transports, conduite, manutention, magasinage
GFE 14 : Tertiaire de bureau, tertiaire spécialisé
GFE 15 : Commerce et distribution
GFE 16 : Paramédical, travail social, soins personnels
GFE 17 : Hôtellerie-restauration, tourisme, loisirs
GFE 18 : Nettoyage, assainissement, environnement, sécurité
GFE 19 : Techniques de la communication, médias
GFE 20 : Arts appliqués, arts du spectacle

Pour chacun des GFE sélectionnés par la Région, les organismes de formation étaient libres de se positionner sur les certifications de leurs choix pourvu que celles-ci répondent aux besoins des territoires, qu'elles soient inscrites au Répertoire National des Certifications

[67] La démarche Argos (Analyse Régionale des Grandes Orientations du Schéma des Formations) est un outil d'aide à l'élaboration du PRDFP. Il a pour objectif d'apporter des éléments d'analyse et de diagnostic sur les pratiques et les besoins des entreprises, la carte des formations, l'apprentissage, l'A.I.O. (Accueil, Information et Orientation) et la formation continue des demandeurs d'emploi. Source : arftlv.org

Professionnelles (RNCP) et qu'elles soient reconnues par la Région comme permettant l'accès à un emploi durable. Au total, le tableau ci-dessous résume le nombre de places disponibles annuellement par GFE dans le SPRF.

Tableau 5 : Nombre de places par GFE dans le SPRF

	Nombre de places (par an)	%
GFE 1 : Production agricole et sylvicole, élevage	**252**	**8,4%**
GFE 3 : Bâtiment gros œuvre, génie civil, extraction	360	11,9%
GFE 4 : Bâtiment, équipement et finition	**690**	**22,9%**
GFE 5 : Structures métalliques, travaux des métaux, fonderie	250	8,3%
GFE 6 : Mécanique, automatismes	**90**	**3,0%**
GFE 9 : Production alimentaire, production culinaire	194	6,4%
GFE 11 : Exploitation forestière, travail du bois	**226**	**7,5%**
GFE 13 : Transport logistique, conduite, manutention, magasinage	152	5,0%
GFE 15 : Commerce, distribution	**184**	**6,1%**
GFE 16 : Paramédical, travail social, soins personnels	225	7,5%
GFE 17 : Hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs	**210**	**7,0%**
GFE 18 : Propreté, sécurité, environnement	180	6,0%
Total	**3013**	**100,0%**

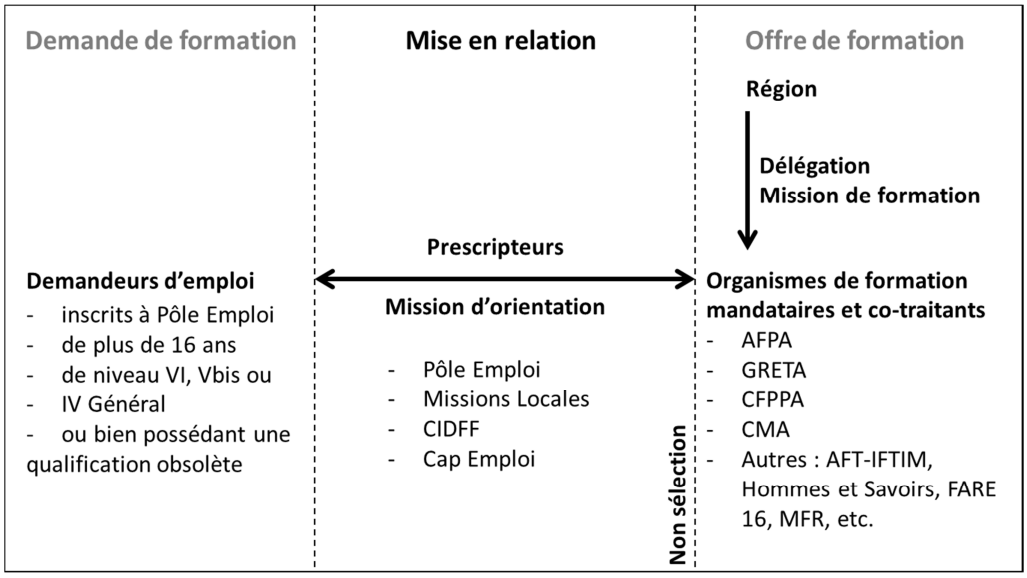
Les GFE 3 et 4 sont ceux qui offrent le plus de places en formation dans le cadre du SPRF. Hormis ces deux GFE, la répartition des places est plutôt homogène entre 5% et 10% par rapport au nombre total de places. Seul le GFE 6, consacré à la mécanique et aux automatismes, est sous représenté avec 90 places proposées (3%). Les parcours de formation étant individualisés, donc modulables en terme de durée, une place disponible correspond au volume horaire d'un parcours de formation moyen. Il est alors envisageable que le nombre de stagiaires soit plus important que la quantité de places disponibles pour un GFE donné et inversement.

1.3.2. Les acteurs du SPRF

Enfin, le SPRF repose principalement sur trois collectifs d'acteurs : la Région, les organismes de formation et les prescripteurs. La Région Poitou-Charentes pilote et finance le SPRF. Elle est à l'origine de l'offre de formation puisqu'elle mandate pour 5 ans des organismes de formation pour réaliser une prestation de formation. Les organismes de formation mettent en

œuvre les parcours de formation. Ils peuvent être regroupés en 5 catégories[68] : les centres AFPA, les GRETA (Groupements d'Etablissements publics), les CMA (Chambre des métiers et de l'artisanat), les CFPPA (Centres de Formation Professionnelle et de Promotion Agricoles), à dominante publique, et d'autres types d'organismes, à dominante privée. Les chômeurs constituent la demande de formation. La mise en relation entre l'offre et la demande de formation est assurée par les prescripteurs : Pôle Emploi, les Missions Locales, Cap emploi et les Centres d'information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF). Le schéma suivant représente l'organisation de la rencontre entre offre et demande de formation dans le cadre du SPRF.

Figure 10 : Rencontre entre l'offre et la demande de formation dans le cadre du SIEG - SPRF



Différentes échelles territoriales de décision coexistent dans ce système d'acteurs : les missions et actions de Pôle Emploi dépendent de décisions nationales, régionales et infra-régionales ; les centres AFPA ont un fonctionnement régionalisé mais leurs actions s'inscrivent dans des politiques élaborées au niveau national. Il s'agira donc d'étudier les conséquences de l'entrelacement des échelles territoriales de décision et d'élaboration des règles du jeu lors de l'évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF (section trois).

Le SPRF se présente comme une innovation dans le monde de la formation professionnelle, notamment de par son cadre juridique, le SIEG (Service d'Intérêt Economique Général), qui impose des exigences nouvelles aux organismes de formation mandatés en matière d'organisation et de conduite de parcours de formation de la population cible. Nous proposons

[68] Cette typologie est reprise dans les traitements économétriques qui seront réalisés dans la suite de ce chapitre.

dès lors de présenter ce cadre juridique et ses conséquences en termes d'organisation des acteurs.

1.3.3. Le cadre juridique du SPRF

Dans le système de formation régional antérieur, pour former les demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés, la Région, *via* une procédure de marchés publics, achetait des volumes d'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 ce système, la Région n'avait pas de pouvoir de contrôle sur les contenus des formations, sur les pratiques pédagogiques des organismes… Elle pouvait néanmoins exercer un pouvoir de sanction, en ne renouvelant pas ses achats de formation lors d'une prochaine procédure de marché public par exemple. Cette organisation, sous forme de contrats marchands, a semblé insuffisante à la Région pour favoriser l'accès à la qualification des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. C'est pourquoi elle s'est dotée d'un cadre juridique particulier, le SIEG, pour asseoir le SPRF et atteindre ses objectifs. Le statut de SIEG impose un cadre contraignant aux partenaires du SPRF, notamment aux organismes de formation. La Région peut ainsi exercer un fort pouvoir de décision et de contrôle sur le travail de ces derniers.

La formation professionnelle peut être qualifiée de SIEG parce que c'est une activité économique et qu'il existe un intérêt général, une utilité sociale, autour des problématiques de formation. Le statut de SIEG permet à la Région Poitou-Charentes « *de fixer les conditions de mise en œuvre des prestations qu'elle achète* » (Seiler et Soldini, 2008) aux organismes de formation mandatés. Cette situation assure à la Région une position forte de décision et de contrôle dans l'exercice du SPRF et par réciprocité des contraintes nouvelles pour les prestataires du SPRF (organismes de formation). Ces derniers doivent adapter leurs pratiques vers la norme fixée par le SIEG, orientant ainsi le contenu des prestations fournies. Ce statut implique les obligations de service public suivantes :

i) L'accès universel : obligation d'accueillir tout utilisateur éligible, sans aucune autre condition d'accès, et de lui proposer un parcours de qualité, adapté à ses besoins, quelles que soient ses caractéristiques personnelles. Ainsi, toutes les personnes éligibles au SPRF doivent pouvoir bénéficier du dispositif sans discrimination, mais, une fois entrées, elles doivent être prises en charge de façon individualisée. Les organismes de formation doivent adapter leurs pratiques en fonction des besoins des stagiaires, et les accompagner vers la qualification.

Cette logique d'individualisation des parcours prend corps dans différents Accords Nationaux Interprofessionnels (ANI) et particulièrement dans celui du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels. Il implique pour les Régions de « *repenser leurs modes de gouvernance et d'intervention en matière de formation professionnelle dans une logique plus affirmée de services aux citoyens* » (CESR Rhône-Alpes, 2009).

ii) La continuité : obligation de garantir une continuité de service en direction des utilisateurs et de présence dans les territoires prioritaires d'intervention (autorisation de fermeture de quinze jours maximum par an, sans fermeture consécutive de plus de huit jours), et de proposer deux sessions de certification par année civile. Cette *continuité* est le socle du principe de flux d'entrées et sorties permanentes. Contrairement à une logique de stock selon laquelle les entrées et sorties sont groupées, les demandeurs d'emploi doivent pouvoir entrer à tout moment en formation, et passer la certification dès qu'ils sont prêts.

iii) La qualité :

- Obligation de s'assurer que la prestation d'accueil-information-orientation et de conseil professionnel a bien été assurée en amont de la formation,
- de déployer une ingénierie pédagogique permettant d'adopter une pédagogie variable selon les niveaux des individus et permettant des entrées différées dans le temps,
- de maintenir un haut niveau de qualification des formateurs eux-mêmes par le respect de la charte qualité de la formation de la Région (connaissance du monde professionnel, capacité d'ingénierie pédagogique, suivi des stagiaires),
- de tout mettre en œuvre pour garantir aux stagiaires l'obtention de la certification au maximum dans les 24 mois après le début de leur parcours.

iv) L'accessibilité tarifaire : obligation de respecter la gratuité du coût pédagogique afin de garantir un accès universel. Le centre de formation doit également offrir des possibilités de restauration et d'hébergement. Les frais excédant 1,50 euro par repas et 5 euros par nuitée sont pris en charge par la Région.

v) La protection des utilisateurs : obligation de se soumettre aux contrôles de qualité, d'assurer un niveau de sécurité et de qualité des équipements conformes au Code du Travail. Obligation de se soumettre à des contrôles réguliers visant à garantir la qualité du service,

d'organiser la consultation des utilisateurs (Comité d'Usagers) et de définir les voies de recours en cas de non satisfaction des utilisateurs.

Dans le cadre du SPRF, la Région a mandaté 38 organismes de formation pour cinq ans. La procédure de sélection et de labellisation des organismes était ouverte, publique et transparente comme l'imposait le statut de SIEG. Des partenariats entre organismes de formation ont été établis : certains organismes sont mandataires principaux, d'autres sont co-traitants ou sous-traitants[69]. Selon les partenariats, les co-traitants assurent un « partenariat de rôle » : ils se chargent d'une partie du parcours de formation, par exemple de la phase de diagnostic durant laquelle sont évalués les besoins et le niveau de la personne, ou bien ils assurent un « partenariat de places », c'est-à-dire que lorsque les formations sont complètes chez le mandataire principal, les personnes sont accueillies, pour les mêmes formations, par l'organisme co-traitant.

En contrepartie de la participation au SPRF et de l'exécution des obligations de service public, les organismes de formation reçoivent une compensation de service public. Cette « *compensation vise tous les coûts nets occasionnés aux mandataires chargés de la mise en œuvre des obligations de service public* ». Les organismes de formation mandatés dans le cadre du SPRF ne doivent pas réaliser de bénéfice sur cette action : « *la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de services public* »[70]. D'une manière générale, les coûts pris en compte par la compensation sont exclusivement ceux attribuables au SIEG, c'est-à-dire les coûts couvrant :
- « *tous les coûts variables occasionnés par la fourniture dudit service,*
- *une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités,*
- *les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires au fonctionnement du SIEG* ».

Pour les organismes de formation, la compensation des coûts est une nouvelle forme de financement de leur activité qui engendre des incertitudes relatives à la gestion de leur structure. Dans le nouveau dispositif, la visibilité sur l'activité et, par conséquent, sur les

[69] Selon les conventions de mandatement signées avec la Région (60 au total), un même organisme de formation peut apparaitre comme un mandataire principal, un co-traitant ou un sous-traitant. Les sous-traitants ne signent pas la convention, ils sont juste mentionnés.
[70] Source : Convention cadre de mandatement relative à la mise en œuvre du service public régional de formation professionnelle par le service d'intérêt économique général (SIEG).

montants financiers, est de moins bonne qualité. Dans le système des marchés publics de formation, les organismes étaient assurés *ex-ante* du montant dont ils bénéficiaient pour offrir *x* parcours de formation, chacun des parcours correspondant à un nombre d'heures donné. Les OF étaient donc libres de gérer les sommes versées par la Région tout en répondant aux termes du contrat qui les liaient à cette dernière (former des demandeurs d'emploi). Les fondements du SPRF, ainsi que la notion de « *compensation de service public* », ne permettent plus aux organismes de disposer d'aussi grandes marges de manœuvre financières *ex-ante*, ces derniers étant payés *a posteriori* en fonction des coûts constatés.

Le cadre du SIEG est un cadre contraignant pour les organismes de formation. Il résulte du choix de la Région d'organiser différemment la formation professionnelle. Afin de préciser la nature du SIEG-SPRF, nous proposons dans le paragraphe suivant de remobiliser les éléments théoriques mis en évidence dans le chapitre deux concernant la question de la sélection du mode de coordination (approche néo-institutionnaliste).

1.4. La nature du dispositif SPRF : une interprétation néo-institutionnaliste

Forte de sa compétence en matière de formation professionnelle, une des problématiques majeures pour la Région a été de choisir le mode de gouvernance le plus efficace pour organiser la formation professionnelle des personnes pas ou peu qualifiées, selon les objectifs qu'elle a définie et les coûts induits par l'engagement dans ce nouveau dispositif. Le changement de l'environnement institutionnel - nouvelles règles de financement de l'AFPA - est également à l'origine de la mise en place de ce nouveau mode de gouvernance.

Selon Williamson, le choix du mode de gouvernance est guidé par les caractéristiques des transactions et plus précisément par trois déterminants : 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 (*cf.* chapitre deux). Il est possible d'examiner les liens entre les attributs des transactions et la forme organisationnelle adoptée par la Région (marché, organisation ou forme hybride ?). Dans notre cas, la transaction porte sur l'achat d'heures de formation par la Région aux organismes de formation pour qualifier les chômeurs. Dans le cadre des marchés publics de formation, la coordination entre la Région et les OF se faisait sous la forme d'une contractualisation marchande. Nous allons montrer qu'elle a évolué vers une forme hybride de coordination.

Dans le système des marchés publics, les achats d'heures de formation étaient très fréquents car la Région Poitou-Charentes, de par sa compétence en matière de formation professionnelle, formait des milliers de demandeurs d'emploi par an[71]. Elle contractualisait donc souvent avec les organismes de formation pour leur acheter des prestations de formation (fréquence forte). La qualité de ces prestations était standard (faible spécificité) et l'incertitude élevée sur les pratiques des OF. Sans qu'il soit inexistant, le pouvoir de la Région en matière de sanction et de contrôle était faible. Elle pouvait cependant « sanctionner » les OF qui avaient de mauvaises performances en ne reconduisant pas les contrats et en se tournant vers d'autres organismes de formation.

Le changement d'objectif de la Région, consistant à améliorer le service rendu aux personnes sans qualification entrant en formation, a conduit à promouvoir les pratiques d'individualisation de la formation. Vu cet objectif d'individualisation, la Région a donc été amenée à demander des investissements importants en actifs spécifiques aux OF. Ces investissements spécifiques concernent l'acte de formation en lui-même (pratiques des formateurs) et les actes périphériques à la formation (révision des procédures comptables et de transmission des informations sur les stagiaires SPRF ou encore évolution de l'organisation des ressources humaines dans les OF). Dans le cadre des marchés publics, les OF n'avaient pas d'investissements spécifiques à réaliser pour répondre aux commandes d'heures de formation de la Région. Les attentes de la Région en matière de spécificité des actifs engagés dans la transaction se sont donc vues considérablement renforcées.

Etant donné l'incertitude et la fréquence des transactions élevées et l'augmentation du niveau de spécificité, la Région aurait pu se tourner vers une internalisation de l'acte de formation. Or, il existe une impossibilité légale de faire un tel choix. En effet, la Région, en tant que collectivité locale, n'a pas la possibilité de former en interne des chômeurs ce qui exclut toute forme organisationnelle de type « hiérarchique » (organisation). Elle délègue cette tâche à des organisations dont c'est la principale mission : les OF. Logiquement, la Région s'est donc tournée vers une forme hybride de coordination. Pour garantir les investissements des OF, des

[71] La Région utilise toujours ce système pour former les demandeurs d'emploi souhaitant entrer dans des formations donnant accès à un niveau supérieur au niveau V et dont le niveau de qualification est plus élevé que celui de ceux concernés par le SPRF. Elle l'utilise aussi pour les GFE non présents dans le SPRF y compris pour des formations de niveau V.

conventions de mandatements ont été signées. Elles leur assurent une visibilité financière sur cinq ans avec un paiement aux coûts constatés[72].

Le choix de cette structure de gouvernance de type hybride ne résout pas pour autant le problème de la régulation des comportements des partenaires sur le long terme. Le SPRF est un système dynamique qui repose sur un nœud de relations d'agence[73] avec des degrés de contractualisation ou de confiance plus ou moins forts entre les agents. Le cadre général est celui du SIEG mais chaque partie prenante, selon sa position dans le système d'acteurs, entretient donc une ou plusieurs relations d'agence. Par exemple, la Région Poitou-Charentes (principal) délègue aux OF (agents) le soin de réaliser les actes de formation dans le cadre du SPRF. Autre exemple, les organismes de formation (principaux) délèguent aux prescripteurs (agents) la tâche d'orienter, *i.e.* de prescrire, les chômeurs vers les formations qu'ils proposent. Dans le cadre du SPRF, des moyens d'incitation et de contrôle ainsi que des procédés dédiés à promouvoir les relations de confiance ont été mis en place. La Région a notamment alourdi les procédures de contrôle pour se prémunir des comportements opportunistes des OF. Parallèlement à cela, elle a basé son pilotage sur la construction de relations de confiance lors de réunions, de séminaires ou de groupes de « co-développement » par exemple. Cette construction s'est vue d'ailleurs considérablement renforcée entre la Région et certains OF au fur et à mesure de l'avancée du SPRF (comme avec l'AFPA). L'analyse des règles de mise en œuvre de cette forme hybride de coordination ainsi que celle de la confiance et de sa construction est donc un travail essentiel à mener dans une perspective de compréhension de la gouvernance du SPRF. Ces éléments feront l'objet d'une étude approfondie dans la troisième section de ce chapitre.

Pour résumer, le tableau suivant témoigne des différences entre les deux types de structure de gouvernance - marché *versus* SPRF - en fonction des attributs mis en évidence par Williamson. Le système du mandatement ainsi que l'utilisation des deux types de modes de régulation interne des comportements (incitation, contrôle, confiance) ont abouti à faire baisser le niveau d'incertitude.

[72] Le paiement aux coûts constatés, comme nous l'avons déjà mentionné, semble cependant source de problèmes organisationnels pour les OF.
[73] Les relations d'agence ont été définies dans le chapitre 2.

Tableau 6 : Une lecture néo-institutionnaliste des systèmes marchés et SPRF

	Type de relation contractuelle Région - Organismes de formation (OF)			
Attributs de la transaction	**Marchés publics de formation : contrat marchand**		**SPRF : Service d'Interêt Economique Général (SIEG)**	
Fréquence	**Forte**	Volume de transactions important (achat fréquent d'heures de formations)	**Forte**	Volume de transactions important (achat fréquent d'heures de formations)
Incertitude	**Forte**	Risque de comportements opportunistes en termes de qualité du service rendu par les OF (opportunisme ex-ante et ex-post) : - Opacité des coûts réellement supportés par les OF - Opacité de la pédagogie et du contenu des formations (question de la qualité) Pour les OF, risque de ne pas voir le marché public reconduit par la Région - Marchés conclus pour 6 mois à 1 an seulement	**Moyenne**	Risque de comportements opportunistes sur la qualité du service rendu limité par le cadre contraignant du SIEG : - Paiement sur pièces justificatives "aux coûts constatés" (paiement *a postériori*) => pouvoir de contrôle de la région plus fort Les OF sont mandatés pour 5 ans réduisant une partie de l'incertitude sur les comportements de la Région. En revanche, peu de visibilité *a priori* sur les moyens financiers dont ils vont disposer, sur le remplissage des formations
Spécificité	**Faible**	Actifs peu spécifiques : Formations standardisées, groupes homogènes de stagiaires	**Forte**	Individualisation des parcours (groupes hétérogènes, formations "sur-mesure") entraînant un investissement des OF dans des actifs spécifiques : moyens humains principalement, moyens logistiques.

Pour conclure, le SPRF est une révolution dans le monde de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Au regard de ses objectifs, des changements attendus par la Région, et de l'investissement public consenti, un travail d'évaluation a été confié au laboratoire CRIEF dès le début du projet. Pour ce faire, un protocole d'évaluation a été construit.

2. Protocole d'évaluation du SPRF

Dans le cadre de l'évaluation d'impact du SPRF, nous avons cherché à éliminer le biais de sélection consécutif aux caractéristiques des stagiaires de l'ancien système de formation (« marché ») et du nouveau système de formation (« SPRF »). Il se trouve que ce biais n'a pas pu être éliminé totalement compte-tenu des données disponibles, des spécificités et des contraintes du dispositif évalué. Dans un premier temps, nous exposons nos choix

méthodologiques s'agissant du suivi des publics tout en soulignant leurs limites. Dans un deuxième temps, s'agissant de l'évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF, une approche qualitative reposant principalement sur des entretiens semi-directifs et des questionnaires est privilégiée.

2.1. Le suivi des publics

Le suivi des publics est une composante essentielle de tout travail d'évaluation des politiques publiques de l'emploi et de la formation. La première section du chapitre deux a fait état de l'importance de composer des groupes comparables pour mesurer les effets d'un programme d'aide sur ses bénéficiaires. Le protocole d'évaluation du SPRF a été construit dans cette intention. Pour ce faire, dans un premier temps, nous avons écarté l'éventualité d'une méthode d'évaluation randomisée. Deux raisons principales ont guidé cette décision. La première raison est que le principe de service public et de non sélection à l'entrée va à l'encontre de toute procédure de tirage aléatoire des groupes test et témoin (problèmes éthique, d'acceptabilité sociale et politique). La deuxième raison est que les moyens logistiques et humains ont limité nos possibilités. Pour sélectionner des personnes comparables, il aurait fallu mettre en place un système lourd de transfert et d'échanges de données entre les prescripteurs, chargés de l'orientation dans le SPRF, disséminés dans toute la région Poitou-Charentes, et l'équipe d'évaluation. Dans l'hypothèse où un tel système aurait été mis en place, avec ou sans randomisation, il n'aurait pas pour autant limité des biais de sélection du fait du choix[74] (conscient ou inconscient) des prescripteurs d'orienter ou non les demandeurs d'emploi vers le SPRF par exemple. Dans un deuxième temps, nous avons constaté qu'une des contraintes de l'évaluation de l'impact du SPRF était sous-tendue par le fait que la nouvelle politique a totalement remplacé l'ancien système de formation pour le public cible. Autrement dit, il n'est pas possible de suivre, dans le même temps, dans la région, des stagiaires de la formation professionnelle peu qualifiés du SPRF et d'autres stagiaires peu qualifiés passant par des marchés publics de formation équivalents. Pour éliminer cette impossibilité de comparer des groupes à l'intérieur de Poitou-Charentes, une stratégie aurait pu consister à sélectionner une région comparable dans laquelle des informations sur les stagiaires de la formation auraient été collectées. L'enjeu n'est alors plus d'avoir des individus comparables, mais des zones géographiques comparables du point de

[74] Le choix des prescripteurs d'orienter les demandeurs d'emploi vers le dispositif dépend par exemple du niveau d'information sur le SPRF.

vue d'un certain nombre de caractéristiques, telles que des caractéristiques socio-économiques. Dans le cadre de l'expérimentation du rSa, cette démarche a été retenue par le Comité d'évaluation des expérimentations[75] (sélection de départements expérimentaux et témoins). En procédant de la sorte, différentes méthodes économétriques auraient été envisageables, telle que la méthode de différences en différences : cette méthode consiste à mesurer la différence de résultat entre des individus bénéficiant d'une mesure et des individus n'en bénéficiant pas et à effectuer la différence de ces deux évolutions[76] (Givord, 2010). Malgré cette éventualité, les moyens logistiques et financiers n'ont pas permis de collecter des données à l'extérieur de la région.

La capacité à choisir la meilleure technique quantitative pour éliminer le biais de sélection et, *in fine*, pour mesurer les effets réels d'un dispositif, est donc fortement influencée par la configuration du dispositif, par les données disponibles, par les moyens dévolus aux équipes d'évaluation ou encore par le temps qui leur est laissé pour rendre compte des résultats. Compte-tenu de l'ensemble des contraintes que nous venons d'exposer, il n'est pas possible d'éliminer dans son intégralité le biais de sélection lié aux caractéristiques des stagiaires : dans l'ancien système de formation, les individus étaient sélectionnés, dans le nouveau système, ils ne le sont pas. Mais, dans l'optique de réaliser une évaluation d'impact, nous avons tout de même cherché à composer un groupe d'individus « comparable ». Pour ce faire, nous disposions d'une base de données retraçant les parcours de formation suivis par l'ensemble des personnes entrées et sorties dans le dispositif entre juin 2009 et décembre 2010 (groupe SPRF). Parallèlement à cela, nous possédions les données de la Région sur les parcours des stagiaires ayant suivis des formations avant la mise en place du dispositif, sur la période 2005-2009.

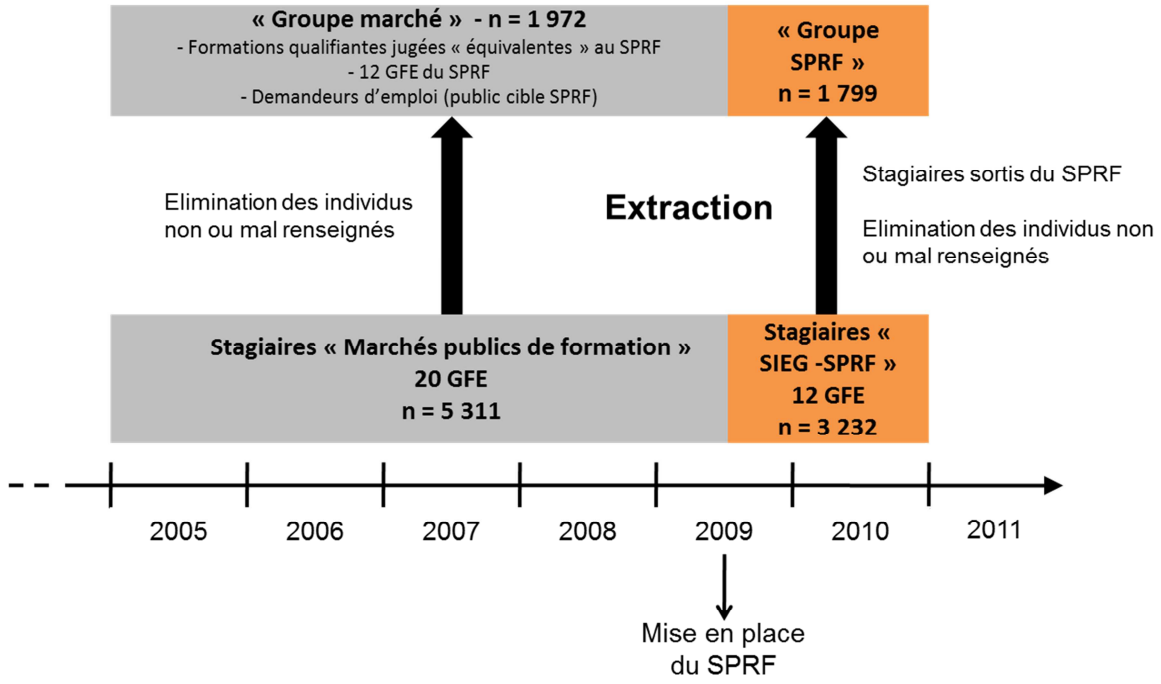
Nous avons composé un « groupe marché », qui est un sous-ensemble d'individus extrait du nombre total de stagiaires ayant bénéficié de formations marchés comparables à celles du SPRF. Plus précisément, il a été élaboré selon les trois caractéristiques observables suivantes (présentes dans l'ancien et le nouveau système) : le type de formation suivie, l'organisme qui l'a délivré et le statut à l'entrée de l'individu. S'agissant du premier critère de comparaison, à notre demande, la Région nous a fourni une grille d'équivalence permettant de faire le lien

[75] Voir le Rapport final d'expérimentations du rSa, mai 2009, pour plus d'informations.

[76] « *Comparer les évolutions des deux groupes permet théoriquement d'éliminer les effets de composition liés à la sélection et de ne mesurer que l'impact propre de la mesure* », sous l'hypothèse que la variable d'intérêt des bénéficiaires (groupe test) sans traitement aurait évolué de la même manière que dans le groupe témoin (Givord, 2010).

entre les deux types de systèmes de formation. A partir de cette grille, nous avons collecté les listes de stagiaires des fichiers « marché » concernés. Dans cette base, nous avons donc sélectionné les formations jugées « équivalentes » dans chaque GFE présents dans le SPRF. S'agissant du deuxième critère, nous avons conservé seulement les organismes de formation intervenant dans le nouveau dispositif. Enfin, s'agissant du troisième critère, nous avons sélectionné les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi (critère d'éligibilité au SPRF). La figure ci-après résume la stratégie de composition des groupes « SPRF » et « marché ».

Figure 11 : Stratégie de sélection des groupes



Malgré tout, différents types de biais demeurent. D'abord, les périodes diffèrent : les formations marchés ont été dispensées de 2005 à 2009 tandis que les formations SPRF couvrent la période 2009-2010. Ensuite, des caractéristiques inobservables, telle que le degré de motivation des personnes, sont susceptibles d'influencer les performances des individus des deux groupes. De plus, les personnes de niveau supérieur au baccalauréat général (niveaux III, II, I) et de niveau V (CAP, BEP) sont entrées dans le SPRF sur un critère de qualification obsolète[77]. Or, dans le groupe marché « comparable », nous n'avons pas les moyens de repérer ce critère de qualification obsolète. On observe également une évolution

[77] Le critère de qualification obsolète recouvre les qualifications qui ne sont plus reconnues sur le marché du travail vues ses évolutions ou celles que les individus n'ont plus exercé depuis au moins deux ans. Ce critère est flou pour l'ensemble des parties prenantes, y compris pour la Région qui en est à l'origine.

très forte du poids des formations délivrées par l'AFPA qui est multiplié par 20. Enfin et surtout, dans l'ancien système de formation régional, les personnes faisaient l'objet d'une sélection : auto-sélection, sélection des prescripteurs et sélection des organismes de formation principalement. A l'opposé, le nouveau dispositif a pour principe de ne pas soumettre les personnes à de tels processus de sélection ce qui se traduit par des écarts importants au niveau des caractéristiques des deux populations que nous présenterons dans un tableau de statistiques descriptives au début de la section deux. Finalement, nous avons seulement pu composer un groupe d'individus « marché » comparable du point de vue des caractéristiques des formations suivies (OF, GFE) et du statut de l'individu au moment de son entrée en formation.

S'agissant des variables mesurant la performance du SPRF, deux d'entre-elles, disponibles au moment de la rédaction de cette thèse, ont été sélectionnées. Il s'agit du taux d'abandon et du taux de validation des formations. A terme, d'autres variables seront étudiées comme le taux d'emploi à la sortie de la formation, le taux d'emploi après six mois, le taux d'emploi en rapport avec la formation suivie ou la qualité des emplois occupés (type d'emploi, nature du contrat de travail,….).

Enfin, pour mesurer l'impact du SPRF, un modèle probit bivarié pour estimer la probabilité de valider une formation sera testé dans la section deux. Nous en exposerons les limites ce qui nous conduira à estimer la probabilité de valider dans chacun des systèmes de formation pris séparément (marché *versus* SPRF). De manière complémentaire, le protocole d'évaluation du SPRF comporte une analyse approfondie du système d'acteurs publics et privés.

2.2. Le suivi du système d'acteurs institutionnels

Sur l'aspect suivi de la gouvernance du SPRF, nous avons choisi dans un premier temps de tester l'influence des organisations publiques et/ou privées impliquées dans le SPRF sur les performances des stagiaires, mesurées au moyen de nos deux variables d'intérêt (abandon et validation). Ce travail est la première phase de l'évaluation de processus. Il a été réalisé au moyen d'un modèle probit bivarié. Ces investigations économétriques sont interprétées au moyen d'éléments qualitatifs. Ils ont été collectés lors des entretiens semi-directifs qui ont été conduits avec trois types d'acteurs institutionnels afin d'éclairer le processus de mise en œuvre du SPRF : la Région, les organismes de formation et les prescripteurs. Dans un deuxième temps, une analyse approfondie des interactions entre ces acteurs est proposée. Le

travail d'enquête le plus important a été réalisé avec les organismes de formation ; 63 personnes employées issues de 14 OF ont été interviewées durant l'année 2010.

2.2.1. Le suivi des organismes de formation

Le cadre juridique particulier du SPRF contraignant les organismes de formation à modifier leurs pratiques, un suivi qualitatif de ces opérateurs a donc été réalisé pour repérer leur mode d'organisation interne et leurs relations partenariales dans le cadre du dispositif. La question initiale sur laquelle s'est appuyé ce suivi est la suivante : les organismes de formation ont-ils la volonté (opinion et implication des acteurs) et les moyens (organisation des acteurs) d'adapter leurs pratiques (parcours individualisés, entrées et sorties permanentes, etc.) conformément à l'exigence exprimée par la Région Poitou-Charentes à travers le SIEG ? Ce travail est « *particulièrement important pour une évaluation concomitante associée au pilotage d'une nouvelle politique* » (Perret, 2001).

La collecte d'informations auprès des organismes de formation a été menée de janvier 2010 à août 2010. Elle s'articule autour de trois axes :

- l'opinion des acteurs,
- l'implication des acteurs,
- le fonctionnement actuel et passé des organismes de formation.

Les entretiens avec les OF se sont déroulés sur une période de deux mois et demi, respectant ainsi des exigences temporelles et des contraintes de représentativité de l'échantillon. En effet, les organismes de formation étant en phase d'évolution permanente dans leur mise en œuvre du SPRF, il apparaissait nécessaire de cibler un échantillon représentatif d'individus et d'organismes sur une période courte. Le SPRF ayant été mis en place en juin 2009, les organismes ont été enquêtés après seulement quelques mois de fonctionnement du SPRF (1er semestre 2010), ce qui n'est pas anodin en termes d'interprétation des résultats.

Cinq guides d'entretiens ont été créés pour s'adapter aux différents opérateurs qui composent les organismes de formation : responsable d'organisme, coordinateur « SPRF », référent unique « SPRF », formateur, et personnel administratif ou comptable. Le guide d'entretien du référent unique est présenté en Annexe 2.

Ces guides d'entretiens ont une construction commune :

- une première partie concerne le rôle de l'opérateur interrogé (sauf pour le guide d'entretien « responsable » où l'on s'intéresse à la stratégie de l'organisme),
- une seconde partie regroupe des questions sur les relations avec les autres acteurs du dispositif (Organismes de formation, Région, Prescripteurs),
- une troisième partie est constituée de questions d'opinions sur le dispositif sachant que « *le point de vue des acteurs de la politique constitue souvent la principale information disponible pour évaluer sa réussite* » (Perret, 2001). Néanmoins, il convient d'interpréter avec précaution certaines des données collectées lors des entretiens car « *les opinions émises sur une politique sont rarement indépendantes des positions et intérêts des acteurs* » (Perret, 2001),
- une quatrième partie a vocation à renseigner l'âge et l'ancienneté des individus dans l'organisme de formation.

L'échantillon des 14 organismes[78] a été sélectionné en fonction de deux critères :

- le nombre de places dédiées au SPRF : les organismes sélectionnés représentent 58,11% des places disponibles[79] ;
- la nature de l'organisme : nous avons cherché à avoir un panel d'organismes différents selon leur taille allant des centres AFPA à de plus « petits » organismes.

Au total, 63 individus ont été rencontrés dans ces organismes. Les opérateurs interrogés se répartissent de la manière suivante (*cf.* tableau suivant).

[78] Par ordre d'importance en termes de places dans le SPRF : AFPA Rochefort, AFPA Le Vigeant, CMA Niort, GRETA Saintonge, GRETA Deux-Sèvres, CMA La Rochelle, CFPPA Saintes, CFPPA L'oisellerie, AFT-IFTIM, FARE 16, ARFAD, Mosaïque Formation, MFR Jarnac, IF 86.

[79] La diversité des mandatements, avec ce que cela engendre dans la mise en place du SPRF par les organismes de formation, génère des biais dans la comptabilisation des places dédiées au SPRF pour chaque organisme. Dans le souci de ne pas comptabiliser deux fois les mêmes places, les données ci-dessus ne prennent en compte que les places dédiées à la formation. En revanche ces données ignorent les rôles de diagnostic et d'accompagnement joués par certains organismes alors même que ces derniers accueillent des stagiaires.

Tableau 7 : Echantillon des opérateurs rencontrés lors des entretiens selon leur rôle principal

Opérateurs	Nombre
Administratif	6
Comptable	7
Coordinateur	14
Formateur	14
Référent unique	10
Responsable	11
Autre[80]	1
Total	**63**

Les différences en termes de nombre de personnes rencontrées selon leur rôle principal s'expliquent par la multiplicité des modes d'organisation interne (dans certaines structures une personne a deux rôles), la multiplicité des modalités de mandatements (par exemple, le référent unique est issu de l'organisme co-traitant), la disponibilité des personnes le jour des entretiens. De plus, cette composition de l'échantillon ne prend pas en compte les doubles voire triples rôles assurés par certains opérateurs.

2.2.2. Le suivi de la Région et des prescripteurs

Parallèlement aux entretiens menés avec les OF, d'autres ont été réalisés avec 6 cadres et 2 techniciennes de la Région (Pôle Formation et Apprentissage : services « Formation », « Analyse des besoins » et services financiers). Du côté des prescripteurs, ont été interrogées 6 personnes de Pôle Emploi, des Missions Locales, du CIDFF et de Cap Emploi en 2010.

La construction du questionnaire pour les agents régionaux a privilégié des questions portant sur : 1) leurs missions en interne et l'impact de la mise en place du SPRF sur leurs tâches de travail, 2) la nature, la fréquence et la qualité des relations avec les prescripteurs dans le cadre du SPRF, 3) la nature, la fréquence et la qualité des relations avec les organismes de formation dans le cadre du SPRF et 4) l'organisation générale du SPRF. S'agissant du guide d'entretien construit pour les prescripteurs, celui-ci s'est concentré sur : 1) la manière dont sont traitées les prescriptions vers le SPRF, 2) les relations avec les partenaires (organismes de formation et Région) et 3) l'opinion des prescripteurs sur le SPRF.

[80] Est qualifié de « autre », le rôle d'un opérateur qui ne correspondait à aucune des catégories prédéfinies. En effet, il s'agit d'une personne qui s'occupe de la réponse et du suivi aux appels d'offre d'un organisme de formation. Nous avons échangé avec elle en nous appuyant sur le guide d'entretien destiné aux coordinateurs.

Enfin, 20 réunions réunissant la Région et l'équipe d'évaluation se sont déroulées depuis le début du projet en 2009 (réunions de démarrage, réunions concernant le transfert et l'exploitation des données ou réunions d'étapes mensuelles). 7 séminaires régionaux et 1 Comité de pilotage, c'est-à-dire 8 journées d'échanges entre la Région et les organismes de formation, ont également été suivies par un ou plusieurs membres de l'équipe d'évaluation. Lors de ces journées, des résultats intermédiaires de l'évaluation étaient présentés.

L'évaluation du SPRF est une évaluation chemin faisant qui a débuté en juin 2009, tout comme le dispositif, et se terminera en décembre 2011. Elle est neutre et extérieure par rapport aux acteurs engagés dans la nouvelle politique régionale. Depuis le départ, des réunions mensuelles avec l'équipe du service formation chargée de mettre en œuvre le SPRF, des rapports et des notes d'étapes, des échanges formels et informels avec le commanditaire de l'évaluation et avec les autres parties prenantes du SPRF, ont marqué ce travail d'évaluation. L'ensemble de ces échanges a fait avancer la connaissance mutuelle de l'équipe du laboratoire CRIEF et des acteurs institutionnels au sujet du dispositif (mise en évidence des points de blocages, des dysfonctionnements, des axes de progression ou encore, des points forts…).

La démarche d'évaluation retenue pour le SPRF repose sur la complémentarité de l'évaluation d'impact et de l'évaluation de processus. Les résultats de l'étude d'impact du SPRF sont présentés dans la section suivante (section deux). L'analyse de sa gouvernance est proposée ensuite, dans la section trois.

Section 2. *Marché versus SPRF : étude d'impact*

Après avoir exposé les données et les premières statistiques descriptives, nous focalisons notre attention sur l'évaluation d'impact du dispositif. Cette évaluation repose sur deux variables d'intérêt sélectionnées : le taux d'abandon et le taux de validation. Nous estimons d'abord un modèle probit bivarié qui estime simultanément deux équations (probabilité de ne pas abandonner et probabilité de valider une formation). Sachant le biais de sélection entre le marché et le SPRF, nous choisissons ensuite d'estimer ces probabilités pour chacun des systèmes de formation.

1. Présentation des données et statistiques descriptives

Nous mobilisons deux bases de données correspondant, pour la première, aux parcours des stagiaires du SPRF ayant terminé leur formation (groupe SPRF, n=1799), pour la deuxième, aux parcours des stagiaires de la formation jugés « comparables »81, extraits de la base totale des marchés publics de formation (groupe Marché, n=1972).

Ces bases sont renseignées sur 11 variables :

- des variables d'intérêts : « *ABANDON* »[82] et « *VALIDATION* » de la formation,
- une variable binaire clé « *SPRF* » (formation SPRF : oui/non),
- et d'autres types de variables de contrôle :
    - des variables individuelles renseignant sur les caractéristiques des personnes « *SEXE* », « *AGE* », « *NIVEAU* »[83], « *SITUATION.ENTREE* »[84]),
    - une variable territoriale *(« DEP.RESIDENCE »*[85]),

[81] *Cf.* section 1 pour la méthode de sélection des groupes et ses limites.
[82] La variable « *ABANDON* » regroupe les abandons et les exclusions.
[83] NIVEAU correspond aux niveaux de formation suivants : Niveau VI : « Brevet des collèges, sans qualification » ; Niveau Vbis : « Niveau CAP, BEP » ; Niveau V : « CAP, BEP », Niveau IV Général : « Baccalauréat Général », Niveau IV : « Bac Pro., Brevet Pro., Brevet technique » ; Niveau III : DEUG, « Brevet de technicien », Niveau II : « Licence » ; Niveau I : « Master, Doctorat ».
[84] Statut du demandeur d'emploi avant son entrée dans le dispositif : soit le demandeur d'emploi a déjà travaillé, soit il n'a jamais travaillé.
[85] La variable comprend 4 modalités : la Charente (16), la Charente-Maritime (17), la Vienne (86) et les Deux-Sèvres (79).

- des variables « institutionnelles » informant sur le prescripteur et sur l'organisme dans lequel le stagiaire a été formé (« *PRESCRIPTEUR* », « *OFORMATION* ») et enfin,
- une variable renseignant sur les caractéristiques de la formation suivie (« *GFE* »). « *DEP.RESIDENCE* » fournit une double information : elle renseigne à la fois sur le lieu de résidence et le lieu de formation du stagiaire. La localisation de l'organisme était parfois mal renseignée dans la base mais, dans 90 à 95% des cas, elle coïncidait avec le département de résidence (cellules renseignées). Nous avons donc choisi de stocker ces informations dans la variable « *DEP.RESIDENCE* » pour limiter la perte d'informations.

Certaines variables, non disponibles dans les deux bases de données, auraient été d'un intérêt certain pour expliquer les probabilités d'abandonner ou de valider la formation. D'abord, nous pensons à la situation financière des stagiaires. Sachant que les rémunérations des stagiaires sont très hétérogènes en fonction de l'âge et du statut, il se peut que ces dernières exercent une influence sur leur parcours dans le SPRF. Les chômeurs bénéficiant du droit à l'assurance chômage conservent leurs allocations lorsqu'ils sont en formation. Dans les autres cas, les stagiaires sont financés par la Région, à des niveaux plus ou moins élevés. Il arrive que les stagiaires attendent plusieurs semaines avant de connaître le montant exact de leur rémunération, pouvant renforcer les probabilités d'abandon dans les premiers temps des parcours de formation. Ensuite, le délai d'attente entre la prescription et l'entrée peut également exercer une influence sur la détermination des candidats à s'engager pleinement dans un processus de formation. De plus, les actions d'orientation, de connaissance des métiers, ayant été accomplies par les prescripteurs avec les stagiaires avant leur entrée en formation sont des informations importantes dont nous ne disposons pas. Par exemple, le fait d'avoir effectué une Evaluation en Milieu de Travail[86] dans le domaine d'activité de la formation envisagée pourrait avoir une influence sur le devenir du stagiaire en formation. Enfin, les stagiaires se différencient de par leurs caractéristiques inobservables, comme la motivation, qui ont probablement un impact sur leurs performances dans les deux systèmes de formation (marché et SPRF).

[86] L'Evaluation en Milieu de Travail (EMT) « (…) *permet de vérifier ses compétences et capacités professionnelles par rapport à un emploi recherché ou de découvrir les conditions d'exercice d'un métier envisagé.* ». Source : pole-emploi.fr

L'ensemble de ces remarques montre que nous sommes contraints par les données sur les parcours de formation des stagiaires fournies par la Région, ces données étant elles-mêmes transmises par les OF. Pour aller plus loin concernant l'explication des performances dans le SPRF, nous avons souhaité constituer une cohorte de stagiaires pour laquelle nous aurions des caractéristiques observables plus nombreuses et, surtout, des caractéristiques inobservables (dont la confiance, la détermination, l'indépendance dans la décision et la motivation)[87], mesurées avec l'aide d'une équipe de psychosociologues de l'Université de Tours[88]. La constitution de la cohorte a été enclenchée en septembre 2010 et s'est terminée en décembre 2010. Son suivi est en cours, il ne pourra pas faire l'objet d'investigations dans cette thèse, mais la démarche et les avancées de ce travail sont exposées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 5. Le suivi d'une cohorte de stagiaire dans le cadre des formations SPRF

Les listes de stagiaires transmises par la Région ont révélé des insuffisances : imprécisions, cellules non renseignées, saisies sur les parcours de plus ou moins bonne qualité selon l'organisme de formation, données manquantes concernant le niveau de qualification ou le devenir après la formation par exemple. Pour expliquer de façon plus précise et plus rigoureuse les raisons des performances des stagiaires dans le SPRF, l'équipe d'évaluation s'est donc engagée dans la constitution d'une cohorte de stagiaires. Cette cohorte a été constituée de septembre à décembre 2010.

La constitution de la cohorte répond à quatre objectifs principaux qui ont donné lieu à quatre questionnaires distincts : i) récolter des données personnelles sur les stagiaires et identifier les raisons de leur entrée en formation (questionnaire « Informations générales »), ii) mesurer des caractéristiques inobservables : confiance, détermination, indépendance dans la décision, motivation, proactivité, âge subjectif… (questionnaire « Ressources psychosociales » construit par les psychosociologues), iii) mesurer la satisfaction des stagiaires (questionnaire « Satisfaction ») et iv) connaître le devenir des stagiaires après la formation (questionnaire « Devenir des stagiaires »). Les questionnaires sont des questionnaires en ligne auto-administrés remplis en organisme de formation. Les ressources psychosociales ont été mesurées à différents moments afin de rendre compte de leurs

[87] Dans une étude publiée en 2008, Fernandez, Fouquereau et Heppner montrent que la détermination, la confiance et l'indépendance dans la décision sont trois construits psychologiques essentiels à étudier pour mesurer les chances d'un individu de réussir une transition de carrière. La formation est une transition de carrière entre le chômage et l'emploi. Pour ces auteurs, plus un individu est déterminé pour vivre une transition de carrière, plus il est confiant dans ses capacités à la mener à bien, plus il pense que ses choix n'auront pas de répercussions négatives sur son entourage, et mieux il gérera cette étape (Fouquereau, Gillet, Sorel, 2010). En outre, la motivation exerce une influence sur les chances de réussir une transition.

[88] Evelyne Fouquereau (Professeure de Psychologie Sociale et du Travail), Nicolas Gillet (Maître de Conférences en Psychologie, psychologie clinique, psychologie sociale) et Olivier Sorel (Docteur en Psychologie).

évolutions. Leur mesure s'appuie sur une méthodologie utilisée par le laboratoire « Psychologie des Ages de la Vie » (PEAV) de l'Université de Tours. Dans le prochain chapitre, la méthode et ses résultats seront présentés, de façon plus détaillée, sur un petit groupe de bénéficiaires appartenant au second dispositif évalué dans cette thèse (l'expérimentation « Groupement d'Activités »).

La passation des questionnaires a respecté la temporalité suivante :

- « Temps T1 » / 15 premiers jours de formation : questionnaires « Informations générales » et « Ressources psychosociales »,
- « Temps T2 » / 15 jours précédents l'examen : questionnaires « Ressources psychosociales » et « Satisfaction de la formation »,
- « Temps T3 » / 3 mois après l'examen : questionnaires « Ressources psychosociales » et « Devenir des stagiaires ».

Au 12 septembre 2011, le nombre de réponses aux différents questionnaires est de : (certaines personnes ont répondu au premier questionnaire du temps T1 (ou T2 ou T3) mais pas au deuxième, et réciproquement)

T1 : « Informations générales » : 424 ; « Ressources psychosociales » : 591.

T2 : « Ressources psychosociales » : 205 ; « Satisfaction de la formation » : 204.

T3 : « Ressources psychosociales » : 39 ; « Devenir après la formation » : 54.

Enfin, les listes de stagiaires de la Région renseignant sur l'abandon et la validation des stagiaires ne nous ont pas encore été transmises pour l'année 2011. Nous ne pouvons donc pas tester l'influence des variables collectées sur les probabilités d'abandonner ou de valider des membres de la cohorte. En outre, le questionnaire « Devenir des stagiaires » est en cours de passation.

Le tableau de statistiques descriptives de l'ensemble des variables sélectionnées est présenté en Annexe 3. Il fait état de leurs poids dans chacune des bases (marché, SPRF, base totale). Les différences entre les proportions dans les deux bases sont testées au moyen de tests de significativité. Deux types de tests ont été mobilisés pour questionner l'indépendance des variables en fonction de leur nature : un test du chi2 pour les variables qualitatives, un test de comparaison de moyenne pour la variable quantitative. Les résultats se trouvent dans les tableaux suivants.

Tableau 8 : Tests du chi2

Variable	Pearson Chi2	Ddl	p	Significativité
Abandon	345,63	1	0,000	***
Validation (taux net)[89]	9,79	1	0,002	***
Sexe	0,09	1	0,762	
Niveau de formation	468,53	7	0,000	***
Situation avant entrée	71,24	1	0,000	***
Département de résidence	90,76	4	0,000	***
Prescripteur	232,24	2	0,000	***
GFE	644,45	11	0,000	***
Organisme de formation	1400,00	4	0,000	***

Tableau 9 : Test de comparaison de moyenne

Variable	Marché	SPRF	T	p	Significativité
Age	32,00	29,43	7,725	0.000	***

L'hypothèse d'indépendance est rejetée pour toutes les variables hormis la variable sexe. En revanche, les différences sont significatives pour les autres variables. Ces tests permettent de commenter les différences entre les proportions dans les deux bases.

Le passage du « marché » au SPRF a impliqué plusieurs changements :

1/ La structure de la population formée a évolué. Le nouveau dispositif a atteint sa cible, la part des personnes sans qualification étant passée de 19,0% à 44,9%. Au total, les personnes de faible qualification de niveau VI (Brevet des collèges, sans qualification), de niveau Vbis (CAP ou BEP non validé) ou de niveau IV Général représentent 62,4% de la base SPRF (contre 43,9% dans la base « marché »).

2/ Le public SPRF est un public plus jeune. La part des jeunes de moins de 25 ans[90] est plus importante dans le SPRF. La part des stagiaires de la formation régionale n'ayant jamais travaillé est plus forte dans le cadre du SPRF (10.7% contre 3.7%).

[89] Part des validations dans le total des personnes n'ayant pas abandonné.

[90] Cette information n'est pas dans le tableau annexé. Elle fait suite à des investigations statistiques supplémentaires.

Ces deux premiers résultats montrent que, globalement, le public SPRF est plus éloigné en termes de ressources cognitives que celui du « marché ». Ce constat est conforme à l'objectif du SPRF qui est d'offrir aux moins qualifiés l'opportunité de se former afin de s'insérer durablement sur le marché du travail. Le public visé par la nouvelle politique régionale est donc bien celui qui bénéficie majoritairement du SPRF. Les différences significatives constatées au niveau des caractéristiques observables des publics, entre les deux systèmes de formation, confirment l'existence d'un biais de sélection.

3/ Les données sur les prescripteurs indiquent que Pôle Emploi a vu son poids dans les prescriptions diminuer entre le système des marchés et le système SPRF au profit des Missions Locales. Elles représentent 37,8% des prescriptions du SPRF (contre 16,4% dans le système antérieur). Sachant que cette structure accompagne les jeunes de moins de 25 ans, ce résultat est cohérent avec les caractéristiques du public. La catégorie « Autres » prescripteurs du SPRF est composée principalement de Cap emploi et de CIDFF (Centre d'Information National sur les Droits des Femmes et des Familles) qui restent très à la marge.

4/ Des évolutions dans la structure des formations proposées ont eu lieu. Certains GFE sont sur ou sous-représentés comme le GFE 1 : « Production agricole et sylvicole, élevage » qui voit sa part diminuer de 16,8 points entre l'ancien et le nouveau système.

5/ Enfin, un des changements les plus importants entre la politique antérieure et le SPRF est le poids de l'organisme de formation AFPA : 2,5% des stagiaires de la base « marché » ont suivi les formations proposées par cet organisme contre 55% depuis la mise en place du SPRF. Cette évolution s'explique en grande partie par la réforme de la formation professionnelle (2008-2009) qui a modifié la structure du financement de l'AFPA.

2. Evaluation d'impact

Les variables mesurant la performance du dispositif sur les publics, *i.e* les variables d'intérêts, ont été définies *a priori* lors de la construction du protocole d'évaluation. Il s'agissait du taux d'abandon, du taux de validation de la formation, du taux d'emploi à la sortie de la formation, du taux d'emploi après six mois, du taux d'emploi en rapport avec la formation suivie ou de la qualité des emplois occupés (type d'emploi, nature du contrat de travail...). Compte-tenu de l'avancée du dispositif, nous disposons seulement, dans les deux bases, des données sur

l'abandon et la validation. La répartition des abandons et des validations dans chacune d'entre-elles est représentée dans les figures suivantes.

Figure 12 : Répartition des abandons et des validations dans la base marché

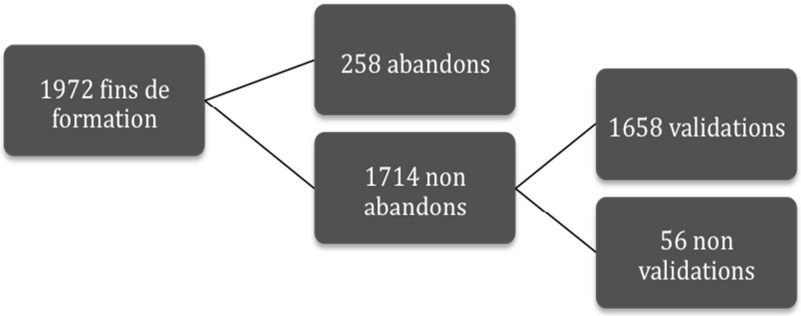
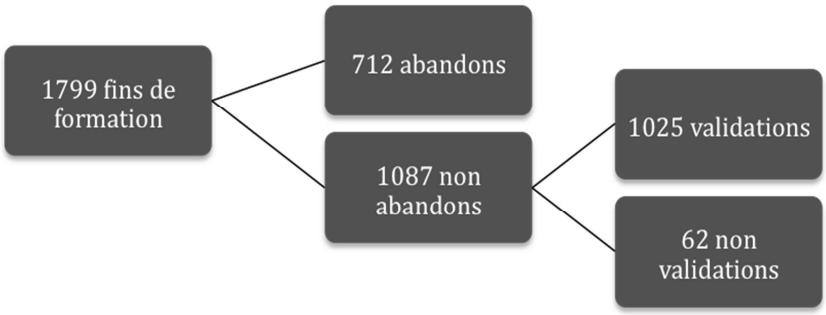


Figure 13 : Répartition des abandons et des validations dans la base SPRF



Dans la base totale, 25,7% des stagiaires ont abandonné. Parmi eux, 73% appartenaient au SPRF. La part de formations non validées dans l'ensemble des personnes n'ayant pas abandonné est très faible (4,2%). Une première exploration de la base montre que le taux d'abandon dans le SPRF est largement supérieur à celui de l'ancien système de formation régional (13% dans l'ancien système contre 39,6 % dans le nouveau système) et que l'écart entre les taux de validation est quant à lui, faible. Le tableau suivant fait état de cette situation.

Tableau 10 : Taux d'abandon et taux de validations au sein du « marché » et du SPRF

	MARCHE	SPRF	TOTAL
Taux d'abandon	13,0%	39,6%	25,7%
Taux de validation brut *	84,1%	57,0%	71,1%
Taux de validation net **	96,7%	94,3%	95,8%

* : Part des validations dans le total des personnes formées

** : Part des validations dans le total des personnes n'ayant pas abandonné

Les statistiques descriptives sur les deux bases valident le fait que des évolutions ont eu lieu suite au changement de politique de formation de la Région. En particulier, la structure des stagiaires a été modifiée de manière cohérente avec le public ciblé par le SPRF. De ce fait, les écarts relevés dans le tableau sont non interprétables tels quels. Ils sont le résultat de la sélection dans le système « marché » et/ou de l'impact du dispositif SPRF. Il s'agit donc de prendre des précautions dans l'interprétation du différentiel des taux d'abandon et de validation. Nous proposons malgré tout de faire une tentative de mesure de l'impact du SPRF sur la validation, en nous appuyant sur une modélisation économétrique : nous pensons que dans le système SPRF, la sélection se fait chemin faisant, *via* l'abandon, plutôt que *ex-ante*, dans le système marché. On peut alors tester l'effet du SPRF sur la validation au moyen d'un modèle probit bivarié qui s'intéresse simultanément à la probabilité de ne pas abandonner et à la probabilité de valider une formation.

2.1. Analyse des taux d'abandon et de validation

A ce stade, l'enjeu est de savoir si le passage par le SPRF améliore ou non le taux de validation, compte-tenu des abandons. Afin de tester le lien de causalité entre la probabilité de ne pas abandonner et la probabilité de valider une formation, nous testons un modèle probit bivarié qui estime ces probabilités de manière simultanée. En effet, il existe potentiellement un biais de sélection qui provient du fait que valider ou non une formation n'intervient que si l'individu n'a pas abandonné précédemment. Le fait de ne pas abandonner est alors modélisé par un premier probit binaire qui estime la probabilité de ne pas abandonner. De même, le fait de valider ou non est également modélisé par un probit binaire qui estime la probabilité de valider une formation.

Nous supposons d'abord que le non abandon dépend d'une variable latente d_i^*, non observable et continue, qui est une combinaison linéaire de variables exogènes Z_i :

$$d_i^* = Z_i\beta^{(1)} + \mu_{i1}$$

Lorsque d_i^* est supérieure à un certain seuil, la personne n'abandonne pas et lorsqu'elle demeure inférieure à ce seuil, elle abandonne :

$$d_i = \begin{cases} 1 \text{ si } d_i^* \geq 0 \\ 0 \text{ si } d_i^* < 0 \end{cases}$$

Est également associée à la variable binaire validation de la formation une deuxième variable latente f_i^* qui est expliquée par les mêmes variables exogènes, à l'exception de la variable *PRESCRIPTEUR*. Elle n'est observée que pour les individus qui n'abandonnent pas :

$$f_i^* = W_i\beta^{(2)} + \mu_{i2}$$

f_i est obtenu comme suit :

$$f_i = \begin{cases} f_i^* \text{ si } d_i^* \geq 0 \\ 0 \text{ si } d_i^* < 0 \end{cases}$$

Nous supposons que les termes d'erreurs μ_{i1} et μ_{i2} suivent une loi normale bivariée, de moyennes 0, de variances 1 et de covariance ρ.

Les variables explicatives retenues sont celles exposées précédemment : i) la variable « *SPRF* », qui prend la valeur 1 si le stagiaire a suivi une formation SPRF, 0 s'il a suivi une formation « marché », ii) des variables en rapport avec les caractéristiques des stagiaires de la formation (« *SEXE* », « *AGE* », « *NIVEAU* », « *SITUATION.ENTREE* »), iii) d'autres en rapport avec les caractéristiques des formations suivies (« *GFE* »), avec les organisations chargées de les orienter (« *PRESCRIPTEUR* ») ou de les former (« *OFORMATION* ») et avec le département de résidence (« *DEP.RESIDENCE* ») qui correspond aussi, dans le modèle, au département de localisation de l'organisme de formation. Dans notre modélisation économétrique, le probit réalisé sur la probabilité d'abandonner comprend une variable supplémentaire par rapport au probit estimant la probabilité de valider une formation : il s'agit de la variable « *PRESCRIPTEUR* ». En effet, nous avons considéré que le prescripteur exerce une influence potentielle sur la probabilité d'abandonner, de par la qualité de son accompagnement pour définir le projet de formation du demandeur d'emploi par exemple, mais pas sur celle de valider la formation. Les résultats du modèle probit bivarié sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 11 : Modèle complet probit bivarié

Nombre d'observations : 2739
Wald chi = 83.93 Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -2240.47

		Probabilité de ne pas abandonner				Probabilité de valider			
Variables testées	**Modalités**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Eff.[91] marg.**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Eff. marg.**
SPRF	*Marché*			*Ref.*				*Ref.*	
	SPRF	-0,56	0,06	***	-16,9%	0,57	0,14	***	2,7%
SEXE	*Femme*			*Ref.*				*Ref.*	
	Homme	-0,17	0,06	***	-5,1%	-0,11	0,12		-0,5%
AGE	Age	0,00	0,00		0,1%	-0,01	0,00		0,0%
NIVEAU	*Niveau 1+2+3+4+4G+5*			*Ref.*				*Ref.*	
	Niveau 5bis + 6 : « Sans qualification »	-0,38	0,05	***	-11,9%	-0,19	0,11	*	-0,9%
SITUATION. ENTREE	*DE n'ayant jamais travaillé*			*Ref.*				*Ref.*	
	DE ayant déjà travaillé	-0,02	0,09		-0,3%	0,56	0,16	***	2,6%
DEP.RESIDENCE	17	-0,28	0,07	***	-8,7%	-0,06	0,15		-0,3%
	16	-0,07	0,08		-2,2%	-0,38	0,16	**	-2,2%
	79			*Ref.*				*Ref.*	
	86	0,09	0,07		2,8%	-0,22	0,15		-1,1%
GFE	GFE1	0,15	0,25		3,9%	1,02	0,34	***	2,4%
	GFE3	-0,17	0,14		-5,9%	0,62	0,23	***	1,8%
	GFE4	-0,01	0,13		-0,5%	0,91	0,23	***	2,3%
	GFE5	-0,32	0,15	**	-11,2%	0,68	0,26	***	1,7%
	GFE13	0,33	0,14	**	8,8%	0,66	0,23	***	2,0%
	GFE15	-0,29	0,13	**	-9,9%	0,76	0,22	***	1,9%
	GFE16			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres GFE (9+11+17+18)	-0,44	0,12	***	-14,2%	1,09	0,22	***	3,5%
OFORMATION	CFPPA	-0,44	0,22	**	-14,5%	-0,99	0,34	***	-9,7%
	AFPA	-0,37	0,08	***	-11,7%	-1,20	0,23	***	-10,4%
	GRETA			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres Organismes (Autres + CMA)	-0,22	0,07	***	-7,0%	-0,27	0,18		-1,4%
PRESCRIPTEUR	Mission Locale	-0,15	0,07	**	-4,2%				
	Pôle Emploi			*Ref.*					
	Autres prescripteurs	-0,25	0,10	**	-7,7%				
Rho		**-0,54**	**0,46**						

Lecture : *** : significatif à 1% ; ** : significatif à 5% ; * : significatif à 10%

[91] Eff. marg. : Effets marginaux

2.1.1. Commentaires du modèle complet

A priori, il n'y pas de corrélation entre les termes d'erreurs des deux modèles (ρ non significatif). Par conséquent, nous pensons qu'il manque des variables stratégiques dans le modèle concernant les caractéristiques observables et inobservables des stagiaires : montant des revenus pendant la formation, degré de motivation, temps d'attente avant l'entrée en formation ou encore, connaissance des métiers et de la formation (variables manquantes mentionnées précédemment lors de la présentation des données).
- Etant donné la sélection dans l'ancien système marché et le principe de non sélection dans le SPRF ayant modifié la structure des caractéristiques des deux populations de stagiaires, nous choisissons de ne pas interpréter les résultats relatifs à l'abandon.

L'effet positif du SPRF est faible (effet marginal : 2,7%) mais significatif au seuil de 1%. La nouvelle politique augmente les chances de valider la formation comparativement au système marché, toutes choses égales par ailleurs. Nous pensons que cet effet positif est un résultat interprétable sous réserve de formuler deux hypothèses. Sous l'hypothèse que parmi l'ensemble des personnes qui ont abandonné, se trouvent 100% des personnes qui n'auraient pas été sélectionnées dans le marché (la sélection se fait chemin faisant dans le SPRF), ce résultat indique que le SPRF est supérieur au marché en termes de validation. Ensuite, si on formule une deuxième hypothèse, qui consiste à dire que parmi les personnes qui n'auraient pas été sélectionnées par le marché, certaines n'abandonnent pas et valident, alors, l'effet du SPRF est un effet minimal. Finalement, même si le biais de sélection liés aux écarts de caractéristiques des stagiaires SPRF et marché persiste dans le modèle proposé, nous confirmons l'effet positif du SPRF, toutes choses égales par ailleurs, sous l'une ou l'autre de ces hypothèses. Néanmoins, nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'ampleur exacte de l'effet du SPRF (*cf.* effet marginal). On ne peut donc pas étudier, par exemple, si l'ampleur de l'effet, qui paraît faible ici, justifie les surcoûts liés à la mise en place du SPRF.

Les personnes ayant déjà travaillé avant leur entrée en formation ont plus de chances de valider la formation par rapport à celles qui n'ont jamais travaillé. Ensuite, tous les GFE augmentent la probabilité de valider une formation par rapport à la modalité de référence GFE 16 « Paramédical, travail social, soins personnels ».

Enfin, les personnes sans qualification, regroupées dans la modalité « Niveau 5bis + 6 », les hommes, les stagiaires formés dans les CFPPA et les centres AFPA, relativement à ceux formés au GRETA, ont une probabilité moins forte de valider.

La stratégie économétrique utilisée pour mesurer l'impact du SPRF comportant des limites, les hypothèses étant discutables, nous proposons une deuxième stratégie qui consiste à réaliser un modèle probit bivarié pour le marché et un autre pour le SPRF. Nous ne pourrons pas interpréter l'ampleur des effets mais nous pourrons constater ce qui influence significativement les chances d'abandonner ou de valider dans ces deux systèmes de formation.

2.2. Analyse des taux d'abandon et de validation dans chacun des systèmes de formation

Le premier modèle probit bivarié estime la probabilité de ne pas abandonner et celle de valider dans le système marché. Le second estime ces mêmes probabilités dans le SPRF. Les variables explicatives sont celles utilisées jusqu'à présent (variable « *PRESCRIPTEUR* » exclue dans le probit validation). Les résultats des modèles sont présentés dans les tableaux suivants.

Tableau 12 : Résultats du modèle probit bivarié - Système de formation « marché »

Nombre d'observations : 1915
Wald chi2 = 72.16 Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -885.91

		Probabilité de ne pas abandonner dans le système marché				Probabilité de valider dans le système marché			
Variables testées	**Modalités**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Eff. Marg.**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Eff. Marg.**
SEXE	*Femme*			*Ref.*				*Ref.*	
	Homme	-0,12	0,09		-2,26%	-0,03	0,16		-0,13%
AGE	Age	0,00	0,00		-0,01%	-0,01	0,01	*	-0,05%
NIVEAU	*Niveau 1+2+3+4+4G+5*			*Ref.*				*Ref.*	
	Niveau 5bis + 6 : « Sans qualification »	-0,41	0,09	***	-9,02%	-0,10	0,17		-0,45%
SITUATION. ENTREE	*DE n'ayant jamais travaillé*			*Ref.*				*Ref.*	
	DE ayant déjà travaillé	-0,70	0,26	***	-13,38%	1,10	0,25	***	4,52%
DEP.RESIDENCE	17	0,06	0,11		1,06%	-0,13	0,24		-0,60%
	16	-0,23	0,12	*	-4,72%	-0,31	0,28		-1,51%
	79			*Ref.*				*Ref.*	
	86	0,16	0,11		2,90%	-0,14	0,22		-0,62%
GFE	GFE1	0,12	0,38		2,25%	0,90	0,44	**	2,28%
	GFE3	0,10	0,42		1,85%	0,03	0,50		0,14%
	GFE4	0,06	0,41		1,13%	0,58	0,54		1,54%
	GFE5	-0,77	0,47		-21,21%	0,30	0,71		0,93%
	GFE13	0,52	0,40		8,44%	0,25	0,46		0,91%
	GFE15	-0,57	0,41		-14,40%	0,97	0,65		1,70%
	GFE16			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres GFE (9+11+17+18)	-0,41	0,39		-8,70%	0,96	0,50	*	2,92%
OFORMATION	CFPPA	-0,43	0,45		-9,55%	-1,23	0,51	**	2,92%
	AFPA	0,54	0,35		7,51%	-1,87	0,60	***	-11,73%
	GRETA			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres Organismes (Autres + CMA)	-0,13	0,11		-2,53%	-0,52	0,24	**	-2,70%
PRESCRIPTEUR	Mission Locale	-0,20	0,12	*	-4,17%				
	Pôle Emploi			*Ref.*					
	Autres prescripteurs	-0,33	0,13	**	-7,48%				
Rho		**-0,41**	**0,76**						

Lecture : *** : significatif à 1% ; ** : significatif à 5% ; * : significatif à 10%

Tableau 13 : Résultats du modèle probit bivarié - Système de formation SPRF

Nombre d'observations : 1791
Wald chi = 47.28 Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -1317.31

		Probabilité de ne pas abandonner dans le SPRF				Probabilité de valider dans le SPRF			
Variables testées	**Modalités**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Eff. marg.**	**Coef.**	**Std. Err.**	**Signif.**	**Effets marg.**
SEXE	*Femme*			*Ref.*				*Ref.*	
	Homme	-0,21	0,08	***	-8,0%	-0,21	0,18		-0,9%
AGE	Age	0,00	0,00		0,1%	0,00	0,01		0,0%
NIVEAU	*Niveau 1+2+3+4+4G+5*			*Ref.*				*Ref.*	
	Niveau 5bis + 6 : « Sans qualification »	-0,37	0,06	***	-14,4%	-0,22	0,12		-1,0%
SITUATION. ENTREE	*DE n'ayant jamais travaillé*			*Ref.*				*Ref.*	
	DE ayant déjà travaillé	0,14	0,11		5,1%	0,20	0,18		0,9%
DEP.RESIDENCE	17	-0,47	0,10	***	-18,3%	-0,05	0,21		-0,2%
	16	-0,04	0,10		-1,9%	-0,44	0,21	**	-2,7%
	79			*Ref.*				*Ref.*	
	86	-0,05	0,10		-2,0%	-0,25	0,21		-1,3%
GFE	GFE1	0,42	0,34		12,9%	1,05	0,59		2,1%
	GFE3	-0,16	0,16		-6,6%	1,00	0,29		2,4%
	GFE4	0,07	0,15		2,5%	1,07	0,28		2,8%
	GFE5	-0,30	0,17	*	-12,2%	1,28	0,34		2,4%
	GFE13	0,40	0,17	**	14,1%	1,00	0,35		2,3%
	GFE15	-0,23	0,14	*	-9,1%	0,84	0,25	***	2,2%
	GFE16			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres GFE (9+11+17+18)	-0,32	0,13	**	-12,8%	1,08	0,27		3,2%
OFORMATION	CFPPA	-0,51	0,29	*	-18,5%	-0,77	0,57		-7,1%
	AFPA	-0,34	0,10	***	-12,8%	-0,78	0,30	***	-3,6%
	GRETA			*Ref.*				*Ref.*	
	Autres Organismes (Autres + CMA)	-0,23	0,11	**	-9,2%	0,30	0,36		1,2%
PRESCRIPTEUR	Mission Locale	-0,15	0,08	*	-4,9%				
	Pôle Emploi			*Ref.*					
	Autres prescripteurs	-0,12	0,17		-4,3%				
Rho		**-0,98**	**1,17**						

Lecture : *** : significatif à 1% ; ** : significatif à 5% ; * : significatif à 10%

Comme dans le premier modèle, le coefficient de corrélation entre les termes d'erreurs des ρ n'est pas significatif dans les deux modèles testés séparément. Ce constat appelle les mêmes commentaires que ceux faits précédemment (manque de variables stratégiques). Le tableau suivant reprend les résultats des deux modèles pour rendre plus simple leur interprétation.

Tableau 14 : Résumé des investigations économétriques sur les deux systèmes de formation

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">Probabilité de ne pas abandonner</th><th colspan="2">Probabilité de valider</th></tr>
<tr><th></th><th>SPRF</th><th>MARCHE</th><th>SPRF</th><th>MARCHE</th></tr>
<tr><td>Variables et modalités significatives communes
(signe de l'effet : - ou +)</td><td colspan="2">NIVEAU
Sans qualification(-)
PRESCRIPTEUR
Mission Locale (-)</td><td colspan="2">OFORMATION
AFPA (-)</td></tr>
<tr><td>Variable commune mais modalité significative différente
(signe de l'effet : - ou +)</td><td>DEP.RESIDENCE
Département 17 (-)</td><td>DEP.RESIDENCE
Département 16 (-)</td><td></td><td>OFORMATION
CFPPA et Autres organismes (-)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Variables et modalités significatives différentes
(signe de l'effet : - ou +)</td><td>GFE
GFE 5, 15 et Autres GFE (-)
GFE 13 (+)</td><td rowspan="2">SITUATION. ENTREE
Demandeur d'emploi ayant déjà travaillé (-)</td><td>DEP.RESIDENCE
Département 16 (-)</td><td>AGE
(-)</td></tr>
<tr><td>OFORMATION
AFPA, Autres organismes et CFPPA (-)</td><td>GFE
GFE 15 (-)</td><td>SITUATION. ENTREE
Demandeur d'emploi ayant déjà travaillé (+)</td></tr>
<tr><td>SEXE
Homme (-)</td><td></td><td></td><td>GFE
GFE 1 et GFE Autres (+)</td></tr>
<tr><td>Variables non significatives</td><td>AGE et SITUATION. ENTREE</td><td>SEXE, AGE, GFE et OFORMATION</td><td>SEXE, AGE, NIVEAU, SITUATION. ENTREE</td><td>SEXE, NIVEAU et DEP.RESIDENCE</td></tr>
</table>

S'agissant de la probabilité d'abandonner, il existe des différences significatives entre les organismes de formation et les GFE dans le SPRF. Dans le système marché, de telles différences sont absentes. Au regard de nos entretiens, le passage au SPRF a rendu les pratiques des organismes beaucoup plus hétérogènes : certains ont continué à sélectionner les stagiaires à l'entrée malgré le principe de non sélection mais, surtout, les modalités de mise en œuvre des principes d'individualisation et d'entrées-sorties permanentes diffèrent selon les OF (au niveau de la pédagogie des formations, du système de suivi des stagiaires, de l'intégration des nouveaux entrants…). En outre, le fait qu'il n'y ait pas de différences significatives entre les GFE au sein du système marché peut s'expliquer par l'homogénéité

des pratiques de sélection des OF qui consistaient à écarter les futurs stagiaires dont les projets n'étaient pas en phase avec les formations proposées. Ensuite, parmi les similitudes observées dans les deux systèmes de formation, être sans qualification augmente la probabilité d'abandonner (modalité de référence : être qualifié) tout comme avoir une formation prescrite par la Mission Locale (modalité de référence : Pôle Emploi). Nous apportons deux éléments d'explication à cet effet « Mission Locale » sur la probabilité d'abandonner. Premièrement, il peut s'agir de différences entre Pôle Emploi et les Missions Locales en matière de pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi, au niveau de l'élaboration du projet de formation notamment. Deuxièmement, il peut s'agir d'un « effet caractéristiques des publics » suivis par les Missions Locales. En effet, ces dernières accompagnent des demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans qui présentent des caractéristiques observables et inobservables que nous n'avons pas mesurées dans le modèle. Il est donc possible que cet « effet Missions Locales » masque en réalité l'effet de caractéristiques individuelles qui viendraient réduire significativement les chances de ne pas abandonner.

S'agissant de la validation, au sein du SPRF, aucune caractéristique individuelle observable intégrée dans le modèle n'exerce une influence significative sur les chances de valider la formation alors que dans le système marché, l'âge et la situation du demandeur d'emploi lors de son entrée en formation sont des variables significatives. Les chances de valider dans le SPRF dépendent donc plutôt *a priori* des acteurs (OF), des caractéristiques des formations poursuivies (GFE), tout comme de la localisation des OF. Ce constat légitime d'autant plus une évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF. Dans la section trois, nous proposons donc de procéder à une telle évaluation, centrale dans la cadre de notre problématique.

Section 3. *Analyse du rôle des acteurs publics et privés au sein du SPRF*

L'objectif de cette section est de procéder à l'évaluation du processus de mise en œuvre de la nouvelle politique de la Région Poitou-Charentes. Nous proposons d'étudier le fonctionnement du système d'acteurs au sein du SPRF. Pour cela, nous partons des résultats du modèle probit bivarié estimant les probabilités de ne pas abandonner et de valider dans le SPRF afin de mettre en évidence le rôle des variables « institutionnelles » - prescripteurs et organismes de formation. Ensuite, nous menons une analyse approfondie de la gouvernance du SPRF à partir de l'ensemble des éléments qualitatifs collectés. Pour ce faire, nous mobilisons le cadre d'analyse théorique construit dans le chapitre deux.

1. Compléments concernant les investigations économétriques réalisés sur l'abandon et la validation dans le SPRF

Les investigations économétriques réalisées sur la base de données SPRF ont montré qu'il existe des différences significatives en termes de probabilité d'abandonner en fonction de variables individuelles, territoriales ou encore liées aux caractéristiques des formations poursuivies. Au niveau des variables « institutionnelles », sur lesquelles nous nous concentrons, l'AFPA, les autres organismes ou les CFPPA diminuent les chances des stagiaires SPRF de ne pas abandonner, par rapport au GRETA, respectivement au seuil de 1%, de 5 % et de 10%. L'effet le plus fort et le plus significatif concerne donc l'AFPA (effet marginal : -12,8%). S'agissant des prescripteurs, les Missions Locales exercent une influence négative et significative sur la probabilité d'abandonner dans le SPRF (modalité de référence : Pôle Emploi). Nous avons émis des hypothèses pour expliquer cet « effet Missions Locales » dans la section précédente Nous proposons dès lors d'apporter des explications à l' « effet organisme de formation AFPA ».

L'AFPA a vu son poids multiplié par 20 entre le système des marchés et le système SPRF. Parallèlement, le modèle économétrique met en évidence que cette organisation publique est à l'origine de « mauvaises performances » sur les stagiaires. Un retour aux statistiques descriptives, ainsi qu'à des éléments qualitatifs issus des entretiens, offrent la possibilité d'éclairer cette situation.

1.1. Compléments statistiques sur l'abandon dans le SPRF

Le retour aux statistiques descriptives met en évidence un fort taux d'abandon dans l'organisme de formation AFPA, en particulier en Charente-Maritime. La Charente-Maritime exerce d'ailleurs une influence significative positive à 1% sur les chances d'abandonner des stagiaires dans le SPRF par rapport à ceux formés dans les Deux-Sèvres.

La répartition des abandons par département dans le SPRF fait ressortir qu'une personne sur deux abandonne en Charente-Maritime. Dans les autres départements, ce chiffre est plus faible ; un stagiaire sur trois environ abandonne la formation. Le taux d'abandon en Charente-Maritime est 3,3 fois supérieur à celui du même département dans la base « marché ».

Tableau 15 : Taux d'abandon par département

	ABANDONS SPRF					
Département	**Oui**	**Non**	**Total**	**Taux d'abandon**	**Taux d'abandon « marché »**	**Taux SPRF / Taux « marché »**
Charente (16)	116	246	362	32,0%	12,8%	2,6
Charente-Maritime (17)	319	312	631	50,5%	15,4%	3,3
Deux-Sèvres (79)	110	217	327	33,6%	16,2%	2,1
Vienne (86)	166	305	471	35,2%	10,0%	3,5
Total	712	1087	1799	39,6%	13,0%	3,01

Un croisement entre l'abandon dans le SPRF, le département de résidence/de formation et le nom des organismes de formation montre que l'AFPA en Charente-Maritime représente à lui seul 54,9% de l'ensemble des abandons des centres AFPA régionaux[92].

Tableau 16 : Répartition des abandons dans le SPRF par département et selon le type d'organisme de formation

	Organismes de formation					
Département de résidence/ de formation	**AFPA**	**AUTRES**	**CFPPA**	**CMA**	**GRETA**	**Total**
Charente (16)	13,9%	22,7%	41,7%	0,0%	13,8%	16,3%
Charente-Maritime (17)	**54,9%**	19,5%	19,4%	24,1%	**48,8%**	44,8%
Deux-Sèvres (79)	10,7%	15,6%	27,8%	48,3%	23,8%	15,4%
Vienne (86)	20,3%	42,2%	11,1%	27,6%	13,8%	23,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[92] Entre juin 2009 et décembre 2010, date de la dernière actualisation de la base SPRF sur laquelle tous nos travaux sont basés.

Plus d'un abandon sur 2 des centres AFPA régionaux réunis a lieu à l'AFPA 17. Les deux GRETA 17, partenaires de l'AFPA 17 au sein du SPRF, représentent quant à eux 48,8% de l'ensemble des abandons connus par les GRETA. De manière plus générale, l'AFPA représente 61,7% des abandons totaux dans le SPRF contre 11,2% dans les GRETA, 5% dans les CFPPA, 4,1% dans les CMA et 18,0% dans les autres types d'organismes.

Les abandons interviennent généralement en début de parcours, soit moins d'un mois après l'entrée en formation. L'information concernant les motifs d'abandon est mal renseignée, preuve de dysfonctionnements concernant l'information sur les parcours des stagiaires ; sachant cela, les motifs d'abandon sont les suivants :

Tableau 17 : Motifs d'abandon dans le SPRF

Motifs d'abandon	Nombre	%
Problème d'orientation[93]	103	14,4%
Reprise d'emploi	65	9,1%
Absentéisme	62	8,7%
Sans motif	57	8,0%
Problème de santé	51	7,2%
Problèmes personnels	50	7,0%
Problèmes financiers	25	3,5%
Autres	23	3,2%
Multiple contraintes	18	2,5%
Inaptitude médicale	15	2,1%
Exclusion	13	1,9%
Niveau	6	0,8%
Problème de mobilité	3	0,4%
Non renseigné[94]	221	31,0%
TOTAL	712	100,0%

Pour approfondir l'analyse de l'abandon dans le SPRF, nous faisons désormais appel aux éléments recueillis lors des entretiens semi-directifs conduits avec les organismes de formation. Le fort taux d'abandon relevé dans le département de la Charente-Maritime et à l'AFPA dans le cadre des formations SPRF appelle à s'interroger sur le mode de

[93] La catégorie « Problème d'orientation » se décompose en deux familles de motifs d'abandon. Une première famille comporte les personnes qui se sont réorientées vers un contrat de professionnalisation ou vers une autre formation (8,1%). La deuxième famille est constituée de personnes ayant un inintérêt pour la formation, renvoyées vers les prescripteurs pour retravailler l'orientation et le projet professionnel (6,3%).

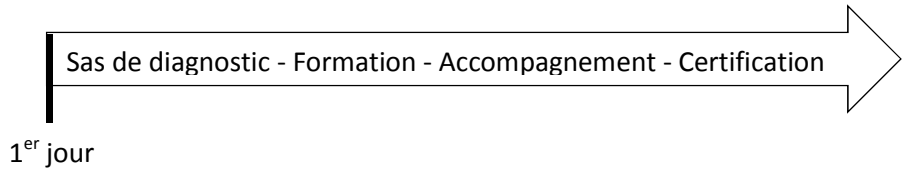
[94] L'AFPA représente 12,1% des motifs d'abandon non renseignés.

fonctionnement de l'AFPA dans ce département. Néanmoins, le fort taux d'abandon relevé chez l'AFPA 17 n'épuise en aucun cas le problème de l'abandon dans le SPRF. En effet, des tests de stabilité ont été réalisés. Il en ressort que la valeur des coefficients reste stable malgré la supression de l'AFPA et du département 17 dans la modélisation économétrique. D'autres explications influencent donc la probabilité d'abandonner dans le SPRF. Parmi elles, le niveau de qualification est un résultat important. Les personnes sans qualification (niveaux 6 et 5bis) restent celles qui ont le risque le plus fort d'abandon dans le SPRF, relativement aux personnes qualifiées (niveaux de formation supérieurs à 5 (CAP/BEP)), toutes choses égales par ailleurs.

1.2. Compléments qualitatifs sur l'abandon en Charente-Maritime

L'AFPA de Rochefort est présent sur le SPRF à travers 8 GFE (3, 4, 5, 9, 11, 15, 17, 18). Ses partenaires sont le GRETA de Saintonge (GFE 3, 4, 5, 9, 17, 18) et le GRETA Aunis Atlantique (GFE 4, 9, 11, 17, 18). Ces trois organismes sont co-traitants. Un des principes clés du SPRF est le principe de parcours de formation intégrant différentes phases s'enchaînant sans discontinuité : sas de diagnostic[95], accompagnement, formation et certification. Dans cette perspective, le jour d'entrée en formation SPRF pour un individu correspond au premier jour du sas de diagnostic. En Charente-Maritime, la phase de sas de diagnostic est gérée par l'AFPA 17 qui est chargée d'orienter les stagiaires vers les formations de l'un des trois organismes.

Figure 14 : Parcours type attendu par la Région dans le SPRF

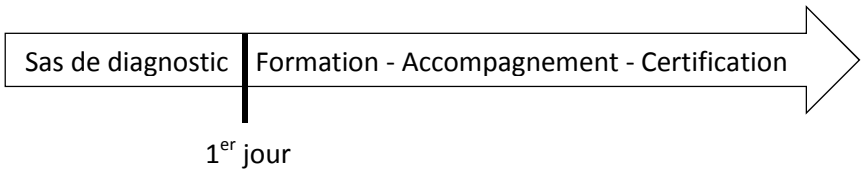


Les éléments qualitatifs recueillis lors de l'entretien avec l'AFPA 17[96] ne vont pas dans le sens du principe fondateur que nous venons d'exposer. L'enquête de terrain réalisée révèle que l'organisme fonctionne selon une logique de sélection durant les sas, qui ne font pas, selon lui, partie du parcours : « *d'un point de vue temporel, pour les gens, c'est important de*

[95] Les sas de diagnostic correspondent aux premiers jours du parcours de formation dans le cadre du SPRF. Ils doivent permettre de proposer le parcours le plus adapté au stagiaire, sans remettre en cause son projet de formation, sauf cas particuliers. Ils ne sont donc pas des sas de présélection dans la logique du SPRF.
[96] L'entretien a été réalisé le 11 mai 2010.

comprendre ce qu'ils viennent faire lors du sas, certains croient qu'ils rentrent en formation dès ce premier jour ».

Figure 15 : Parcours type SPRF à l'AFPA 17



Cet organisme de formation organise trois à quatre sas toutes les trois semaines (groupe de 14 personnes au minimum) qui font suite à un premier contact téléphonique puis à une convocation écrite**.** Ils sont l'occasion de « *consolider le projet de formation en amont du parcours* ». La première semaine du sas est « *dense* », elle est consacrée à « *la présentation de la formation (financement, obligations, partenariat AFPA/GRETA), à la constitution du dossier de rémunération, à l'évaluation du niveau des stagiaires (tests psychotechniques pour estimer le potentiel de réussite), et à la vérification du projet professionnel (enquêtes auprès de professionnels pour affiner la représentation de certains métiers que peuvent avoir les stagiaires)* ». Ce dernier point est particulièrement important puisque « *certains projets sont abandonnés à cause d'une représentation des métiers biaisée* » des stagiaires (nombreux cas dans la peinture et la cuisine). La seconde semaine du sas est marquée par l'avant-dernière journée destinée au bilan. « *Les prescripteurs sont présents, tout comme un représentant du GRETA* ». Lors de ce bilan, le formateur présente les stagiaires dossier par dossier en rappelant tous « *les éléments qui ont été collectés pendant le sas* » (projet professionnel, représentation du métier, freins à la formation et leviers pour les éliminer, contre-indications médicales, résultats des tests, assiduité, respect des consignes, capacité à travailler en équipe, etc.). Ensuite, les membres du jury décident « *ensemble de valider ou non le projet* ». Dans le cas où le projet est validé « *la construction des parcours se fait alors de façon collégiale* ». A l'inverse, « *quand le projet n'est pas validé* », les membres du jury « *s'obligent à trouver des solutions, à faire des propositions pour ne pas laisser la personne sans rien* ». D'ailleurs, « *pour tous les projets de formation non validé, l'AFPA fait un retour immédiat vers le prescripteur initial* ». En moyenne, il y a 1 ou 2 projets invalidés par groupe de 14 demandeurs d'emploi : « *jamais à cause du niveau des personnes* » mais parfois à cause « *de problèmes de potentiel (déficients mentaux, …)*».

Pour ceux dont le projet a été validé, le temps d'attente pour entrer en formation peut aller jusqu'à 3 mois, ce que l'organisme de formation explique principalement par la saturation du

nombre de places en formation ou les contraintes personnelles du stagiaire. Au regard des autres entretiens réalisés, ce temps d'attente est particulièrement long et peut possiblement engendrer des abandons. Enfin, les personnes interrogées à l'AFPA estiment que les abandons sont très peu nombreux dans les formations SPRF qu'elle délivre mais il semble que leur vision soit tronquée : les abandons ont lieu majoritairement au niveau des sas ; or, pour eux, la formation commence après.

Le fort niveau d'abandon dans cet organisme s'expliquerait donc par la sélection à l'entrée de l'organisme de formation. Finalement, ce centre AFPA est resté sur ses pratiques antérieures. Pour expliquer cette façon de faire, on peut penser à un déficit d'information sur le SPRF et ses principes en plus d'un problème d'inertie des pratiques renvoyant à la notion d'inertie institutionnelle développée dans le chapitre 2.

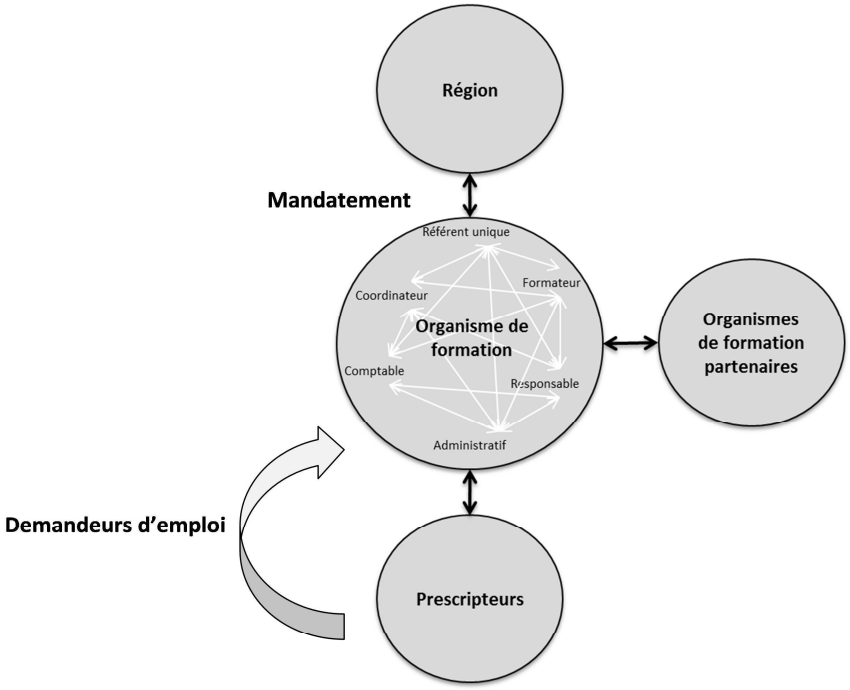
Les investigations économétriques masquent la complexité de l'analyse des interactions entre acteurs dans le cadre du SPRF. Le cas de l'AFPA en Charente-Maritime, s'il constitue selon nous une des explications de l'effet positif de l'AFPA sur la probabilité d'abandonner dans le SPRF, est dans le même temps un cas particulier, qui n'est pas représentatif de la façon de fonctionner des autres centres AFPA, ni des autres types d'organismes de formation intervenant au sein de la nouvelle politique de la Région Poitou-Charentes. Nous proposons dans la partie suivante de mener une analyse approfondie de la gouvernance du SPRF, pour compléter l'évaluation de processus, qui s'appuie sur les éléments qualitatifs recueillis au moyen des enquêtes et des entretiens semi-directifs.

2. Analyse approfondie de la gouvernance du SPRF

Le SPRF est une forme hybride de coordination (*cf.* démonstration point 1.4), à gouvernance publique, dans laquelle interviennent trois grands collectifs d'acteurs publics et/ou privés :

- la Région Poitou-Charentes le pilote et le finance,
- les prescripteurs ont pour mission d'orienter les demandeurs d'emploi éligibles vers celui-ci,
- et les organismes de formation sont chargés de former les stagiaires. Ils sont au cœur de ce système comme l'indique la figure ci-dessous.

- **Figure 16 : La place centrale des OF dans le système d'acteurs SPRF**



Dans cette section, nous montrons que le SPRF est aussi :

- Un nœud de relations d'agence. Nous proposons dans un premier temps de les identifier et de mettre en évidence les problèmes d'agence dans chacune d'entre-elles.
- Un système dynamique de coordination entre des organisations multi-échelles, ce qui pose deux questions, dans un deuxième temps : 1) la question de la structuration des comportements au sein du SPRF (mécanismes d'incitation, de contrôle et/ou de construction de la confiance inter-organisationnelle) et 2) la question de l'articulation des règles du jeu locales et globales ainsi que de leurs dynamiques (inertie institutionnelle notamment).

Sachant cela, l'examen de la gouvernance du SPRF mettra en évidence trois points essentiels :

1) Les partenaires, en particulier la Région en tant qu'acteur clé, cherchent à réduire les asymétries informationnelles et les comportements opportunistes *ex-ante* et *ex-post*. Dans chacune des relations d'agence, deux dimensions essentielles ressortent : la dimension « mécanismes de contrôle/incitation » et la dimension « confiance ». En effet, la mise en place de systèmes de contrôle et d'incitation ainsi que la construction de la confiance, qui se réalise sur le long terme, sont des solutions aux problèmes d'agence. Les contrôles se sont notamment multipliés entre l'ancien système et le

nouveau système, conduisant à une surcharge de travail côté OF et côté Région sur les aspects financiers. L'ensemble de ces solutions génère des coûts d'agence qu'il faut donc évaluer.

2) Les partenaires collaborent avec des acteurs « externes » se trouvant à l'intérieur ou en dehors de leur organisation d'appartenance, qui fixent des règles du jeu. D'une part, ces règles du jeu globales se trouvent parfois en contradiction avec les règles du jeu fixées localement par la Région dans le cadre du SPRF. D'autre part, ces règles du jeu évoluent (changement institutionnel).
3) Les relations qui ont été explicitées améliorent la coordination entre les acteurs comparativement à d'autres relations, pour lesquelles on observe des problèmes de coordination, du fait du manque d'explicitation des pratiques attendues dans le cadre du SPRF.

Avant de présenter l'ensemble de ces éléments, nous rappelons que l'analyse approfondie de la gouvernance du SPRF repose 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.

2.1. Présentation des relations d'agence dans le SPRF

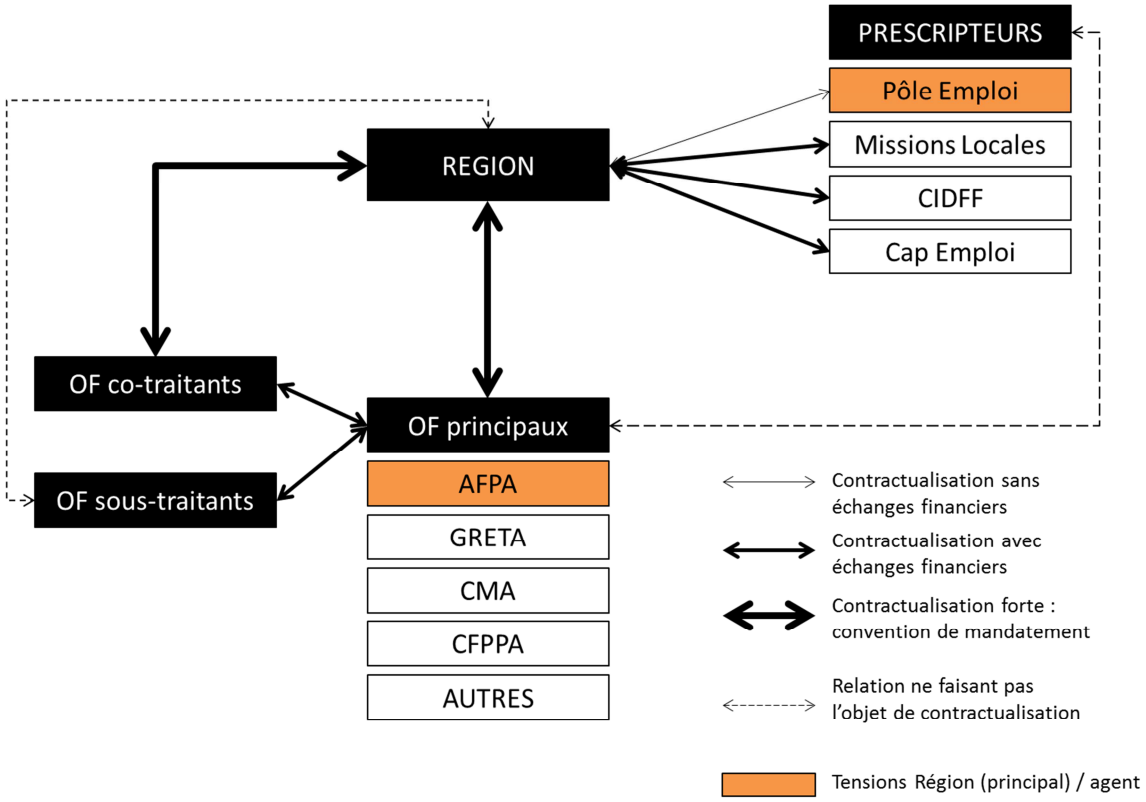
L'organisation du SPRF repose sur quatre grands types de coordination :

- la coordination entre la Région et les organismes de formation passe par des conventions de mandatement (forme contractuelle),
- la coordination entre la Région et les organismes prescripteurs, fait l'objet de conventions avec ou sans échanges financiers (forme contractuelle),
- la coordination entre les organismes de formation et les prescripteurs a une forme informelle,
- la coordination entre les organismes de formation partenaires (mandataires principaux, co-traitants et sous-traitants) se fait sous forme contractuelle.

La Région Poitou-Charentes, en tant que pilote du SPRF, structure la coordination d'ensemble du dispositif (acteur clé). 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.

Figure 17 : Les relations d'agence dans le SPRF



Il est possible d'identifier quatre grands types de relations d'agence assorties de problèmes éponymes (*cf.* tableau ci-dessous).

Tableau 18 : Typologie des relations et des problèmes d'agence recensés dans le SPRF

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

Relation d'agence	Problème d'agence
Organismes de formation – 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… Les deux relations d'agence problématiques identifiées dans la figure - Région/AFPA et Région/Pôle Emploi- ont des points communs. Le SPRF arrive à un moment où l'AFPA et Pôle Emploi sont en restructuration. Plus précisément, elles connaissent des réformes profondes s'agissant de leurs statuts, de leurs missions, de leur organisation interne ou de leurs modes de financement. De plus, Pôle Emploi et l'AFPA possèdent des modes de fonctionnement centralisés et régionalisés, à l'origine de règles du jeu qui posent des problèmes de coordination avec la Région dans le cadre du SPRF. Les deux relations d'agence ont aussi des différences. Suite à la réforme du financement de l'AFPA, l'association s'est trouvée dans une situation de dépendance vis-à-vis des financements de la formation professionnelle des Régions. Les 22 Régions françaises participent depuis janvier 2011 à la gouvernance de l'AFPA. Elles ont été regroupées au sein d'un nouveau collège de membres de l'association. Une telle relation n'existe pas entre la Région et Pôle Emploi. Au contraire, leur relation est essentiellement implicite, ce qui entraîne des dysfonctionnements dans le dispositif, sachant le rôle essentiel des prescripteurs pour la cohérence du fonctionnement d'ensemble du SPRF.

Dans un premier temps, notre intérêt porte sur l'étude de la relation Région/organismes de formation, avec un point particulier sur la relation entretenue par la Région et l'AFPA, source de tension. Puis, dans un second temps, nous étudions la relation Région/prescripteurs. Là encore, nous focalisons notre attention sur une relation d'agence problématique : la relation Région/Pôle Emploi. Puis, nous finissons par la relation prescripteurs et organismes de formation.

2.2. La relation organismes de formation et Région

2.2.1. Des mesures d'incitation et de contrôle pour limiter l'opportunisme des acteurs

L'offre de formation « SPRF » est assurée par la Région Poitou-Charentes qui mandate les organismes de formation pour accomplir l'acte de formation. Dans le cadre du SIEG, les relations entre la Région et les organismes de formation sont contractuelles[97]. Les mandatements entre la Région (principal) et les organismes de formation (agents) cherchent à résoudre les problèmes d'imperfection et d'asymétrie d'information.

Les OF ont connaissance des coûts nécessaires pour former les stagiaires et de la qualité de leurs prestations. La Région ne dispose pas de ces informations ce qui pose un problème de sélection adverse, *i.e* d'opportunisme *ex-ante*. Pour résoudre ce problème d'agence, les conventions de mandatement rappellent les obligations de service public. Ces dernières reprennent les coûts prévisionnels des organismes de formation et les pratiques qu'ils comptent mettre en œuvre pour répondre à l'objectif prioritaire du SPRF, individualiser la formation des personnes pas ou peu qualifiées. Pour inciter les organismes de formation à respecter la convention, la Région procède au paiement des organismes de formation après constatation des coûts nets occasionnés par l'exécution des formations SPRF, avec impossibilité pour les organismes de formation de réaliser des bénéfices. Cette nouvelle forme de financement incite les organismes de formation à engager tous les coûts nécessaires pour former un stagiaire en vertu des obligations de service public[98]. Dans le cadre des marchés publics de formation, les organismes de formation avaient tendance, selon la Région, à compresser leurs coûts de production des prestations de formation pour pouvoir être sélectionnés, *via* la procédure des marchés publics. A l'inverse, dans le SPRF, la Région souhaite privilégier la qualité des formations proposées et limiter cette pression à la baisse sur les coûts.

La relation d'agence Région/organismes de formation est également soumise à des risques d'opportunisme *ex-post*. En effet, la Région souhaite connaître, *a posteriori*, la manière dont les organismes de formation assurent la prestation qui leur est confiée. Elle cherche ainsi à se

[97] Il existe autant de relation d'agences entre la Région et les organismes de formation qu'il existe de conventions de mandatement.

[98] La Région finance la totalité des heures de formation du stagiaire, selon ses besoins. Par exemple, si un seul et unique stagiaire a besoin d'un enseignement spécifique, elle paie les heures d'un formateur pour ce seul et unique stagiaire, sur présentation des justificatifs.

prémunir de l'aléa moral, *i.e* des risques d'opportunisme *ex-post*. Pour réduire l'incertitude sur le comportement des agents, elle a mis en place une procédure de contrôle des pratiques des organismes de formation[99] : évaluation du SPRF, envoi mensuel des listes de stagiaires au service formation de la Région par les OF, audits[100], paiement des OF conditionné à l'envoi de tous les justificatifs... En contrepartie du respect de la convention de mandatement, les OF reçoivent une compensation des coûts constatés, aucun bénéfice n'étant autorisé. Cette contrainte est compensée par un mandatement sur 5 ans qui assure aux OF une activité à moyen-long terme et une stabilité indispensable pour construire une ingénierie plus individualisée. Malgré cette baisse de l'incertitude sur leur activité, l'absence de bénéfices financiers sur les actions de formation est à l'origine de conflits entre la Région et certains organismes de formation, en particulier avec l'AFPA. Avant la réforme de son financement, le fonctionnement de l'AFPA reposait sur la commande publique. Depuis, l'AFPA a connu une forte restructuration qui l'a orienté vers la poursuite d'une stratégie commerciale.

2.2.2. Le cas particulier de la relation Région/AFPA

Les tensions qui émergent entre la Région Poitou-Charentes et l'AFPA font suite à un contexte particulier. L'AFPA vient de connaître une réforme sans précédent qui a bouleversé ses modes de fonctionnement et de financement, ce qui correspond à un changement dans l'environnement institutionnel. Ce changement a participé à faire évoluer la Région Poitou-Charentes vers un mode de gouvernance hybride de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'AFPA est aujourd'hui 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.

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

[99] Il existe un « *contrôle fort sur la qualité de la formation mise en place* » (Organisme de formation FARE 16).

[100] Les audits sont réalisés annuellement par les personnels du service formation de la Région : « *Si on laisse passer des dysfonctionnements importants, on fait tout exploser. Beaucoup d'organismes de formation attendent avec impatience les audits* » (agent régional). Le premier a eu lieu au premier semestre 2011.

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 efficience 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 risque 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 (problème d'inertie institutionnelle 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.

Depuis plus d'un an, l'Etat a stoppé le financement de formations « AFPA ». 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[101] ou Pôle Emploi[102]. 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 suivant :

***Extrait d'entretien avec un salarié de la direction régionale de l'AFPA** : « 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

[101] « *C'est la fin de la mission de service public de notre association qui au lieu de s'occuper de demandeurs d'emploi, à hauteur de 70 % environ, ne s'en occupera qu'à hauteur de 40 %. Il faudra aller chercher des contrats ailleurs dans le privé. Et donc pour assurer une certaine compétitivité, on nous avance un plan stratégique avec gel des embauches, départs naturels, non remplacement de certains CDD et CDI, etc.* » (un délégué du personnel CGT au centre de Foulayronnes, Source : lepost.fr).

[102] Pôle Emploi a autorisé l'AFPA à réaliser des auto-prescriptions sur les marchés subséquents.

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[103] à cause d' « *un endormissement général* » (AFPA Rochefort) 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 nationale. 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 confiance.

Extrait d'entretien avec un agent de la Région Poitou-Charentes : « *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.* »

En définitive, l'analyse de la relation entre l'AFPA et la Région semble indiquer que les systèmes d'incitation et de contrôle instaurés par la Région ne suffisent pas à limiter les comportements opportunistes (problèmes des places de formation occupées par d'autres financeurs). Parallèlement, l'AFPA a mis en évidence des dysfonctionnements qui sont vérifiés à travers le travail d'évaluation, comme les problèmes de prescriptions[104]. La Région doit en effet tenir compte des remarques des opérateurs de terrain pour améliorer le SPRF, ce

---

[103] « *L'AFPA continue de penser qu'ils sont dans la commande publique. L'Etat donnait des sous et ils en faisaient ce qu'ils voulaient. Pour arriver à leur faire comprendre que le SPRF n'est pas quelque chose qui leur appartient et qu'ils doivent répondre à un certain nombre de critères, c'est compliqué. Il n'y a pas chez eux de volonté de faire bouger leur organisation* « (Agent régional).

[104] L'inadéquation entre la formation prescrite et la capacité du demandeur d'emploi ainsi que celle entre la formation prescrite et la formation souhaitée par le demandeur d'emploi sont les deux erreurs les plus fréquemment commises par les prescripteurs, selon l'ensemble des personnes interrogées dans les OF (Fouqueray, 2010).

dernier présentant des axes de progression. Pour que la relation entre l'AFPA et la Région s'améliore et contribue ainsi à optimiser l'efficience et l'efficacité du SPRF, il faudrait dans un premier temps que les pratiques de l'Association soient rendues totalement transparentes aux yeux de la Région et réciproquement. Une fois les dysfonctionnements éventuels identifiés et reconnus par les deux organisations, il serait possible de les corriger en construisant une nouvelle relation mêlant confiance et contrôle. Il pourrait être souhaitable que la Région envoie un signal fort à l'AFPA, en revoyant par exemple quelques éléments clés des conditions de mandatement, comme autoriser un léger taux de bénéfices, pour faire évoluer le SPRF. De son côté l'AFPA, même si elle reste dans une position dominante liée à sa « part de marché » sur le SPRF, aurait intérêt à rendre transparente sa stratégie pour que la Région réduise ses craintes de comportements opportunistes, et puisse revenir ainsi sur certaines des exigences du SPRF.

Le cas de la relation entre la Région et cet organisme met en évidence l'importance des relations de confiance entre les acteurs en plus des stratégies d'incitation/contrôle. Le point suivant se concentre sur les outils déployés par la Région pour instaurer un climat de confiance.

2.2.3. Une co-construction du dispositif SPRF basée sur les relations de confiance

Extrait d'entretien avec un agent de la Région Poitou-Charentes : « *En formation, il faut un peu se faire confiance entre acteurs. On a des tableaux de bord mais pas pour sanctionner, dans la responsabilité de partager. On est tous responsables. On est dans la co-construction, on n'est pas extérieur au processus en distribuant les bons ou les mauvais points* ».

Cet extrait montre clairement une deuxième stratégie poursuivie par la Région en matière de gouvernance du SPRF. Il s'agit de la construction de relations de confiance. En effet, en plus des systèmes de contrôles/incitations, celle-ci base une partie de son pilotage sur le développement de la confiance entre les acteurs et la responsabilisation de chacun en favorisant le travail collaboratif pour faire évoluer le SPRF. Cette stratégie est nouvelle pour la Région puisque les marchés publics mis en œuvre entre 2002 et le lancement du SPRF, en 2009, s'inscrivaient dans un contexte marchand du type prestataire – financeur, qui reposait nécessairement sur des relations préexistantes de confiance inter-organisationnelles, sans que celles-ci ne fassent l'objet d'une telle recherche d'« institutionnalisation ». Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre deux, les relations de confiance permettent de dépasser le risque d'opportunisme des acteurs, en l'occurrence des organismes de formation, et de tendre

vers une amélioration de leurs pratiques. La confiance sur laquelle la Région souhaite asseoir son pilotage peut être qualifiée de « confiance calculée » car elle s'accompagne « *de mécanismes de contrôle et de clauses de pénalités de façon à maîtriser des dérives ou des comportements opportunistes* » (J-Y. Prax, 2003). Le développement des relations de confiance s'appuie sur différents outils d'échanges impulsés par la Région Poitou-Charentes : comités départementaux, séminaires régionaux, séminaires auditec, groupes de co-développement. La Région a fait le choix d'externaliser l'accompagnement des OF au cabinet de consultant Mensia. Le cabinet anime les groupes de co-développement, co-anime les séminaires régionaux, sur la thématique de l'individualisation. Les séminaires auditec quant à eux sont concentrés sur l'aspect financier et comptable du SPRF. Ils sont animés par un deuxième cabinet de consultant, le cabinet auditec.

De manière opérationnelle, cette nouvelle manière d'agir vise à associer les organismes de formation au développement du SPRF et à son évolution. Cette vision régionale du pilotage semble partagée par une large majorité d'agents régionaux. Selon certains, elle a contribué à la structuration de réseaux d'organismes et à l'apparition de nouvelles synergies. Cependant, d'autres agents ont souligné la faiblesse de l'intervention de la Région dans l'accompagnement des organismes de formation. En effet, selon eux, les outils de pilotage déployés par la Région ne sont pas orientés vers la mise en place d'actions concrètes, faute d'avoir été suffisamment travaillés au départ. Cette situation fait dire à certains agents que le pilotage mené jusqu'à maintenant a permis d'ouvrir des espaces de liberté aux organismes de formation plus qu'il n'a favorisé une véritable co-construction. C'est l'avis d'une cadre du service Formation qui a le sentiment que « *les outils de pilotage ne sont pas suffisants pour améliorer l'accompagnement des acteurs et la construction du dispositif* ». Elle estime par ailleurs que « *la Région Poitou-Charentes s'est laissée piéger sur la question : faut-il assurer à la fois l'audit, le contrôle, et l'accompagnement ?* ». Toujours selon elle, « *aujourd'hui il n'y a pas d'accompagnement exercé par la Région car celui-ci a été externalisé* (au cabinet Mensia) ».

L'enquête auprès des organismes de formation a pourtant révélé que malgré la complexité de mise en œuvre du SPRF, en particulier pour les services comptables et administratifs, 37 personnes sur 49 concernées par la question[105] suivante : « *Comment jugez-vous l'aide apportée par la Région dans la mise en place du SPRF ?* », jugent que le soutien régional a

[105] N'ont pas été concernés les 14 formateurs interrogés.

été bon ou très bon. Les différentes instances d'échange leurs semblent plutôt utiles pour mettre en place le SPRF. Même s'ils ne sont pas un vecteur direct de co-construction, ils permettent de faire se rencontrer les organismes de formation et ainsi d'initier un premier niveau d'échange et d'ouverture aux autres. La véritable stratégie de co-construction de la Région prend racine dans les groupes de co-développement organisés par le cabinet de consultant Mensia. Ces groupes sont vécus positivement par les acteurs y participant puisqu'ils considèrent qu'ils sont plutôt utiles pour la mise en œuvre du SPRF. Cependant, il apparaît que des améliorations sont à envisager, notamment pour rendre plus opérationnel ce qui ressort de ces groupes de travail (réalisation d'outils communs par exemple).

A travers ces différents outils de pilotage et de co-construction, la volonté de la Région est de construire un véritable réseau SPRF composé d'organismes de formation dans lequel s'élaborent et se diffusent les « bonnes » pratiques, en matière d'individualisation par exemple.

En définitive, la Région navigue entre confiance et systèmes de contrôle ou d'incitation dans ses relations avec les organismes de formation. Nous montrons dans le point suivant qu'elle dispose de moins grandes marges de manœuvre avec les prescripteurs, en particulier avec Pôle Emploi.

2.3. La relation prescripteurs et Région

Les prescripteurs jouent un rôle crucial dans le SPRF. Etant en charge de l'orientation des demandeurs d'emploi vers le dispositif, ils se situent au début de la chaîne d'acteurs et sont la porte d'entrée en formation pour les demandeurs d'emploi. Les cadres contractuels liant la Région et le réseau de prescripteurs sont différents selon qu'il s'agit de Pôle Emploi, des Missions Locales, de Cap emploi et des Centres d'information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF). Il ne s'agit pas de mandatements, comme avec les OF, mais de conventions avec ou sans échanges financiers. Ces conventions donnent beaucoup moins de pouvoir d'incitation et de contrôle à la Région.

Nos entretiens révèlent que les erreurs de prescription constituent un dysfonctionnement majeur du SPRF (individus en trop grandes difficultés pour suivre une formation, projet ne correspondant pas à la formation, abandon des candidats, ou encore, inadéquation entre lieu de formation et lieu de résidence). Au moins 20% des prescriptions reçues par les OF ne se sont pas traduites par des entrées en formation. Ce résultat interpelle sur le travail réalisé en

amont par les prescripteurs avec le demandeur d'emploi (construction du projet professionnel et orientation), ainsi que sur leur connaissance du dispositif (information imparfaite). Parallèlement, des problèmes de remplissage du dispositif sont observés. Pour un cadre régional, il est « *difficile d'admettre que le chômage augmente et que dans le même temps on a des difficultés à amener les demandeurs d'emploi vers la formation* ». A partir de ce constat, on peut s'interroger sur les causes organisationnelles et institutionnelles qui sont susceptibles de conduire à de telles défaillances du système. Il convient tout particulièrement de s'attarder sur le cas de Pôle Emploi et des Missions Locales puisque ces prescripteurs totalisent à eux deux plus de 90% des prescriptions.

2.3.1. Des contrôles limités par l'absence d'une véritable contractualisation

Théoriquement, tous les prescripteurs ont une relation contractuelle (ou conventionnelle) avec la Région Poitou-Charentes mais cette relation se traduit de façon différente selon les prescripteurs. Les Missions Locales et les CIDFF reçoivent un financement[106] de la part de la Région en contrepartie de l'atteinte d'objectifs en termes d'entrées en qualification. Ces objectifs ne sont pas spécifiques au SPRF mais à l'ensemble des dispositifs régionaux. A l'inverse, concernant Cap Emploi, c'est l'Agefiph qui finance la Région, permettant ainsi au réseau des prescripteurs Cap Emploi de prescrire vers le SPRF. Pour Pôle Emploi, la situation est spécifique puisque sa relation conventionnelle[107] 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'orientation[108]. Le problème est que le SPRF ne peut pas fonctionner sans Pôle Emploi sur qui la Région a peu de pouvoir d'influence. En ce qui concerne les Missions Locales, la Région possède un pouvoir d'influence plus élevé, lié à sa participation à leurs financements, qui est censée les inciter à limiter leurs comportements opportunistes. Les Missions Locales rencontrées déclarent apprécier les principes du SPRF[109]. Malgré cette position, la Région pense qu'il existe des

[106] A hauteur de 20% environ du budget pour les Missions Locales.

[107] 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 (…)* »

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

[109]« *Le SPRF est vécu positivement par le réseau d'accueil jeune qui apprécie le fait que les barrières et les freins à l'entrer en qualification soient levés* » (agent régional). C'est un dispositif « *révolutionnaire dans le bon*

marges de progression dans le travail des Missions Locales. La contractualisation entre la Région et les Missions Locales ne semble donc pas suffire à optimiser les actes de conseil et de prescription des conseillers des Missions Locales. Une des raisons qui peut expliquer cette situation résulterait d'un problème de circulation de l'information entre la Région et les conseillers[110]. Ce problème est lié à l'éclatement des Missions Locales sur le territoire, aux caractéristiques des personnes les composant et à « la culture » des Missions Locales[111]. Il peut également être la résultante de changements trop fréquents émanant de la Région concernant la manière d'agir sur le SPRF. Une autre raison invoquée par la Région pour expliquer ces problèmes d'orientation des demandeurs d'emploi est celle de la difficulté pour les Missions Locales de recourir aux Evaluations en Milieu de Travail (EMT), du fait d'une dépendance vis-à-vis de Pôle Emploi. Effectivement, si une Mission Locale souhaite faire passer une EMT à un demandeur d'emploi, elle doit adresser une demande d'autorisation à Pôle Emploi.

2.3.2. Le cas particulier de la relation Région/Pôle Emploi

Les difficultés que rencontre la Région avec Pôle Emploi sont le fruit de changements organisationnels profonds qui ont touché ce dernier. Pôle Emploi est né de la fusion entre les ASSEDIC et l'ANPE en janvier 2009. 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 sépare l'acte de prescription vers une formation (plate-forme 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

---

sens du terme » selon une employée Mission Locale. « *C'est l'avantage, tout le monde peut y entrer* » (employée Mission Locale).

[110] *« Il y a un délai énorme entre le moment où les directives sur le SPRF sont édictées à la Région et le moment où elles sont appliquées au sein des Missions Locales* » (agent régional).

[111] *« Les Missions Locales traitent la question de la formation en référence quasi-exclusivement à la demande sociale alors qu'elles devraient se positionner en fonction de l'offre de formation existante »* (agent régional).

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 autorisé 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 département une structure pour l'orientation vers la formation, qui serait notamment composée des anciens psychologues du travail de l'AFPA[112]. Cette innovation organisationnelle serait positive puisqu'elle permettrait de rendre plus efficace le service public de l'emploi et de la formation.

Finalement, les changements de pratiques des prescripteurs attendus par la Région peuvent passer par différentes voies : i) le développement de relations de confiance au travers des groupes de travail, des comités de pilotage, des séminaires régionaux, des relations informelles... contribuant à mieux faire circuler les informations entre les partenaires et à réduire les asymétries d'information, pour améliorer la coordination d'ensemble, ou bien, ii) l'instauration de nouvelles modalités d'actions reconnues par la Région. Cette dernière envisage notamment d'octroyer aux Missions Locales le droit de faire réaliser aux stagiaires

[112] Les psychologues de l'AFPA, chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi, ont été transférés à Pôle Emploi en 2011 (fin du transfert). Source : La tribune.fr (article du 14/01/2009).

des « stages découvertes » (dans une limite de 500 au total sur la Région) pour passer outre les contraintes liées à la mise en place d'EMT.

Nous proposons maintenant d'analyser un troisième type de relation d'agence, celle des organismes de formation et des prescripteurs, qui est également fondamentale pour le fonctionnement du SPRF.

2.4. La relation organismes de formation et prescripteurs

La relation entre les organismes de formation et les prescripteurs n'est basée sur aucune relation contractuelle. Cependant, il existe un rapport de dépendance entre ces deux acteurs puisque les organismes de formation ne peuvent faire entrer en formation que des demandeurs d'emploi orientés par les prescripteurs comme l'exige la Région. De fait, les prescripteurs ont un pouvoir fort sur les organismes de formation car la non-prescription de demandeurs d'emploi peut remettre en cause l'activité économique de ces derniers[113]. Dans ce cas, les organismes de formation ont la position d'un principal sans que ne leur soit donné le pouvoir de contrôle et d'incitation sur l'agent (les prescripteurs) *via* des contrats explicites. L'amélioration de la coordination entre ces derniers semble passer prioritairement par la construction de relations de confiance, qui permettraient de réduire les asymétries informationnelles (par exemple : mise en œuvre d'informations collectives sur les formations proposées, accroissement des échanges directs entre les formateurs et les conseillers des stagiaires SPRF...).

Selon les organismes de formation, les prescripteurs commettent des erreurs dans l'orientation des demandeurs d'emploi : manque de connaissance des formations proposées par les organismes de formation, pas assez de travail en amont avec les demandeurs d'emploi sur leur projet, utilisation abusive du SPRF pour placer des personnes très éloignées de l'emploi, rencontrant parfois des problèmes d'addiction ou comportementaux. Certains prescripteurs ont de leur côté souligné que les prescriptions n'étaient pas toujours possibles car il arrive que certaines formations soient pleines. A ce sujet, il est bon de signaler qu'avant la mise en place de l'outil SIP du SPRF (système d'information sur les places) en juillet 2010, les prescripteurs étaient contraints de contacter chaque organisme pour connaître les possibilités de

[113] Si un organisme de formation possède 30 000 heures de formation pour un an et n'en consomme finalement que 15 000 pour des raisons de non-prescriptions, il devra supporter un surcoût en termes de fonctionnement (personnels, locaux, etc.) qui ne rentrera pas nécessairement dans le cadre de la compensation.

prescriptions[114]. Devant la complexité, voire l'impossibilité, de faire correctement ce travail, s'est développée une asymétrie d'information entre les organismes de formation et les prescripteurs qui a été néfaste au remplissage du dispositif. Depuis la mise en œuvre de l'outil SIP, cette asymétrie d'information s'est grandement réduite, laissant peser les problèmes de prescriptions sur 1) les pratiques des prescripteurs et sur leur manque de connaissance des formations dispensées par les organismes de formation et sur 2) les métiers auxquels elles aboutissent, selon les organismes de formation interrogés. Il revient donc à ces derniers d'améliorer ces deux aspects, avec le soutien de la Région, mais, pour que ce changement ait lieu, il s'agit également que les organismes de formation s'investissent en allant au contact des prescripteurs.

En effet, faute d'un cadre contractuel de référence permettant aux organismes de formation de contraindre les prescripteurs à agir différemment, l'amélioration de l'acte d'orientation et de conseil professionnel réalisé par les prescripteurs ne pourra s'effectuer que par le développement d'une confiance et d'une connaissance réciproque entre eux et les organismes de formation, au niveau infra-régional (mise en place de systèmes d'échanges d'informations sur les stagiaires, meilleure connaissance des formations et des organismes, développement des contacts entre les conseillers et les formateurs…). Les comités départementaux mis en place par la Région vont dans ce sens car ils contribuent à mettre en relation les prescripteurs et les organismes de formation. Face à cette nécessité de développer les relations entre ces deux types d'acteurs, apparaît une difficulté liée à l'organisation particulière de Pôle Emploi qui complexifie la relation avec les organismes de formation (dissociation de l'acte de conseil (agences locales de Pôle Emploi) de l'acte de prescription (centralisation au niveau régional)) Certains opérateurs se sont en effet plaints de la difficulté à identifier le bon interlocuteur : doivent-ils s'adresser aux antennes locales de Pôle Emploi ou doivent-ils s'adresser directement à la plateforme TCF qui, elle, n'a pas de contact direct avec les demandeurs d'emploi et leurs conseillers ?

Extrait d'entretien avec un agent régional *: « Il faut des relations au niveau local très fortes pour que ça fonctionne mieux. Les organismes de formation doivent aller sensibiliser les prescripteurs sur leurs formations mais ça ne suffit pas : il faut en face une volonté d'avancer, de remplir les formations avec les demandeurs d'emploi. Quand il n'y a pas de rencontres entre organismes de formation et prescripteurs ça se voit. Mais certains font tout ce qu'il faut*

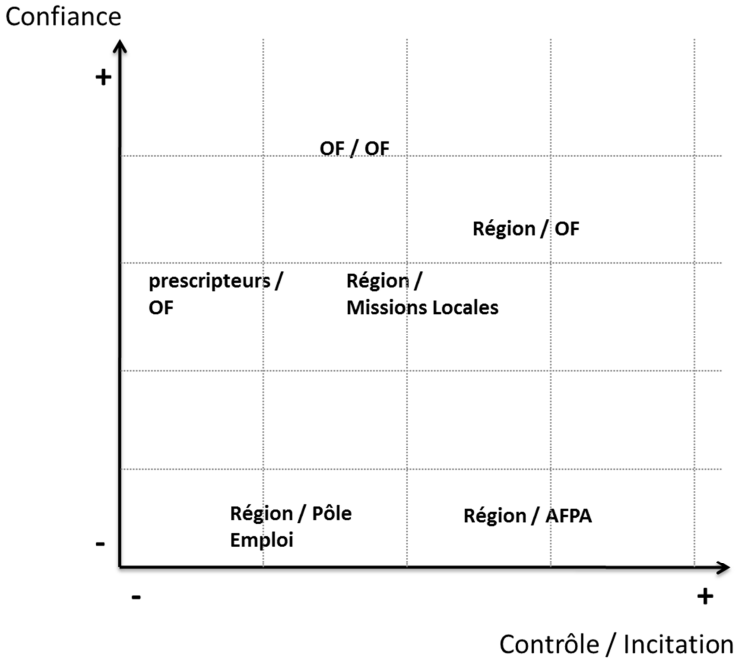
[114] Certains organismes avaient pris eux-mêmes l'initiative d'informer les prescripteurs sur les formations qu'ils proposaient dans le cadre du SPRF.

et ce n’est pas pour ça que ça marche parfaitement. Quand ça n'existe pas, ça bloque l'entrée en formation. Il faut des contacts en amont et en aval : contacts pour l’accompagnement sur la recherche d'emploi ».

Cette nécessité de développer les relations de proximité entre prescripteurs et organismes de formation pour optimiser le remplissage du SPRF a également pour objectif d’améliorer le suivi du parcours du demandeur d’emploi lors de son passage du prescripteur vers l’organisme de formation. En effet, pour les prescripteurs et notamment les Missions Locales, il est essentiel de savoir ce que devient le demandeur d’emploi, une fois entré en formation, pour suivre son évolution. Réciproquement, lors de l’entrée en formation des demandeurs d’emploi, les organismes de formation ont besoin de connaître « l’historique » du stagiaire pour adapter au mieux le parcours de formation. Ce besoin d’informations, qui anime les prescripteurs et les organismes de formation implique donc des échanges réguliers entre ces derniers et l’instauration d’un véritable travail partenarial. Lors d’une réunion entre les prescripteurs et les organismes à la Région en juillet 2011, ces derniers ont proposé à la fois d’ « institutionnaliser » les relations avec les prescripteurs en demandant des rencontres organisées par la Région et de développer les relations locales avec les conseillers de placement (échanges de numéros de téléphone pour améliorer la circulation d’informations sur les stagiaires, présentation des formations, des centres de formation…).

En conclusion, le schéma suivant met en évidence la position des relations d’agence dans un espace à deux dimensions : la dimension « système de contrôle/incitation » et la dimension confiance. Parmi les relations identifiées, certaines sont donc apparues problématiques sur la première année et demie d’évaluation du SPRF comme les relations Région/Pôle Emploi, Région/AFPA et organismes de formation/prescripteurs.

Figure 18 : Positionnement des relations d'agence durant la première année et demie de fonctionnement du SPRF



Conclusion du Chapitre 3

L'évaluation du SPRF a allié évaluation d'impact et évaluation de processus. S'agissant de l'évaluation d'impact, nous avons insisté sur le fait que les écarts en termes de taux d'abandon et de taux de validation entre le système de formation marché et celui du SPRF ne sont pas interprétables tels quels, compte-tenu de la sélection dans le premier système de formation et du principe de non sélection dans le second. Dans un premier temps, nous avons tout de même procédé à une modélisation économétrique nous permettant d'estimer la probabilité de valider une formation (modèle probit bivarié). Sous certaines hypothèses, nous pensons qu'il est possible de conclure que le SPRF exerce un effet positif significatif sur la probabilité de valider une formation comparativement au marché. Il resterait néanmoins à mettre en balance l'ampleur de l'effet du SPRF avec le surcoût de cette nouvelle politique régionale. En outre, le biais de sélection demeurant, nous avons pensé que l'estimation de modèles probit bivariés pour chacun des systèmes de formation était sans doute plus adaptée. Dans un second temps, nous avons donc observé qu'il existe des différences significatives entre les OF et entre les GFE concernant la probabilité d'abandonner dans le SPRF. Selon nous, ce résultat révèle l'hétérogénéité des pratiques des OF depuis la mise en place du nouveau système de formation. S'agissant de la validation au sein du SPRF, aucune caractéristique individuelle observable intégrée dans le modèle n'exerce d'influence significative sur les chances de valider la formation alors que dans le système marché, l'âge et la situation du demandeur d'emploi lors de son entrée en formation sont des variables significatives. Les chances de valider dans le SPRF dépendent donc plutôt *a priori* des acteurs (OF), des caractéristiques des formations poursuivies (GFE) tout comme de la localisation des OF.

Dans la dernière section, notre attention s'est focalisée sur l'évaluation du processus de mise en œuvre du SPRF. Dans un premiers temps, nous avons cherché à expliquer l'influence négative significative de grande ampleur de l'AFPA sur la probabilité de ne pas abandonner dans le SPRF. Dans un deuxième temps, nous sommes passés à l'examen approfondi de sa gouvernance. Quatre résultats importants ressortent de ce travail : 1) Les deux relations d'agence problématiques identifiées impliquent deux organisations - Pôle Emploi et l'AFPA - qui ont, d'une part, connu récemment des bouleversements organisationnels et institutionnels profonds et, d'autre part, une forte influence sur le fonctionnement du SPRF et sa pérennité (l'AFPA représente une place sur deux dans le SPRF, Pôle Emploi prescrit plus d'une formation SPRF sur deux). 2) La relation AFPA/Région est marquée d'une part, par un

problème d'inertie des institutions et d'autre part, par l'inadéquation des règles du jeu aux niveaux régional et global. Concernant le premier problème, le SPRF implique des changements qui bousculent les règles de fonctionnement et les pratiques habituelles des centres AFPA, à un moment où l'AFPA dans son ensemble connaît elle-même des évolutions (modifications de l'environnement institutionnel, règles globales). Concernant le second problème, 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 (souhait de réaliser des bénéfices sur les actions sachant les modifications récentes du financement de l'AFPA). Plus généralement, le cadre imposé par le SPRF aux organismes de formation fait l'objet de négociations, afin d'en repousser les limites. 3) Le manque d'explicitation des relations entre les acteurs conduit à des dysfonctionnements importants dans le SPRF, visibles dans le cas de la prescription. Les relations entre la Région et Pôle Emploi, et celle entre les prescripteurs et les organismes de formation, sont celles qui sont les moins explicitées et qui sont à l'origine de dysfonctionnements importants. Il apparaît que plus l'interconnaissance au sujet des pratiques et des attentes de chacun dans le système est faible, moins la coordination est bonne. 4) La confiance est un mode de coordination entre les agents que la Région a intégré au pilotage du SPRF (principe de co-construction). L'instauration de moments d'échanges formels ou informels contribue à une meilleure circulation des informations entre les acteurs, accroissant ainsi les confiances interpersonnelle et interorganisationnelle qui se construisent sur le long terme. L'AFPA Régionale et la Région Poitou-Charentes sont d'ailleurs dans cette dynamique qui a eu pour effet d'améliorer la qualité de leur coordination en 2011.

Chapitre 4

Evaluation d'un dispositif innovant de sécurisation

Le cas du « Groupement d'Activités »

Le Groupement d'Activités (GA) est un dispositif institutionnel territorial innovant qui a été retenu parmi les projets d'expérimentation sociale soutenus par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la pauvreté (HCSA) en 2008[115]. Son objectif est double. Il vise à sécuriser les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi, pour leur assurer un retour à l'emploi durable et, parallèlement, à organiser la rencontre entre l'offre et la demande de travail de manière à améliorer l'appariement sur les marchés locaux du travail. Il a vu le jour sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire[116] suite à un contexte économique favorable.

En 2007, les entreprises des industries navale et aéronautique du territoire (Airbus, Aker Yards (ex-Chantiers navals de l'Atlantique), la DCNS et leurs sous-traitants), regroupées au sein du pôle de compétitivité EMC2 (Ensembles Métalliques et Composites Complexes), annonçaient des besoins de recrutement de l'ordre de 6 000 postes industriels sur trois ans vu le remplissage important de leurs carnets de commande. Au moment de cette annonce, le marché local du travail de Nantes/Saint-Nazaire était déjà en tension sur les métiers industriels recherchés[117]. Dans ce contexte, le cabinet de consultant Boscop, basé à Nantes depuis 2005, représenté par Yves Monteillet et Vincent Boutemy, consultants chercheurs[118], a proposé de profiter de ce potentiel de recrutement pour expérimenter un nouveau projet

[115] Parallèlement à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active, le HCSA, avec l'appui de la Délégation interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale (DIIESES) a lancé en octobre 2007 un appel à projets « Pour de nouvelles expérimentations sociales ». Les projets, pour être retenus, devaient permettre de réduire la pauvreté directement ou indirectement. 33 projets ont été sélectionnés, parmi lesquels le Groupement d'Activités. L'appel à projets exigeait que les expérimentations mettent en relation : i) des équipes de recherche, ii) des collectivités locales ou établissement publics nationaux ou locaux et iii) des acteurs de la société civile (associations, entreprises…). Les projets ont été financés par le fonds interministériel à l'expérimentation sociale qui leur a réservé 5 millions d'euros.

[116] Ce territoire comprend la Communauté urbaine de Nantes (« Nantes Métropole »), et la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (la Carene), regroupant respectivement 24 et 10 communes.

[117] 11 métiers ont été repérés : chaudronnier, soudeur, charpentier, tuyauteur, monteur, ajusteur, fraiseur, câbleur, opérateur de production, drapeur et bobinier.

[118] Ces consultants ont des expériences significatives dans le montage de « Groupements d'employeurs », de GEIQ (Groupement des Employeurs pour l'Insertion et la Qualification) ou encore de mobilisation des entreprises dans les stratégies locales d'emploi.

soutenu par le HCSA, le Groupement d'Activités. Boscop a ainsi vu « *la possibilité de lier développement industriel et expérimentation sociale, d'expérimenter un dispositif innovant de sécurisation des parcours professionnels basé sur une nouvelle forme de contractant et sur un nouveau type d'accompagnement* ».

Dans la pratique, le Groupement d'Activités propose un CDI (Contrat à Durée Indéterminée) à des personnes éloignées de l'emploi. Ce contrat de travail comprend à la fois des activités non productives (orientation, définition du parcours professionnel ou formation principalement) et des activités productives (immersion ou mission en entreprise sur le principe de la mise à disposition). Tel qu'il a été imaginé, ce dispositif apporte des réponses prometteuses aux problèmes d'appariement rencontrés par les personnes éloignées de l'emploi et les entreprises connaissant des difficultés de recrutement. Il s'appuie sur plusieurs principes fondateurs : porté par les entreprises au sein d'une association d'employeurs, il doit apporter une meilleure réponse à leurs besoins en ressources humaines ; prenant en charge l'ensemble du parcours des personnes à l'intérieur d'un contrat à durée indéterminée, il doit permettre d'éviter les ruptures ; mutualisant les besoins partiels des entreprises et assurant d'emblée un CDI aux salariés, il doit sécuriser la position de ces derniers sans nuire à l'objectif de flexibilité des premières.

Dans la première section de ce chapitre, nous développons d'abord l'ensemble de ces principes, renvoyant aux réflexions actuelles en matière de « *flexicurité* ». Systématiquement, nous traduisons ces principes en hypothèses dans la perspective de les tester grâce au travail d'évaluation réalisé sur le premier site expérimental de Nantes/Saint-Nazaire, entre 2008 et 2009, et sur le deuxième site développé en Touraine à partir de 2009. Le protocole d'évaluation est présenté ensuite.

Les expérimentations sociales portées par le HCSA imposaient en effet aux expérimentateurs de s'associer, en amont du projet et pour toute sa durée, à une équipe d'évaluation. Le travail d'évaluation a été confié à notre laboratoire (CRIEF) par le cabinet Boscop. Comme pour le SPRF, il a impliqué des collaborations avec certains membres du laboratoire et d'autres chercheurs[119]. Trois axes de travail ont été dégagés : le suivi des publics (évaluation

[119] Membres de l'équipe d'évaluation du Groupement d'Activités : Céline Allo, Olivier Bouba-Olga et Emilie Bourdu pour le laboratoire CRIEF. Participation de Vincent Bonnin (Maître de Conférences en droit) sur les aspects juridiques. Pour le deuxième site en Touraine, ont aussi été impliqués Evelyne Fouquereau (Professeure de Psychologie Sociale et du Travail), Nicolas Gillet (Maître de Conférences en Psychologie, psychologie clinique, psychologie sociale) et Olivier Sorel (Docteur en Psychologie).

d'impact), l'analyse de la mise en œuvre du dispositif et de sa gouvernance (évaluation de processus) et enfin, l'étude du modèle économique (bilan avantages/coûts). Ce dernier axe de travail, étant donné l'instabilité dans le temps des modes de financement mobilisés par le GA et la difficulté pour accéder aux données financières sur les coûts et les performances d'autres dispositifs[120], a été abandonné ; il mériterait dans le futur de faire l'objet d'investigations. Comme pour la première politique évaluée, il s'agit d'une évaluation chemin faisant dont les résultats ont mis en lumière aux yeux des expérimentateurs (cabinet Boscop) et des autres acteurs publics et privés engagés dans le projet les dysfonctionnements ou les leviers sur lesquels il importait d'agir pour améliorer le fonctionnement du GA.

La mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif expérimental a conduit à revoir certains des choix méthodologiques présentés dans le protocole initial d'évaluation. S'agissant du suivi des bénéficiaires, la perspective d'une méthode quantitative de mesure d'impact, permettant d'isoler l'effet causal du GA, a été rapidement abandonnée sur le premier site d'expérimentation. En effet, sa montée en charge n'a pas été conforme aux objectifs de départ (15 salariés recrutés contre 300 prévus initialement) remettant en cause la composition de groupes comparables par randomisation ou l'utilisation de techniques quasi-randomisées. Un suivi qualitatif des publics a donc été imaginé. A Nantes/Saint-Nazaire, l'ensemble des bénéficiaires et un groupe de non bénéficiaires ont été interrogés lors d'entretiens semi-directifs (49 entretiens semi-directifs, dont l'ensemble des salariés du GA). Ce suivi fournit des informations sur les histoires de vie professionnelle et personnelle des individus, sur leurs problèmes d'appariement et sur la façon dont ils ont perçu et/ou ont vécu la forme originale de sécurisation des parcours proposée par le GA. En Touraine, la méthode de suivi qualitatif des publics a été maintenue. 40 entretiens ont été réalisés sur ce territoire, dont 20 avec les salariés (parmi 23 salariés au total). Les résultats de ces suivis sont examinés dans la deuxième section.

S'agissant de l'analyse de la gouvernance du Groupement d'Activités, la première partie de ce chapitre aura permis de relever les principes fondateurs sur lesquels s'appuie son fonctionnement. L'étude de sa mise en œuvre opérationnelle sera l'occasion de mettre en évidence les changements que le concept initial a connu suite à de profonds bouleversements (choc macro-économique en 2008-2009) ou à de profondes remises en question concernant son mode de gouvernance : stratégie poursuivie par les entreprises face à un contexte de crise,

[120] On peut penser aux GEIQ, aux Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) ou encore, aux Contrats de Transition Professionnelle (CTP).

décloisonnement difficile à mettre en œuvre sur le territoire entre les différentes institutions intervenant dans le champ du développement économique, de l'insertion et de l'emploi, difficulté à articuler l'échelon local et l'échelon national… Un des apports essentiels de l'évaluation du Groupement d'Activités, devenu aujourd'hui « Amétis - Agence de transition® » en Touraine, est l'analyse de sa mise en œuvre, dans un contexte d'expérimentation. Cette analyse est présentée dans la dernière section du chapitre.

Section 1. *Présentation du GA et du protocole d'évaluation*

Le Groupement d'Activités est un Dispositif Institutionnel Territorial innovant de sécurisation des parcours professionnels. Il a pour objectif d'améliorer l'appariement sur le marché du travail, en ramenant vers l'emploi des populations qui en sont éloignées, et en répondant, dans le même temps, aux besoins de main d'œuvre des entreprises locales. Les finalités de ce dispositif ne sont donc pas nouvelles : il s'agit de qualifier, d'insérer des demandeurs d'emploi et de répondre aux demandes des entreprises en matière de ressources humaines. La nouveauté tient en réalité à la façon dont le dispositif a été pensé pour les atteindre. Dans cette section, nous présentons son contexte d'émergence et les grands principes de son fonctionnement que nous traduisons en hypothèses.

1. Le Groupement d'Activités : un dispositif innovant de sécurisation professionnelle

Le GA propose de gérer les transitions entre différents types d'activités au sein d'un même contrat de travail, le CDI. Dans le système habituel, les personnes éloignées de l'emploi vivent les transitions sous différents statuts ce qui implique un nombre d'interlocuteurs variés, des enchaînements d'activités sans réels liens entre-elles (ex. CDD, mission intérim, chômage, formation, contrat aidé, chômage…) et des droits spécifiques selon les statuts. Le Groupement d'Activités est à l'inverse de ce modèle. Il offre la possibilité de gérer les transitions sans discontinuité en maintenant le statut de salarié de la personne et les droits qui lui sont attachés. Il est l'illustration d'un dispositif qui vise à « équiper les marchés » c'est-à-dire à mettre en place des règles négociées qui assurent des droits aux travailleurs pour leurs assurer mobilités professionnelle et personnelle. Nous présentons dans le point suivant ses objectifs prioritaires.

1.1. Les objectifs du Groupement d'Activités

Le Groupement d'Activités prend la forme d'une association loi 1901 dont les membres sont des employeurs : entreprises, commerçants, associations, collectivités locales. Cette association emploie des salariés en CDI à temps plein avec une rémunération au moins égale au SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance). Les personnes employées par

le Groupement d'Activités sont des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires du RSA. L'objectif est de leur assurer une réinsertion plus rapide sur le marché du travail grâce à l'élaboration de parcours individualisés aboutissant à des mises en situation de travail et solutionnant, en cas de besoin, leurs problèmes périphériques à l'emploi. Le Groupement d'Activités est construit à l'échelle d'un territoire cohérent avec la conciliation d'une vie personnelle et professionnelle (communautés d'agglomérations/de communes ou bassins de vie par exemple). Les mobilités spatiale et professionnelle sont fondamentales pour le fonctionnement du dispositif. Il s'agit d'abord pour les salariés d'avoir la possibilité de se déplacer sur le territoire pour suivre les formations, pour accéder à des mises à disposition en entreprise ou pour rencontrer les accompagnateurs du GA. Il s'agit ensuite qu'ils acceptent le principe de changement d'activités, de changement d'entreprises et de postes de travail en fonction de leur parcours et des offres de mises à disposition.

Plus précisément, le Groupement d'Activités poursuit cinq objectifs qui, selon ses concepteurs, rompent avec les pratiques habituelles du monde de l'emploi et de l'insertion[121] :

1. **Décloisonner, à l'échelon local, l'approche sociale et l'approche économique**, c'est-à-dire créer des liens étroits et permanents entre ceux qui accompagnent les personnes, les opérateurs de l'accompagnement social (qui s'appuient sur des dispositifs, des financements et/ou des publics-cibles), et ceux qui accompagnent les entreprises, les opérateurs du développement économique.
2. **Impliquer les employeurs dans un dispositif d'expérimentation sociale en partant de leurs besoins et en les associant au pilotage.**
3. **Impliquer les personnes dans un dispositif de développement économique en donnant une priorité à la rencontre avec les employeurs**, en diversifiant le contenu des parcours professionnels, en donnant une sécurité (CDI) aux personnes les plus éloignées de l'emploi.
4. **Articuler au sein d'un même dispositif l'accompagnement des personnes et l'accompagnement des employeurs**, partant du constat que les employeurs ne peuvent plus gérer seuls les questions de recrutement et de gestion des ressources humaines et qu'il faut travailler à la fois sur la demande et sur l'offre d'emploi.
5. **Construire une sécurisation des parcours professionnels,** non pas en inventant un nouveau contrat, mais en créant un nouveau contractant, un « dispositif de

[121] Réponse à l'appel à projet « expérimentation sociale » par le cabinet BOSCOP, 2008.

regroupement et de synthèse » capable de mutualiser des besoins d'activité et de prendre collectivement des engagements à durée indéterminée qu'un employeur seul peut avoir des difficultés à prendre.

Au regard de ses objectifs, le Groupement d'Activités est fondé sur trois grands principes : i) la sécurisation des parcours, ii) l'implication des employeurs et iii) la mutualisation des moyens financiers et humains déjà existants sur le territoire dans le domaine de l'emploi, de l'insertion et du développement économique. Nous les développons dans l'optique de mettre en avant des hypothèses de travail après avoir présenté son contexte d'émergence.

1.2. Contexte d'émergence du Groupement d'Activités[122]

« *L'idée de « Groupement d'Activités » est née d'une rencontre, la rencontre entre les responsables d'un pôle de compétitivité (EMC2) confrontés à un contexte inédit – répondre à 6 000 besoins d'emplois en 3 ans - et un groupe de consultants-chercheurs (BOSCOP) travaillant depuis de nombreuses années sur les conditions d'implication des entreprises dans les stratégies locales d'emploi »* (BOSCOP, note d'étape, 2008).

1.2.1. Naissance de l'idée de Groupement d'Activités sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire

Le cabinet Boscop a rédigé en 2007, pour le compte de la Délégation Générale à l'Emploi et à Formation Professionnelle (DGEFP), un rapport intitulé « L'implication des entreprises dans les stratégies locales d'emploi ». Lors des rencontres et des débats qui ont précédé la remise de ce rapport, Loïc Chavoix, manager du pôle de compétitivité EMC2, fut convié pour présenter le dispositif « CAP compétences ». Ce dispositif, mis en place sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire à l'automne 2003, avait pour objectif d'impliquer les entreprises du pôle afin d'anticiper des difficultés d'ordres économique et sociale (baisse de plan de charge ou licenciements). Il s'agissait notamment d'inciter les sous-traitants à se diversifier afin de subir moins lourdement les cycles d'activités du secteur industriel. En juillet 2007, le pôle EMC2 alerte la DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) concernant les besoins de main d'œuvre très importants émanant des entreprises industrielles de la navale et de l'aéronautique. En effet, ce sont 6 000 embauches dans 15 métiers qui sont prévues (voir tableau suivant).

[122] La reconstruction de l'histoire du dispositif s'appuie sur un travail réalisé par Céline Allo en 2008.

Tableau 19 : Liste des besoins anticipés par métiers

	Métiers	2008	2009	2010
1	Cadres	28	98	98
2	Superviseurs chantier	204	254	238
3	Dessinateurs / projeteurs	75	75	38
4	Méthode industrialisation	8	38	14
5	Opérateurs machine commande numérique	45	120	272
6	Peintres	179	285	430
7	Chaudronniers	429	632	759
8	Monteurs réseaux	798	1264	1794
9	Ajusteurs / monteurs	31	284	373
10	Soudeurs	418	532	528
11	Drapeurs	35	207	440
12	Monteurs électriciens	161	198	239
13	Emmenageurs décorateurs	160	270	225
14	Monteurs isolateurs	120	180	140
15	Contrôleurs contrôle non destructif	16	44	78
Total cumulé		2737	4481	5667

La DRIRE conseille un rapprochement avec le cabinet Boscop. Le cabinet réfléchit alors à un plan d'action pour répondre aux besoins des entreprises du pôle. Un appel d'offre est lancé par le pôle EMC2 en partenariat avec la DRIRE quelques semaines plus tard. Le cabinet Boscop est retenu pour la mise en place d'un plan d'action pour l'emploi qui place les entreprises au cœur du système. Parmi les actions envisagées par Boscop, une action est ciblée prioritairement sur l'accompagnement des chômeurs vers les emplois proposés par les entreprises du pôle de compétitivité, prémice du Groupement d'Activités.

1.2.2. Un projet finalement retenu par le HCSA

En octobre 2007, l'Etat et la Région Pays de la Loire stoppent le projet porté par Boscop estimant que les enjeux en termes d'emploi et de développement économique sont trop importants. Ils prônent que l'ensemble des actions mises en place pour répondre aux besoins de recrutement soit coordonné et piloté par les pouvoirs publics du territoire. Les rendez-vous avec les entreprises pris par Boscop sont annulés. Pour les fondateurs du projet, c'est « *un traumatisme complet* » d'autant plus que les entreprises sont en attente de solutions rapides et concrètes pour répondre à leurs difficultés de recrutement. Malgré tout, le cabinet Boscop n'abandonne pas son projet. En novembre 2007, il a connaissance de l'appel à

expérimentations sociales du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la pauvreté ce qui lui permet de le relancer. Le projet est repéré par le cabinet du HCSA qui demande à ses concepteurs de venir le présenter lors du lancement du Grenelle de l'Insertion à Grenoble en novembre 2007. Le Groupement d'Activités prend donc forme et sera retenu en mars 2008.

Parallèlement à cela, en décembre 2007, un appel à projet a bien été lancé en Pays de la Loire par l'Etat et la Région pour élaborer un nouveau plan d'action afin de répondre aux besoins des entreprises. Suite à cet appel à projet, en mai 2008, l'Etat et le Conseil Régional Pays de la Loire, en lien avec les entreprises, les organisations professionnelles, les partenaires sociaux et les autres collectivités territoriales concernées, lancent le plan « 6000 compétences pour l'industrie » comportant trois objectifs principaux : 1) renforcer l'attractivité des métiers de l'industrie, 2) faciliter le recrutement et le développement des compétences et 3) sécuriser les parcours professionnels. Dans le cadre de ce programme, 30 à 40 actions sont mises en place. Le projet de Groupement d'Activités, porté par le cabinet Boscop et le pôle de compétitivité EMC2, retenu par le HCSA en tant qu'expérimentation sociale, fait partie de ces actions avec l'accord de ses concepteurs.

1.2.3. Le soutien des acteurs publics sur le territoire

Selon Yves Monteillet (entretien de janvier 2011), l'intégration du Groupement d'Activités dans le programme public est sous-tendu par la crainte que le dispositif devienne trop indépendant et qu'il soit opérationnel avant les actions du plan « 6 000 compétences pour l'industrie ». Dans les faits, le Groupement d'Activités a pris de l'avance sur le territoire. Il a même engendré des confusions avec certaines des mesures appartenant au programme public qui n'étaient pas encore mises en place. S'agissant du soutien au Groupement d'Activités sur le territoire, l'Etat en Région a relayé l'appui du HCSA. La DRTEFP a co-financée, avec le Conseil Général de Loire-Atlantique (CG44) un travail d'étude préalable à Boscop. Le CG 44 a été un fort soutien pendant toute la durée de l'expérimentation, en particulier le service insertion et son élu référent compte-tenu de leur intérêt pour ramener vers l'emploi des bénéficiaires du RSA. Les agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire ont assuré une participation minimum au début du projet selon Yves Monteillet. Pour lui, cela s'explique par des inquiétudes liées à la gestion par les entreprises du futur Groupement d'Activités. Néanmoins, le soutien de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire s'est renforcé à mesure de l'avancement du projet.

Le contexte économique, territorial et politique dans lequel a pris forme le Groupement d'Activités étant présenté, nous pouvons désormais exposer les trois grands fondements du dispositif. Ces fondements font écho à cinq hypothèses que nous mettons en évidence dans l'optique de les valider ou de les réfuter à travers le travail d'évaluation. Nous attirons l'attention sur le fait que le dispositif est présenté tel qu'il a été pensé initialement, c'est-à-dire à Nantes/Saint-Nazaire. Des changements ont eu lieu sur le site de Touraine, conséquences des retours d'expériences du premier site, ils seront présentés dans les sections deux et trois.

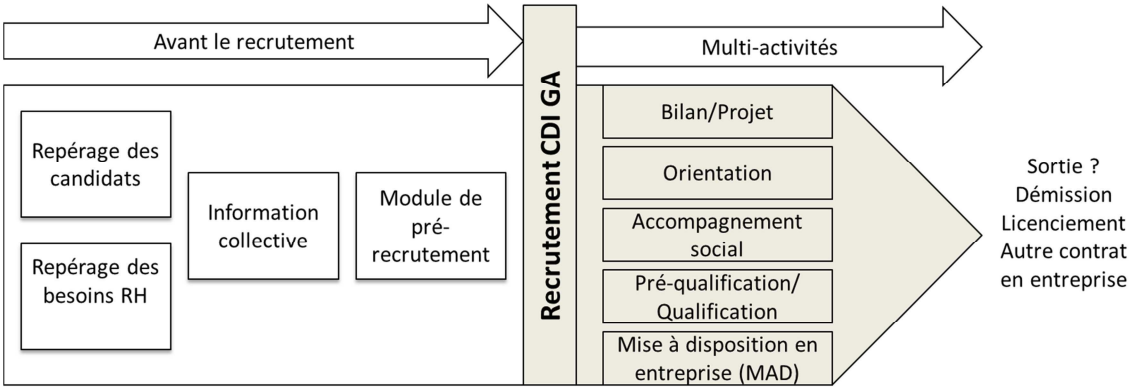
1.3. Le principe de sécurisation des parcours professionnels dans le Groupement d'Activités

1.3.1. Le CDI comme support de la sécurisation des parcours professionnels

Dans le but de sécuriser la trajectoire professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, le CDI est le point de départ du parcours des salariés dans le Groupement d'Activités et non l'aboutissement. A l'intérieur de ce contrat de travail, les personnes sont accompagnées à travers plusieurs étapes et exercent différents types d'activités. La construction du parcours d'insertion et la progression vers la qualification et l'emploi sont entièrement intégrées dans le CDI. Les personnes sont prises en charge par des accompagnateurs mis à disposition par les institutions parties prenantes du dispositif. Trois grandes phases d'activités sont proposées aux salariés avec des allers-retours possibles d'une phase à l'autre : une première phase de découverte des métiers/orientation, une deuxième phase de formation et une troisième phase de mise à disposition en entreprise. La notion de multi-activités dans le GA n'est pas sans rappeler la proposition de « contrat d'activités » faite par Boissonnat dans le rapport « Le travail dans vingt ans » (1995). Cette proposition consistait à ce que les travailleurs signent un contrat de travail avec un collectif d'acteurs publics et privés, dont des entreprises, dans lequel se succèdent des périodes d'emploi, de formation et de « (…) *congés d'utilité sociale (par exemple familiale)* » (p.30). Boissonnat proposait ainsi la création d'un nouveau contrat de travail, le « contrat d'activités », assurant les mêmes droits sociaux que le contrat de travail traditionnel mais qui puisse couvrir des périodes de différentes natures. Dans le cas du GA, le principe de multi-activités est présent, tout comme celui de la signature avec un collectif d'acteurs, à dominante privée, mais le contrat de travail utilisé n'est pas un nouveau contrat, il s'agit d'un contrat de travail existant : le CDI.

Nous nous référons au schéma ci-dessous pour illustrer le parcours type d'un salarié dans le Groupement d'Activités. Trois grandes phases se distinguent : le processus d'entrée, le parcours dans le GA et le moment de la sortie à plus ou moins long terme (sortie éventuelle).

Figure 19 : Parcours type d'un salarié en CDI dans le GA



1.3.2. Les étapes d'avant recrutement

Etape 1 : le repérage des candidats et des besoins en ressources humaines

L'entrée dans le dispositif n'est basée sur aucun autre critère que celui de l'éloignement à l'emploi. Pour autant, des questions se sont rapidement posées : Comment mesurer cet éloignement ? Quels candidats privilégier pour une entrée dans le GA sachant que le dispositif est dans une phase expérimentale et au début de son activité ? Les réponses à ces questions se sont construites avec l'aide du cabinet Boscop, des opérateurs de l'emploi du territoire, des collectivités locales et des entreprises partenaires. Dans un premier temps, les échanges ont abouti aux critères suivants :

- Accepter un travail à temps plein
- Accepter des parcours comprenant des étapes multiformes et multisites
- Etre motivé et capable de se mobiliser pour un emploi
- Etre capable de s'engager dans une orientation active (surtout pour les personnes qui n'ont pas de projet professionnel totalement défini)
- Avoir un projet dans l'industrie ou accepter *a minima* une période transitoire dans ce secteur (découverte des métiers et/ou mises en situation de production)

Rapidement, ce sont les règles des institutions partenaires qui ont prévalu sachant que ces dernières mettaient à disposition du GA des accompagnateurs et des financements. Par exemple, des demandeurs d'emploi vivant en dehors du territoire des communautés d'agglomération nazairienne et nantaise ne pouvaient pas prétendre à une entrée dans le GA.

A l'inverse, des demandeurs d'emploi relevant d'un accompagnement du PLIE (Plan Local d'Insertion) de Saint-Nazaire ou encore les bénéficiaires du RSA pouvaient y prétendre.

S'agissant de l'identification des besoins en ressources humaines, le dispositif s'est appuyé sur un travail de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriale (GPECT). Sur le premier site expérimental, le travail de GPECT s'est très largement concentré sur les 6 000 besoins de main d'œuvre déjà identifiés. La prospection des offres d'emplois, c'est-à-dire de recherche de mises à disposition futures pour les salariés du GA, a été assurée par des « chargés de prospection entreprises » détachés des institutions.

Etape 2 : l'information collective

La seconde étape est l'information collective, c'est-à-dire une présentation du dispositif aux candidats (demandeurs d'emploi et bénéficiaires du RSA principalement). Lors de ces informations, un rapide état des lieux des besoins et des métiers est présenté. Les personnes intéressées s'inscrivent ensuite pour participer aux modules de pré-recrutement.

Etape 3 : Les modules de pré-recrutement

Ces modules se déroulent sur deux jours[123]. Les objectifs du premier jour sont de vérifier si les personnes ont correctement compris le concept qui leur a été présenté lors de l'information collective, de revenir sur d'éventuelles questions ou remarques des candidats. La seconde journée est consacrée à des entretiens individuels avec chacun des postulants. Il s'agit alors d'établir avec eux leur projet professionnel dans le Groupement en construisant un plan d'actions pour les semaines suivantes : visites d'entreprises, évaluation en milieu de travail, entrée dans une formation qualifiante. Le plan d'action est basé sur les voeux réalisés par les candidats. Il est précisé aux candidats qu'il n'y a pas de sélection et que tous seront recrutés à court ou à moyen terme s'ils trouvent toujours un intérêt au dispositif au terme de ces journées.

1.3.3. Le recrutement en CDI

Le recrutement est validé par un jury composé de membres fondateurs du Groupement d'Activités (exclusivement des entreprises) ou bien par le directeur du GA et les accompagnateurs. Le recrutement est finalisé par la signature du CDI. Ce dernier comporte une clause de mobilité définie en accord avec le salarié. Cette clause détermine le rayon dans lequel la personne peut se déplacer pour réaliser les différentes activités de son parcours. Une

[123] Ils ont été conçus par Catherine Cottenceau, consultante au cabinet Brigitte Croff Conseil.

fois salariées du Groupement d'Activités, les personnes suivent des parcours adaptés à leurs besoins : certains entreront directement en formation qualifiante, d'autres seront mis à disposition en entreprise, tandis que d'autres passeront par une phase de définition de projet ou de pré-qualification.

Toutes les étapes d'un parcours professionnel sont intégrées dans le CDI. Les concepteurs du dispositif font l'hypothèse forte que le CDI est un accélérateur d'insertion. Ils croient en un « effet CDI » qui augmenterait la motivation des personnes, permettrait de régler plus simplement leurs problèmes périphériques à l'emploi, les conduirait plus rapidement à la qualification ou à des mises à disposition en entreprise…

1.3.4. La sortie du dispositif : le Groupement d'Activités est-il un sas vers l'emploi ?

Pour la majorité des acteurs publics du premier site d'expérimentation, le Groupement d'Activités était considéré comme un sas permettant à terme l'accès à un emploi durable dans une entreprise « classique ». Ce positionnement s'explique par les critères sur lesquels ces acteurs sont habituellement jugés en termes de performance des dispositifs d'accompagnement et d'aide au retour à l'emploi : nombre de bénéficiaires, nombre de sorties du dispositif ou encore nombre de retour à l'emploi durable (CDD de plus de 6 mois ou CDI). Pour autant, vu la nature du dispositif et celle du contrat de travail, selon les expérimentateurs, il est difficile de répondre à cette question du sas vers l'emploi *a priori*. En effet, il n'est pas exclu que certains salariés puissent exercer une grande partie de leur carrière professionnelle dans le GA sans chercher à en sortir. A l'inverse, d'autres pourraient être embauchés par une entreprise adhérente. Dans cette perspective, des incitations à l'embauche des salariés ont été intégrées aux principes du GA. Il a été prévu une hausse du taux de facturation des mises à disposition en fonction du niveau de formation des personnes (qui augmente à mesure de l'avancement de leurs parcours).

Pour conclure, nous proposons d'interpréter le principe de sécurisation des parcours en formulant trois grandes hypothèses que nous testerons ensuite au moyen du travail d'évaluation. La première (H1) est que le GA permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi. Il s'agira donc de vérifier quelles sont les caractéristiques des candidats recrutés et non recrutés sur les deux sites d'expérimentation. La seconde (H2) est que le dispositif améliore les capacités d'appariement de ses salariés en agissant à plusieurs niveaux : au niveau de la mobilité spatiale, des ressources matérielles (ex. véhicule), des compétences

(ressources cognitives), de la motivation ou de la confiance (construits psychologiques). La troisième (H3) est que le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi.

La seconde idée forte sur laquelle s'appuie le Groupement d'Activités est l'implication des employeurs dans les stratégies locales d'emploi. L'anticipation de leurs besoins futurs de main d'œuvre, leur implication dans la construction des parcours, sont des éléments clés du dispositif que nous détaillons dans le point suivant.

1.4. Le principe de l'implication des employeurs

Le dispositif GA mobilise un réseau d'entreprises partenaires sur le territoire exprimant des besoins de recrutement à moyen terme (entre 6 et 18 mois). Les entreprises participent à l'avancement des parcours des salariés à toutes les étapes, par exemple en faisant visiter leur entreprise lors de la phase d'orientation, en accueillant les salariés lors des périodes de stage lorsqu'ils sont en formation, ou en leur proposant des mises à disposition. Elles sont donc à même, de par leur expérience, leur personnel, leurs réseaux, de participer activement à la progression des parcours des salariés du GA, tant au niveau de la connaissance du monde du travail qu'au niveau de la construction de leur projet professionnel.

Les fondateurs du projet ont sollicité environ 30 entreprises durant les mois d'avril et mai 2008 sur le site de Nantes/Saint-Nazaire. Pendant les entrevues, ces dernières exprimaient avec précision leurs besoins en main d'œuvre pour les mois à venir, ce qui a permis aux membres fondateurs de lister les métiers en tension jusqu'à la fin de l'année 2008. Ces mêmes entreprises ont été invitées à la réunion de création du Groupement d'Activités, le 12 juin 2008. Quatorze d'entre elles ont finalement pris la décision de devenir membres fondateurs de l'association Groupement d'Activités.

Tableau 20 : Liste des entreprises adhérentes au GA de Nantes/Saint-Nazaire en juin 2008

Entreprise	Membre du CA	Fonction dans le bureau
Leroux et Lotz Technologies	Oui	Co-Présidente
AKER Yards Cabins	Oui	Co-Président
Atlantique Compétences	Oui	Membre
SEAKING	Oui	Membre

Entreprise	Membre du CA	Fonction dans le bureau
Airbus	Oui	Membre
DAHER **pôle aérospace industrie**	Oui	Membre
Myg Decking	Oui	Membre
Chantiers BAUDET	Oui	
MECALIA	Oui	
EUROPIPE	Oui	
Menuiseries JEANNEAU	Oui	
CAMOM / EIFFAGE	Oui	
Ateliers du Marais	Oui	
Aker Yards	Oui	

Les entreprises ont la charge de la gouvernance stratégique du GA. A Nantes/Saint-Nazaire, elles ont choisies par exemple de positionner le GA uniquement sur le secteur industriel. Un directeur du Groupement d'Activités est recruté à temps plein pour mettre en œuvre la stratégie du GA, assurer les tâches de gestion courante et l'interface avec les parties prenantes sur le territoire. Plus généralement, son rôle est d'animer, de gérer et de développer le dispositif.

Précisons aussi que l'expérimentation est portée par une Association Nationale pour la Promotion des Groupements d'Activités (APGA) créée le 9 juillet 2008. Elle n'a pas de pouvoir sur les décisions prises par l'association d'entreprises de Nantes/Saint-Nazaire concernant les modalités de mise en œuvre opérationnelles du premier site d'expérimentation. Selon ses statuts, « *l'association a pour but d'accompagner la mise en place, le suivi et l'évaluation de l'expérimentation des Groupements d'Activités* » (article 2 des statuts de l'APGA). Vincent Boutemy du cabinet Boscop (expérimentateur) est le président de l'association nationale qui regroupe des experts (personnes physiques) intéressés par le projet et ayant un parcours professionnel proche des problématiques soulevées par le nouveau dispositif. Cette instance nationale s'est rassemblée à quatre reprises durant la vie du GA de Nantes/Saint-Nazaire pour débattre, échanger sur l'avancée du projet, proposer d'éventuelles pistes d'actions...

Pour conclure, le principe de l'implication des employeurs dans le dispositif fait émerger une nouvelle hypothèse à tester (H4) : Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement sur le marché local du travail. Trois moyens sont utilisés pour atteindre cet objectif : elles pilotent le dispositif, elles trouvent des réponses à leurs besoins de recrutement et elles participent à l'avancement des parcours des salariés à plusieurs niveaux : présentation des métiers, périodes d'immersion, stages, mises à disposition et tutorat.

Le troisième et dernier principe repose sur la mutualisation des moyens humains et financiers sur le territoire, dans les domaines de l'emploi, de l'insertion, de la formation et du développement économique. La mise en cohérence de ces moyens est une façon de traduire de manière concrète l'idée de sécuriser les transitions professionnelles.

1.5. Le principe de la mutualisation des moyens

Un des principes de base du Groupement d'Activités est de mutualiser les ressources financières et humaines préexistantes sur le territoire, plutôt que de prôner la création d'une structure supplémentaire avec des moyens propres. Il s'agit donc d'une stratégie de redéploiement des ressources, ce qui présente un intérêt évident en termes de moyens financiers à mobiliser. Surtout, cette stratégie est mise en œuvre afin de sécuriser les parcours professionnels des personnes. En effet, la mutualisation des financements et l'articulation des différents dispositifs et des mesures, réalisés dans le cadre du GA, sont un nouvel « équipement de marché » au service d'une meilleure gestion des transitions *a priori*.

Le Groupement d'Activités mutualise deux grandes sources de financement. La première est habituellement réservée aux seuls demandeurs d'emploi : CAE (Contrat d'Accompagnement vers l'Emploi), aides spécifiques des Conseils Régionaux et Généraux, aides de Pôle emploi… La seconde est classiquement destinée aux salariés : fonds des OPCA (Organismes Paritaires de Collecte Agréés) principalement. La facturation des mises à disposition en entreprise complète les sources de financement du GA. Lorsque les individus sont mis à disposition, leurs conditions de rémunération salariale s'appliquent. Les entreprises sont facturées selon un coefficient minimal de 1,5 fois le salaire brut, ce qui permet, dès qu'un nombre suffisant de salariés est en situation productive, de disposer de marges de manœuvre financières assez importantes pour recruter, par exemple, des personnes qui seraient plus éloignées encore de l'emploi. Ce modèle économique permet d'assurer un SMIC minimum à chaque salarié. De plus, les salariés du Groupement bénéficiant d'emblée d'un CDI versent

des cotisations sociales et de retraite, contrairement aux personnes éloignées de l'emploi à la recherche d'un emploi, ou aux personnes bénéficiant de contrats aidés partiellement exonérés de charges. Les cotisations par salarié du GA pour un an, sur la base du SMIC, s'élèvent à 5 917 euros.

Sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire, du point de vue financier, le Conseil Général de Loire Atlantique a versé au Groupement d'Activités, pour tout salarié ayant droit au RMI (Revenu Minimum d'insertion), le montant du RMI pendant 18 mois sans dégressivité (au titre du Contrat d'Insertion-Revenu Minimum d'Activités (CI-RMA). L'AGEFOS PME (OPCA) a financé les temps de formation et la Région Pays de la Loire a versé une aide directe pour la création du Groupement d'Activités. En revanche, les négociations entre cette dernière institution et le Groupement n'ont pas abouti concernant l'accès à des formations conventionnées Région. De plus, le GA a été inscrit dans les conventions de revitalisation d'Airbus et d'Alcatel donnant lieu à un apport financier de 120 000 €. Du point de vue des ressources humaines, le Conseil Général et le PLIE de Saint-Nazaire ont « mis à disposition » du Groupement deux de ses accompagnateurs ; le Conseil Général, la Mission Locale, la Maison de l'Emploi à Nantes ont également dédié trois personnes.

Pour conclure, le principe de mutualisation des moyens humains et financiers nous amène à formuler une dernière hypothèse (H5) : le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui sécurise les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité.

1.6. Cinq hypothèses à tester

La présentation du dispositif et de ses trois principes majeurs avait pour objectif de faire ressortir les hypothèses sur lesquelles se sont basés les porteurs de projet et les partenaires publics et privés du premier site expérimental pour le faire fonctionner. Cinq hypothèses, que nous rappelons ci-après, ont ainsi été distinguées. Elles touchent trois collectifs d'acteurs : le public ciblé, les entreprises et les institutions.

Tableau 21 : Les hypothèses à tester dans le travail d'évaluation

Public cible	Entreprises	Institutions
Hypothèse 1 - H1 : **Le GA permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi** **Hypothèse 2 - H2 :** **Le GA permet d'améliorer les capacités d'appariement de ses salariés** **Hypothèse 3 - H3 :** **Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi**	**Hypothèse 4 - H4 :** **Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement sur le marché local du travail**	**Hypothèse 5 - H5 :** **Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui sécurise les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité**

L'objectif du travail d'évaluation est de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses. Un protocole d'évaluation, que nous présentons dans la partie suivante, a été construit pour ce faire. Ensuite, les résultats de l'évaluation sont présentés en deux parties. La première concerne le résultat du suivi des publics à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine (H1, H2 et H3). La seconde s'attache à l'étude de la gouvernance du dispositif sur les deux sites d'expérimentation, ce qui permet de tester les hypothèses relatives aux collectifs entreprises et institutions (H4 et H5). L'analyse approfondie du système d'acteurs publics et privés nous conduira notamment à expliquer les modifications importantes apportées au projet entre les deux sites d'expérimentation.

2. Le protocole d'évaluation du Groupement d'Activités

L'expérimentation, compte-tenu de son caractère innovant, a demandé des adaptations et des changements radicaux aux parties prenantes dans les approches du monde de l'entreprise et de l'insertion, dans les pratiques des opérateurs de l'emploi et de la formation, dans le travail

partenarial à mener... Ces adaptations et ces changements ne se sont pas opérés dans les conditions imaginées au départ par le cabinet Boscop et ses partenaires. Le passage du projet théorique à son opérationnalisation s'est en réalité avéré plus compliqué que prévu. Le travail d'évaluation a alors lui aussi dû s'adapter en modifiant certains des choix méthodologiques initiaux. La principale évolution concerne le suivi des publics.

2.1. Le suivi des publics

Au cours de l'expérimentation sur le premier site, il est apparu très vite que le calendrier de mise en place ne pourrait être tenu, remettant en cause le choix initial de l'expérience contrôlée. Rappelons que les premiers recrutements, d'abord prévus en juillet 2008, ont eu lieu en octobre 2008, dans des proportions moindres que les annonces faites initialement. 9 personnes ont été recrutées dans le premier groupe de salariés, 6 l'ont été plus tard, alors que les porteurs du projet prévoyaient de recruter environ 300 personnes à Nantes/Saint-Nazaire durant la première année de fonctionnement. S'agissant du site en Touraine, ce sont 23 personnes sur 57 présentes aux informations collectives qui ont été recrutées avant septembre 2011. L'objectif initial était d'en recruter 50 avant mai 2011.

Au regard du faible nombre de bénéficiaires sur les deux sites d'expérimentation, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les effets réels du dispositif sur les publics au moyen de différentes variables d'intérêt. Pour apporter des éléments de réponse aux trois hypothèses se rapportant au collectif « public », un suivi des salariés, soit 15 personnes à Nantes/Saint-Nazaire et 20 personnes en Touraine (sur 23), et un suivi des candidats à l'entrée du GA non recrutés, 33 personnes et 40 personnes respectivement, ont été privilégiés au moyen d'entretiens semi-directifs conduits entre février et décembre 2009 sur le premier site et entre février et septembre 2010 sur le second[124].

Ces entretiens ont été un moyen de recueillir un ensemble de caractéristiques de base sur les individus, dont des éléments concernant leur niveau de ressources matérielles et cognitives, leur niveau de mobilité spatiale, ainsi que des informations relatives à leurs vies personnelles et professionnelles (âge, sexe, situation familiale, adresse, expériences professionnelles antérieures, formations suivies, méthodes de recherche d'emploi ou encore freins à l'emploi). Ainsi, nous avons pu retranscrire des histoires de vie, apportant des éléments de compréhension supplémentaires pour étudier les difficultés d'appariement de ces personnes.

[124] Les entretiens ont été réalisés en collaboration avec Céline Allo sur les deux sites.

Enfin, un ensemble de questions portaient spécifiquement sur le GA : raisons de l'intérêt pour le GA, opinion sur son fonctionnement et ses principes, opinion sur l'équipe d'accompagnateurs...

A Nantes/Saint-Nazaire, les personnes ont été interrogées à deux reprises, après les modules de pré-recrutement et 6 mois plus tard pour les salariés. De plus, sur le deuxième site, une collaboration[125] avec les psychosociologues du laboratoire « Psychologies des âges de la vie » de l'Université de Tours a été mise en place dans le but de répondre de manière plus approfondie aux deux premières hypothèses (H1 - Le GA permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi et H2 - Le GA permet d'améliorer les capacités d'appariement de ses salariés). Elle visait à compléter l'analyse des parcours des individus dans le dispositif en mesurant le niveau de trois ressources psychosociales : la confiance, la détermination et l'indépendance dans la décision, ainsi que le degré de motivation. Des questionnaires auto-administrés appréciant ces ressources ont été remplis par les individus (bénéficiaires et non-bénéficiaires) à trois moments afin de mesurer leurs évolutions : le premier à l'issue de l'information collective (temps 1), le second un mois après cette information collective (temps 2) et le troisième six mois après T1 (temps 3). Parallèlement, des entretiens semi-directifs suivant la même grille d'entretien que celle exposée pour Nantes/Saint-Nazaire ont été assurés par notre équipe : de nouvelles questions ont été insérées par rapport au questionnaire utilisé sur le premier site telles que des questions portant sur le sentiment d'employabilité des personnes.

2.2. Le suivi du système d'acteurs

Pour suivre le montage du dispositif à Nantes/Saint-Nazaire, nous avons assisté à l'ensemble des réunions de création du GA à laquelle assistaient des partenaires institutionnels et des entreprises adhérentes, soit au total 18 réunions : réunions de préparation, comités de pilotage, groupes techniques, conseils d'administration et jurys de recrutement. Nous avons également mené des entretiens semi-directifs individuels avec 14 entreprises et 9 partenaires institutionnels.

Les entretiens avec les premières ont porté sur :

[125] Appel à projet commun entre les Universités de Poitiers et Tours : « Regards croisés sur les transitions professionnelles : le cas du Groupement d'Activités ». L'objectif du projet est de mener des recherches approfondies sur la question des transitions professionnelles, en croisant les regards de chercheurs en sciences humaines, économiques et sociales, sur un même objet d'études (le Groupement d'Activités). La même équipe a travaillé sur le SPRF (chapitre trois).

- l'identité de l'établissement,
- la gestion des ressources humaines en interne,
- leur implication dans le GA : raison de leur adhésion, actions à destination du GA, qualité des relations avec l'équipe du GA (équipe locale : accompagnateurs et directeur du GA et expérimentateur (cabinet Boscop)),
- leur opinion sur les principes du GA et sur son fonctionnement.

S'agissant des entretiens à destination des institutionnels, ils ont été construits afin de collecter les informations suivantes :

- missions de l'institution,
- implication dans le GA,
- opinion sur les principes du GA et son fonctionnement,
- relations avec l'équipe du GA.

Enfin, des entretiens semi-directifs ont été conduits avec les équipes locales du dispositif expérimenté : avec le directeur, à Nantes/Saint-Nazaire, à deux reprises, et avec les 9 accompagnateurs qui ont été dédiés à un moment ou à un autre au GA dans les deux communautés d'agglomérations. Ces entretiens se voulaient les plus adaptés possibles à leur situation respective, par conséquent les grilles d'entretiens construites étaient différentes selon l'interlocuteur. Dans tous les cas, l'objectif était de préciser leurs missions, leur positionnement et leur opinion vis-à-vis du GA.

Sur le deuxième territoire, le GA est devenu Amétis Touraine. Nous avons assisté à 10 réunions et avons mené des entretiens semi-directifs avec des acteurs institutionnels clés en 2011 pour évoquer avec eux la mise en place de ce second site, soit 6 personnes au total. Le guide d'entretien s'est appuyé sur celui déjà réalisé en Loire-Atlantique. Une première partie était consacrée aux missions de l'institution d'appartenance de la personne interrogée, une seconde à l'implication de l'institution dans Amétis Touraine, une troisième partie, à l'opinion de l'enquêté sur les principes fondateurs du dispositif et sur sa mise en œuvre opérationnelle, et enfin, une quatrième partie portait sur la qualité des relations avec les équipes locale et nationale. De plus, le directeur d'Amétis Touraine a été interrogé une fois en dehors de nombreuses rencontres informelles.

A ce stade, nous proposons dans la deuxième section de présenter les résultats de l'évaluation du suivi des publics, de nature qualitative, sur les deux sites d'expérimentation. Puis, nous analyserons la gouvernance du GA dans la troisième section.

Section 2. *Suivi qualitatif des publics à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine*

L'objectif de cette section est d'examiner les trois hypothèses préalablement mises en évidence pour le collectif « publics ». Pour ce faire, à partir des enquêtes de terrain, nous réalisons dans un premier temps un travail spécifique d'identification des ressources matérielles et cognitives détenues par les salariés du GA et les candidats non retenus. Sur le site de Tours, un travail supplémentaire est réalisé autour des ressources psychosociales et de la motivation. Nous pourrons ainsi prendre la mesure de l'éloignement à l'emploi des candidats retenus et non retenus et comparer leurs caractéristiques (hypothèse 1). Ensuite, nous examinons l'évolution de ces ressources afin d'infirmer ou de confirmer l'hypothèse 2 sur l'amélioration des capacités d'appariement. Enfin, nous analysons les parcours des salariés sur les deux territoires d'expérimentation et insistons sur le regard qu'ils ont porté sur leur expérience dans le GA, afin de vérifier l'hypothèse 3 concernant la sécurisation des parcours professionnels.

Avant de tester ces hypothèses une à une, nous proposons de présenter des chiffres renseignant sur les processus d'entrée et de sortie dans le dispositif que nous complétons par des éléments relatifs aux raisons de l'intérêt des candidats pour le dispositif.

1. Processus d'entrée et de sortie dans le Groupement d'Activités et Amétis Touraine

Différents temps forts marquent les processus d'entrée et de sortie dans le Groupement d'Activités. Il s'agit de l'information collective, des modules de pré-recrutement, de la validation du recrutement, des fins de contrats. Le tableau suivant relève le nombre de personnes concernées par ces différentes phases sur les deux territoires d'expérimentation.

Tableau 22 : Suivi quantitatif des publics sur les deux sites au 15 juin 2011

			Nantes	Saint-Nazaire					Total 44	Indre et Loire				Total 37
Recrutement par le processus classique du GA	*Informations collectives*	*Dates*	*1er juil. 2008*	*19 juin 2008*			*16 oct. 2008*			*22 et 23 fév. 2010*			*21 juil. et 6 sept. 2010*	
		Nombre de participants	20		37			65	**122**		35		22	**57**
		Nombre d'inscription pour les MP	19		31			40	**90**		/		/	**0**
	Modules de pré-recrutements (MP)	*Dates*	*5 et 6 nov. 2008*	*27 et 28 août 2008*		*2 et 3 sept. 2008*	*7 et 8 janv. 2009*	*14 et 15 janv. 2009*		*du 25 fév. au 3 mars 2010*		*du 15 au 18 mars 2010*	*du 8 au14 sept. 2010*	
		Nombre de convocations	21	14		17	16	18	**86**	12		11	12	**35**
		Présents à l'ensemble des	13	10		11	13	12	**59**	12		11	12	**35**
		Absents	8	4		5	3	6	**26**	0		0	0	**0**
		Abandons	0	1		1	0	0	**2**	0		0	0	**0**
		Volonté d'entrer dans le GA	13	10		11	13	12	**59**	12		11	12	**35**
	Validations et recrutements	Décision commission de validation	10				9	7	**26**				9	**9**
		Recrutés	**3**	**6**		**4**	**0**	**0**	**13**	**5**		**9**	**9**	**23**
		Dates des signatures des contrats	*9 mars 2009*	*8 octobre 2008*		*3 le 8 oct. 2008 1 le 5 janv. 2009*				*19 avril 2010*		*8 le 19 avril 2010 1 le 15 oct.2010*	*9 le 15 oct. 2010*	
		Pas recrutés	?	4		7	9	7	**27**	7		2	3	**66**
Recrutement sans info. collective et MP			2	0					**2**	0				**0**
Fin de contrat		Suite à la période d'essai	0	1					**1**	0				**0**
		Suite à une rupture	1	1					**2**	1				**1**
		Suite à une démission	1	0					**1**	1				**1**
		Suite à un licenciement économique	3	8					**11**	0				**0**
Nombre de salariés (total recrutés - fin du contrat)			0	0					0	21				21

*Certains candidats ayant participé aux MP n'ont pas participé aux informations collectives

En Touraine, sur 35 personnes présentes aux modules de pré-recrutement, 23 ont été recrutées. La proportion de recrutés est plus grande qu'à Nantes/Saint-Nazaire (15 sur 59). Il s'est écoulé en moyenne un mois entre les informations collectives et les modules de recrutement et environ un mois entre ces modules et les recrutements. Le délai était de quatre mois entre l'information collective et les modules à Nantes alors qu'il était de deux mois à Saint-Nazaire. Le délai entre les modules et les recrutements s'est également réduit entre les deux sites. A Nantes, il s'est écoulé huit mois entre l'information collective et les recrutements et quatre mois à Saint-Nazaire. On constate donc une amélioration de la situation en Touraine par rapport à Nantes/Saint-Nazaire. A Saint-Nazaire, aucune personne du groupe ayant participé au dernier module de recrutement n'a été recruté.

Sur les deux sites d'expérimentation, le CDI et la formation sont les deux premiers éléments qui retiennent le plus l'attention de l'ensemble des candidats lorsque le GA leur est présenté en information collective et en module de recrutement. Plus précisément, nous leur avons posé la question suivante : « *Quels sont les éléments qui vous ont le plus intéressé lorsqu'on vous a présenté le GA ?* ». Trois choix étaient possibles (à hiérarchiser) parmi : « CDI », « formation », « accompagnement social «, « suivi en entreprise », « bilan-orientation », « multi-activités », « entreprises adhérentes », « métiers proposés », « multi-entreprises » ou « autres »). En troisième position, sont arrivés le principe de multi-activités à Nantes/Saint-Nazaire et le principe de l'accompagnement social à Tours. Finalement, ces éléments corroborent deux des hypothèses formulées. Le CDI, la multi-activités et l'accompagnement social renvoient au principe de sécurisation développé dans le dispositif, soit à l'hypothèse 3. La formation fait référence à l'hypothèse 2 portant sur l'amélioration des ressources, en particulier cognitives, ainsi qu'à l'hypothèse 3 sur la sécurisation.

2. Hypothèse 1 : Le Groupement d'Activités permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi

Le suivi des publics sur Nantes/Saint-Nazaire concerne 48 individus, dont 29 hommes et 19 femmes, interrogés entre février et décembre 2009. Sur le site de Tours, les informations recueillies sur les publics concernent 40 personnes questionnées entre mars et septembre 2010 dont 28 hommes et 12 femmes. Ne s'appuyant que sur un faible nombre d'enquêtes, les résultats mentionnés ci-après sont à prendre avec précaution.

Au moyen de différentes variables, nous avons cherché à mesurer l'éloignement à l'emploi des personnes interrogées. Dans le premier chapitre de la thèse, nous avons insisté sur l'aspect multidimensionnel de cet éloignement et sur la difficulté de sa définition et de sa mesure. Sachant cela, dans le cadre des résultats de cette évaluation, l'objectif est surtout de procéder à des comparaisons, en se focalisant sur quelques variables[126] permettant d'apprécier la dotation en ressources matérielles, cognitives et psychosociales des personnes, ces ressources participant en grande partie à leur capacité à s'apparier avec les entreprises. Nous analysons les écarts entre les caractéristiques des groupes de candidats, site de Nantes/Saint-Nazaire *versus* site de Tours (1 groupe de recrutés à Nantes/Saint-Nazaire, 2 groupes de recrutés en Touraine), et entre celles des groupes de salariés *versus* groupe de non-recrutés, à l'intérieur de chaque site. S'agissant du premier type de ressources, les ressources matérielles, nous avons questionné les personnes sur des variables liées à la mobilité (possession du permis de conduire et possession d'un véhicule). Concernant le deuxième type de ressources, les ressources cognitives, nous avons intégré des questions relatives au niveau de formation initial, à la formation professionnelle et au chômage. Pour le troisième type de ressources, les ressources psychosociales (indépendance dans la décision, confiance, détermination), ainsi que pour la motivation, seules les personnes de Touraine ont été enquêtées selon la méthodologie du laboratoire « Psychologie des Ages de la Vie » de l'Université de Tours.

Tableau 23 : Statistiques de base sur l'ensemble des candidats présents en information collective et sur ceux retenus dans le dispositif
(1 groupe de recrutés à Nantes/Saint-Nazaire, 2 en Touraine)

	Groupement d'Activités Nantes/SN		**Amétis Touraine**		
Sexe	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Femme	**19** (40%)*	**5** (33%)	**12** (30%)	**5** (38%)	**3** (43%)
Homme	**29** (60%)	**10** (66%)	**28** (70%)	**8 (62%)**	**4** (57%)
Total	*48*	*15*	*40*	*13*	*7*
Age	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Moins de 25 ans	**12** (25%)	**5** (33%)	**8** (20%)	**3** (23%)	**1** (14%)
Entre 25 à 34 ans	**14** (29%)	**3** (20%)	**14** (35%)	**4** (31%)	**2** (28%)
Entre 35 et 49 ans	**16** (33%)	**6** (40%)	**14 (35%)**	**6** (46%)	**1** (14%)
50 ans et plus	**6** (13%)	**1** (7%)	**4 (10%)**	**0**	**3** (43%)
Total	*48*	*15*	*40*	*13*	*7*

[126] Le choix des variables est nécessairement restrictif.

	Groupement d'Activités Nantes/SN		Amétis Touraine		
Permis B	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Oui	**33** (69%)	**11** (74%)	**36** (90%)	**13** (100%)	**6** (86%)
Non	**9** (19%)	**2** (13%)	**3** (8%)	**0**	**1** (14%)
En cours	**6** (12%)	**2** (13%)	**1** (2%)	**0**	**0** (0%)
Total	*48*	*15*	*40*	*13*	*7*
Possession d'un véhicule (voiture, moto, scooter)	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Oui	**37** (77%)	**11** (73%)	**37** (93%)	**13** (100%)	**7** (100%)
Dont voiture	**30** (63%)	**10** (67%)	**34** (85%)	**13** (100%)	**6** (86%)
Non	**11** (23%)	**4** (27%)	**3** (7%)	**0**	**0**
Total	*48*	*15*	*40*	*13*	*7*
Niveau de formation	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Sans diplômes (Niveau V bis et VI)	**19** (40%)	**5** (33%)	**16** (40%)	**4** (31%)	**6** (86%)
Niveau CAP/BEP (Niveau V)	**20** (42%)	**8** (54%)	**12** (30%)	**3** (23%)	**1** (14%)
Niveau Bac/Bac Pro et plus (Niveau IV, III, II)	**9** (18%)	**2** (13%)	**12** (30%)	**6** (46%)	**0**
Total	*48*	*15*	*40*	*13*	*7*
Période de chômage supérieure ou égale à un an	**22** (46%)	**6** (40%)	**25** (63%)	**4** (30%)	**5** (71%)
Employabilité (note de 0 (--) à 10 (++))	**Ensemble**	**Recrutés**	**Ensemble**	**Recrutés 1**	**Recrutés 2**
Note <= à 5	**_**	**_**	**10** (25%)	**0**	**NA**
Note > à 5	**_**	**_**	**25** (63%)	**13** (100%)	**NA**
NA	**_**	**_**	**5** (12%)	**0**	**7**
Total	***48***	***15***	***40***	***13***	***7***

* Les données sont limitées. Les pourcentages sont donnés à titre indicatif pour faciliter la lecture.

En Touraine, les personnes n'ayant pas le permis et pas de moyen de locomotion ont été écartées du recrutement du premier groupe de salariés. A l'inverse, à Nantes/Saint-Nazaire, 4 personnes qui n'avaient pas de permis de conduire et/ou pas de véhicule ont été recrutées. On observe donc que du point de vue de la mobilité spatiale, les salariés de Nantes/Saint-Nazaire sont plus favorisés que ceux de Tours.

En plus de cette problématique liée aux déplacements, il existe des problèmes de ressources cognitives. A Nantes/Saint-Nazaire, 19 personnes n'ont pas de diplômes (Niveau VI) ou n'ont

pas validé le niveau CAP/BEP (Niveau V bis) et 20 personnes l'ont validé (Niveau V) : au total, 87% des personnes interrogées recrutées ont un niveau de qualification inférieur ou égal au CAP/BEP contre 54% en Touraine dans le premier groupe de salariés et 100% dans le deuxième, faisant de ce dernier le groupe le plus éloigné de l'emploi en termes de niveau de formation. S'agissant du groupe de candidats retenus à Nantes/Saint-Nazaire, on constate que les « sans qualification » sont très légèrement sous-représentés par rapport au groupe total alors que sur le deuxième territoire, ils sont sur-représentés dans le deuxième groupe. D'ailleurs, dans ce deuxième groupe, les périodes de chômage supérieures à un an sont sur-représentées par rapport à l'ensemble des candidats de Touraine mais également par rapport à l'autre territoire. Enfin, en Touraine, nous avons ajouté une question sur le sentiment d'employabilité. L'ensemble des salariés retenus dans le premier groupe de salariés se sent plutôt employable (aucune note inférieure ou égale à 5 chez ces personnes).

Pour aller plus loin dans la vérification de l'hypothèse 1, sur le deuxième territoire, nous présentons les résultats des investigations proposées par le laboratoire « Psychologie des âges de la vie » de l'Université de Tours.

2.1. Ressources psychosociales et motivation des candidats à Amétis Touraine

Dans une étude publiée en 2008, Fernandez, Fouquereau et Heppner montrent que la détermination, la confiance et l'indépendance dans la décision sont trois construits psychologiques essentiels à étudier pour mesurer les chances d'un individu de réussir une transition de carrière. Ainsi, pour ces auteurs, plus un individu est déterminé pour vivre une transition de carrière, plus il est confiant dans ses capacités à la mener à bien, plus il pense que ses choix n'auront pas de répercussions négatives sur son entourage, et mieux il gérera cette étape (Fouquereau et *al.*, 2010). Comme nous l'avons fait jusqu'à présent, notre objectif est de comparer le niveau de ces trois construits psychologiques entre les candidats retenus et non retenus. Un quatrième construit psychologique a été étudié, il s'agit de la motivation. Les psychosociologues avec lesquels nous avons collaboré distinguent la motivation autodéterminée, la motivation contrôlée et l'absence de motivation (amotivation) en référence à Deci et Ryan (1985, 2000, 2008). Ces deux auteurs considèrent que la motivation ne doit pas être appréhendée de façon quantitative (plus ou moins motivé) mais plutôt de façon qualitative (motivé pour différentes raisons). Ils ont proposé un cadre théorique dans lequel la motivation des individus peut prendre différentes formes. Cette approche multidimensionnelle de la motivation est particulièrement intéressante selon Fouquereau et *al.* (*op.cit.*). La théorie

de l'autodétermination (Deci et Ryan, 1985) distingue 1) la motivation autodéterminée qui suppose que l'individu se sent complètement libre de ses choix, 2) la motivation contrôlée qui décrit des choix qui sont orientés par l'environnement de la personne et 3) l'amotivation c'est-à-dire l'absence de motivation.

Ces trois formes de motivation ainsi que les ressources psychologiques des candidats ont été mesurées[127] à différents moments du dispositif Amétis Touraine. Notre ambition à ce stade est de comparer les caractéristiques des personnes non recrutées par rapport à l'ensemble des candidats. L'évolution de ces deux construits sera quant à elle étudiée plus tard pour valider ou invalider l'hypothèse 3.

57 personnes (41 hommes et 16 femmes) souhaitant signer un contrat avec Amétis Touraine ont rempli les questionnaires des psychosociologues concernant la motivation et les ressources psychologiques au moment des informations collectives. Les éléments suivants sont repris de Fouquereau, Gillet et Sorel (2010).

Mesure de la motivation : ensemble des candidats présents en informations collectives versus candidats retenus

Lors des informations collectives, les candidats présentaient des scores d'amotivation envers le travail très faibles (Score = 1,74 sur une échelle en 7 points). De plus, leurs scores de motivation autodéterminée étaient significativement plus élevés que ceux de motivation contrôlée. Plus précisément, les candidats avaient en moyenne un score de motivation autodéterminée de 5,92 pour un score moyen de motivation contrôlée de 4,00 sur une échelle en sept points.

Les candidats retenus par Amétis semblent moins amotivés par le travail (Score moyen = 1,50 sur une échelle en 7 points) que les candidats écartés (Score moyen = 1,91) (différence testée significative). De plus, les candidats retenus semblent davantage confiants dans leur capacité à sortir du chômage (Score moyen = 5,01 sur une échelle en 6 points) que les candidats non retenus (Score moyen = 4,58) (différence significative). A la vue de ces résultats, sans en avoir pleinement conscience, l'équipe dirigeante d'Amétis possède des critères de sélection privilégiant les personnes qui semblent les moins amotivées par le travail et davantage confiants dans leur capacité à sortir du chômage que les candidats écartés.

[127] Le questionnaire proposé aux participants inclut trois échelles de mesure validées scientifiquement : l'Echelle de Motivation au Travail, l'Echelle de Motivation Situationnelle et la version française du Career Transition Inventory (CTI-F) pour les ressources psychosociales. Source : Fouquereau, Gilet et Sorel, 2010.

Mesure des ressources psychologiques : ensemble des candidats présents en information collective versus candidats retenus

Globalement, les candidats semblent déterminés à sortir du chômage (Score = 5,65 sur une échelle en 6 points), plutôt confiants dans leur capacité à le faire (Score = 4,76/6) et se sentent assez indépendants dans leur décision d'entreprendre un changement professionnel (Score = 4,14/6).

A l'inverse de la motivation, il n'y pas de différences significatives en matière de ressources psychologiques entre les candidats écartés et les candidats retenus.

2.2. Résultats relatifs à l'hypothèse 1

A Nantes/Saint-Nazaire, les personnes recrutées sont éloignées de l'emploi. Certaines cumulent des problèmes de mobilité spatiale et des problèmes de dotation en ressources matérielles et cognitives.

En Touraine, en revanche, les salariés du premier groupe sont moins éloignés de l'emploi que l'ensemble des candidats de départ présents aux informations collectives. Ils sont aussi moins éloignés de l'emploi que les candidats et les salariés du site des Pays de la Loire. Ils n'ont, par exemple, aucun problème de mobilité spatiale, sachant que la possibilité de se déplacer a conditionné les décisions de recrutement de l'équipe dirigeante tourangelle. Le niveau de formation est également plus élevé. S'agissant du deuxième groupe de salariés, la conclusion est radicalement différente. Il apparaît que celui-ci est plus éloigné de l'emploi que le premier groupe de recrutés sur le territoire mais également plus éloigné que ceux recrutés à Nantes/Saint-Nazaire. Ils ont connu des périodes de chômage longues (supérieures à un an) et ils ont un niveau initial de formation en moyenne assez faible.

Les enquêtes des psychosociologues en Touraine apportent une information plus générale sur le processus de recrutement. Relativement aux candidats non recrutés, les recrutés sont plus motivés mais leurs ressources psychologiques ne sont pas significativement différentes.

Tableau 24 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 1
Le GA permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi

Hypothèse 1	**Hypothèse validée** **Oui / Non / Partiellement**
Nantes/Saint-Nazaire : Salariés	Oui
Touraine : Salariés Groupe 1	Non relativement aux autres groupes
Touraine : Salariés Groupe 2	Oui

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons ensuite cherché à savoir comment ont évolué les ressources des salariés une fois le passage dans le dispositif réalisé. Cela nous conduit à présenter les résultats relatifs à l'hypothèse 2.

3. Hypothèse 2 : Le Groupement d'Activités permet d'améliorer les capacités d'appariement des salariés

Dans un premier temps, le tableau suivant nous permet d'observer l'évolution des capacités d'appariement des personnes en matière de mobilité spatiale et/ou de ressources. Il offre donc une vision dynamique de la situation des salariés interrogés. Les informations recueillies en entretien complètent dans un deuxième temps la lecture de ce tableau. Nous précisons néanmoins avant d'aller plus loin qu'il existe une limite importante à ce travail : il n'est pas possible d'affirmer que les évolutions observées sont liées à l'effet propre du dispositif.

3.1. Le cas de Nantes/Saint-Nazaire

Tableau 25 : Evolution des 15 salariés du GA en termes de mobilité spatiale et de ressources entre octobre 2008 et décembre 2009

Amélioration des possibilités d'appariement		**Evolution des ressources cognitives**		
		Non	**Oui**	**Total**
Evolution de la mobilité spatiale	**Non** (niveau initial satisfaisant)	4	7	**11**
	Oui	1	3	**4**
	Total	**5**	**10**	**15**

Au total, à Nantes/Saint-Nazaire, 4 personnes ont évolué en termes de mobilité spatiale et 10 personnes ont amélioré leur niveau de ressources cognitives. S'agissant de la mobilité spatiale, une personne a obtenu son permis de conduire, une autre s'est achetée un scooter. En outre, deux autres personnes ont également amélioré leur situation sur le plan de la mobilité : l'une d'entre-elle a réparé son véhicule, l'autre en a acheté un nouveau. Finalement, ces 4 personnes expliquent que le GA leur a permis de s'assurer une rémunération stable et suffisante pour augmenter leur capacité à se déplacer. Les entretiens ont révélé que cette nouvelle stabilité financière a également permis à certains de régler des problèmes d'endettement, de concrétiser des achats ou de faire des projets à moyen terme comme l'achat d'un logement, ce qui correspond à une évolution des ressources matérielles. 10 personnes au total ont augmenté leur niveau de ressources cognitives. Ces personnes ont suivi des formations qualifiantes, principalement dans la soudure, et ont obtenu ensuite une mise à disposition en entreprise. Pour finir, notons que 3 personnes ont conjointement fait évoluer positivement leur niveau de mobilité spatiale et celui de leurs ressources. Le niveau de qualification des individus, qui était globalement plus problématique que celui de leur mobilité spatiale, a bien été solutionné pendant le temps passé dans le dispositif.

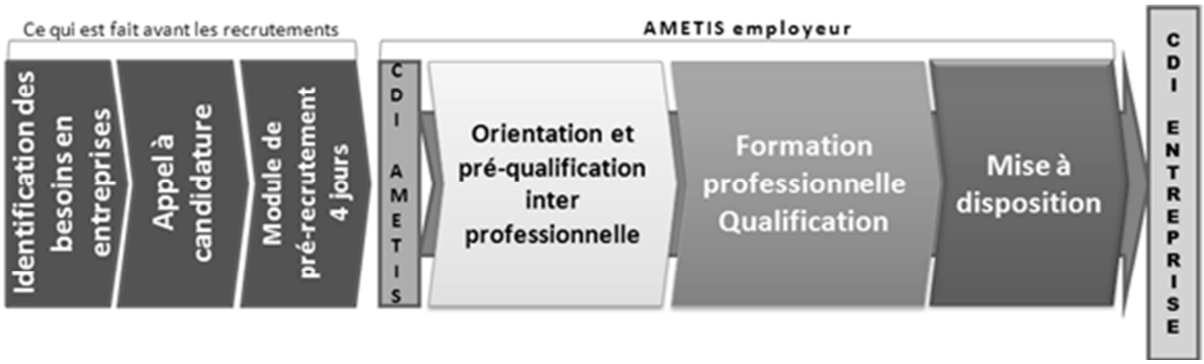
A Nantes/Saint-Nazaire, il était également question de régler les problèmes périphériques à l'emploi. Mais, dans les faits, les plus fragiles psychologiquement ont démissionné. Deux salariés, une personne dépressive et une autre souffrant d'addiction n'ont pas trouvé de solutions dans le dispositif.

3.2. Le cas de la Touraine

En Touraine, les parcours des personnes au sein d'Amétis sont beaucoup plus formalisés qu'à Nantes/Saint-Nazaire. Les salariés passent par une première phase de pré-qualification interprofessionnelle comprenant des activités d'orientation, de communication, l'acquisition de savoirs de base en français, mathématiques, mais aussi en matière de sécurité, qualité et hygiène. Ils s'essaient également aux activités de base d'un agent de production comme la conduite d'un chariot élévateur. La deuxième étape est la phase de qualification consistant à préparer des formations qualifiantes reconnues sur le marché du travail par les entreprises. Durant ces phases, des périodes d'immersion en entreprises, non facturées, sont réalisées pour confirmer ou infirmer les projets des salariés. A différents moments du parcours, des mises à disposition facturées sont également accomplies. Il s'agit donc de garder à l'esprit cette

nouvelle organisation des parcours (cf. figure ci-dessous) pour analyser l'évolution des capacités d'appariement des salariés d'Amétis Touraine.

Figure 20 : Parcours type d'un salarié dans le cadre d'Amétis Touraine



Source : Réseau Amétis

La majorité des salariés sont encore en poste chez Amétis au 15 juin 2011, certains étant entrés seulement quelques mois auparavant.

De fait, à la différence de Nantes/Saint-Nazaire, l'instauration de périodes de pré-qualification pour tous les candidats conduit à une amélioration de leurs ressources cognitives comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 26 : Evolution des 20 salariés enquêtés d'Amétis Touraine en termes de mobilité spatiale et de ressources entre avril 2010 et juin 2011

Amélioration des possibilités d'appariement		**Evolution des ressources cognitives**		
		Non	**Oui**	**Total**
Evolution de la mobilité spatiale	**Non** (niveau initial satisfaisant)	0	19	**19**
	Oui	0	1	**1**
	Total	**0**	**20**	**20**

Bien que l'ensemble des personnes voient leurs ressources cognitives s'améliorer suite à leur entrée en phase de préqualification interprofessionnelle, certaines seulement sont passées à la phase de qualification professionnelle. Il s'agit de 6 salariés du premier groupe et d'un salarié du deuxième. Par conséquent, ces 7 personnes ont connu une plus forte amélioration de leur niveau de compétences qui s'explique en grande partie par le fait que les parcours sont individualisés et qu'ils n'ont donc pas tous la même temporalité. Du point de vue de la

mobilité, une personne seulement ne possédait pas le permis B avant son entrée. Cette dernière est désormais inscrite en auto-école afin de le passer. Enfin, les résultats de l'équipe de psychosociologues sur l'évolution des ressources psychologiques des salariés comparativement à ceux qui n'ont pas été retenus apportent des éléments complémentaires par rapport au tableau ci-dessus.

Dans le cadre de l'enquête des psychosociologues, les candidats ont été interrogés un mois après l'information collective. 33 personnes ont répondu aux questionnaires. Parmi elles, 15 ont signé un CDI avec Amétis et 18 ont été écartées. Si l'on distingue les demandeurs d'emploi ayant signé un contrat avec Amétis des autres candidats, les résultats mettent en évidence une diminution de la motivation autodéterminée chez les candidats non retenus. A l'inverse, la motivation autodéterminée des salariés ayant signé un CDI tend à augmenter entre les deux temps d'enquête. Le fait d'avoir intégré le dispositif Amétis semble donc avoir un effet positif sur la motivation autodéterminée des demandeurs d'emploi (différence significative), bien qu'il existe un biais de sélection non éliminé. En revanche, il n'y a pas de différences concernant les ressources psychosociales des candidats indépendamment de leur embauche ou non par le dispositif.

3.3. Résultats relatifs à l'hypothèse 2

L'étude de l'évolution des ressources matérielles, cognitives et psychologiques amène à valider l'hypothèse 2 tout en sachant que l'effet propre du dispositif ne peut être isolé. Aucune comparaison satisfaisante n'a pu être réalisée avec un second groupe d'individus non recrutés. Notre choix a donc été d'observer, à l'intérieur du dispositif, l'évolution des capacités d'appariement des salariés. Concernant les ressources psychosociales et la motivation, en revanche, l'équipe de Tours a choisi de faire le parallèle entre les résultats des personnes retenues de leur échantillon et les candidats non retenus à un mois d'intervalle, ce qui n'élimine en aucun cas le biais de sélection.

Il s'avère que sur les deux territoires d'expérimentation, une forte proportion de salariés voit leur mobilité spatiale et leur niveau de compétences croître. Sur le deuxième site, une nouvelle organisation des parcours par les porteurs de projet d'Amétis, très largement axée sur les activités de pré-qualification et de qualification, accentue cette dynamique. Enfin, le dispositif permet de renforcer la motivation autodéterminée des candidats retenus. En augmentant cette motivation, ce dispositif permettrait de former des salariés plus créatifs,

performants, persévérants et épanouis dans leur activité professionnelle (Fouquereau, Gillet, Sorel, 2010).

Tableau 27 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 2
Le GA améliore les capacités d'appariement de ses salariés

Hypothèse 2	**Hypothèse validée** **Oui / Non / Partiellement**
Nantes/Saint-Nazaire : Salariés	Oui
Touraine : Salariés Groupe 1 + Groupe 2	Oui

La dernière hypothèse concernant le collectif « public » consiste à étudier la capacité du GA à sécuriser les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi. Nous présentons les conclusions en rapport avec cette hypothèse dans le point suivant.

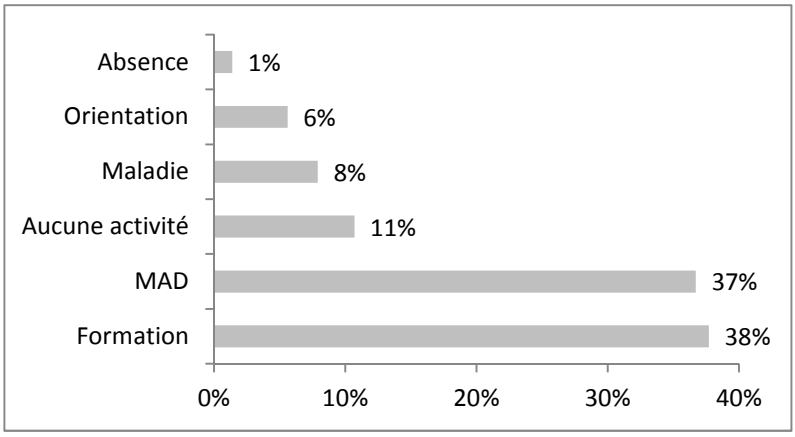
4. Hypothèse 3 : Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi

Les fondateurs du dispositif avaient émis l'hypothèse que le CDI était le meilleur statut pour sortir de la précarité s'il est un préalable et non un objectif et si les parcours des salariés sont accompagnés à travers plusieurs étapes et plusieurs types d'activités. Ils insistaient sur un éventuel « effet CDI » qui accélèrerait leur implication dans le dispositif et leur retour à l'emploi. Le suivi des 35 salariés sur les deux sites n'a pas permis de se prononcer sur la validité ou l'invalidité de cette hypothèse, le nombre de salariés étant trop faible et les moyens pour le démontrer limités. De plus, les parcours à Nantes/Saint-Nazaire ont été durement impactés par des facteurs externes comme la dégradation de la conjoncture économique à partir de 2008, ou encore, par des problèmes organisationnels liés à la mise en œuvre du GA que nous développerons dans la dernière section du chapitre. Nous avons donc plutôt choisi de focaliser notre attention sur la question suivante : le GA permet-il de sécuriser les parcours des personnes éloignées de l'emploi ? Pour y répondre, nous étudions pour commencer dans le détail les parcours des salariés sur les deux territoires d'expérimentation et nous nous appuyons ensuite sur leurs témoignages qui mettent en avant notamment les difficultés engendrées par le principe de multi-activités.

4.1. Comparaison des parcours individuels des salariés du Groupement d'Activités et d'Amétis Touraine

A Nantes/Saint-Nazaire, la formation est la première activité. Elle a représenté en moyenne 38% du temps d'un parcours. Elle est suivie de près par la mise à disposition (37%). Dans le modèle initial, il était prévu que 10% du temps des parcours soient consacrés à des « pauses actives », c'est-à-dire à des périodes durant lesquelles les salariés œuvrent pour du bénévolat ou suivent des formations courtes non prise en charges par les partenaires (sensibilisation au développement durable ou gestion d'un budget). Ces « pauses actives » se sont transformées dans la pratique en périodes d'inactivité, elles ont représenté en moyenne 11% du temps d'un parcours, c'est-à-dire plus que l'orientation (6%). Le graphique ci-après indique le temps moyen passé pour chaque activité sur ce premier territoire. Il est établit à partir des parcours des 15 salariés.

Figure 21 : Répartition du temps moyen par type d'activités à Nantes/Saint-Nazaire



Note : Le graphique s'appuie sur les parcours d'octobre 2008 à fin août 2009. Il s'agit d'une moyenne simple : nombre total de jours passés dans telle activité par l'ensemble des salariés rapporté au nombre total de jours passés dans le GA par l'ensemble des salariés.

Ce graphique recouvre des réalités bien différentes selon les salariés. Le tableau ci-après détaille la répartition des activités pour chacun d'entre-eux.

Tableau 28 : Répartition du temps par type d'activités par salarié dans le Groupement d'Activités

Salarié	Date d'entrée	Date de sortie	Orientation	Formation	Mise à disposition	Maladie	Absence	Aucune Activité
1	08/10/2008	31/12/2009	4%	24%	65%	4%	3%	0%
2	08/10/2008	31/12/2009	4%	65%	0%	18%	1%	12%
3	08/10/2008	31/12/2009	4%	36%	32%	0%	1%	27%

Salarié	Date d'entrée	Date de sortie	Orientation	Formation	Mise à disposition	Maladie	Absence	Aucune Activité
4	08/10/2008	28/10/2009	8%	0%	78%	14%	0%	0%
5	08/10/2008	19/06/2009	5%	52%	0%	17%	3%	23%
6	08/10/2008	31/12/2009	4%	74%	0%	22%	0%	0%
7	08/10/2008	31/12/2009	1%	0%	99%	0%	0%	0%
8	08/10/2008	31/12/2009	4%	22%	73%	0%	1%	0%
9	08/10/2008	05/12/2008	100%	0%	0%	0%	0%	0%
10	05/01/2009	31/12/2009	0%	41%	13%	5%	2%	39%
11	02/03/2009	31/12/2009	8%	92%	0%	0%	0%	0%
12	09/03/2009	31/12/2009	4%	36%	30%	11%	2%	17%
13	09/03/2009	19/08/2009	4%	40%	3%	2%	0%	51%
14	09/03/2009	01/12/2009	4%	38%	38%	13%	6%	2%
15	04/05/2009	31/12/2009	0%	57%	42%	0%	1%	0%

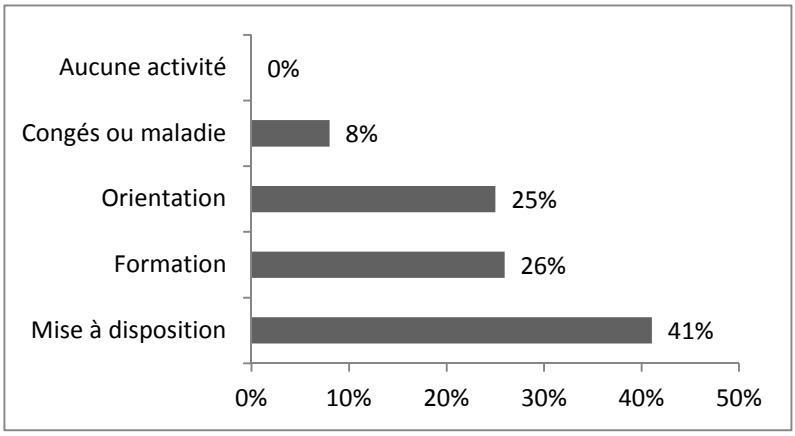
Comme le montre le tableau ci-dessus, il n'existe pas de parcours type. Chaque parcours est affecté par l'histoire personnelle et professionnelle du salarié. C'est la raison pour laquelle certains d'entre eux ont connu des périodes d'arrêt maladie plus grandes puisqu'ils sont entrés dans le GA avec des problèmes personnels (addiction, dépression) qui ont impacté leurs parcours.

Les parcours des salariés ont également été affectés par les capacités du GA à trouver des mises à disposition et des formations. En effet, 7 salariés sur 15 ont connu des périodes d'inactivité plus ou moins longues, allant de deux jours à trois mois consécutifs : on observe que ces périodes sont apparues à partir d'avril 2009 ; avant cette date, aucun salarié n'avait connu de jour inactif. Il s'agit de la période durant laquelle il a été difficile pour le GA de trouver des mises à disposition du fait de la crise économique et également durant laquelle des doutes sur le financement de la formation sont apparus. Pour deux salariés qui ont souhaité quitter le GA, ces périodes d'inactivité ont coïncidé avec le temps d'attente entre le moment où ont été actées leurs ruptures conventionnelles et leurs sorties effectives. Enfin, précisons que tous les autres salariés ont été licenciés pour motif économique en décembre 2009, signant ainsi la fin de l'expérimentation à Nantes/Saint-Nazaire.

Nous proposons de comparer ces données sur les parcours des salariés de Nantes/Saint-Nazaire à celles collectées en Touraine. Sur ce territoire, seuls les parcours des 20 salariés

ayant répondu à nos sollicitations ont été étudiés (sur 23). Nous observons des améliorations, en particulier la disparition des périodes d'inactivité (cf. graphique ci-dessous)

Figure 22 : Répartition du temps moyen par type d'activités en Touraine au 15 juin 2010



Note : Le graphique s'appuie sur les parcours d'avril 2010 à fin juin 2011. Il s'agit d'une moyenne simple : nombre total de jours passés dans telle activité par l'ensemble des salariés rapporté au nombre total de jours passés à Amétis Touraine par l'ensemble des salariés.

Les deux premières activités des parcours sont les mêmes sur les deux sites mais l'ordre est inversé : les mises à disposition passent en tête des activités exercées au sein d'Amétis, devant la formation. Cette évolution traduit probablement un contexte économique plus favorable en Touraine par rapport à celui de Nantes/Saint-Nazaire qui a pu faciliter le placement des salariés dans les entreprises partenaires. Les mises à disposition, qui sont pour la plupart des périodes d'immersion en entreprise non facturées permettant de préciser les projets des personnes durant les premiers mois des parcours, représentent 41% en moyenne du temps d'un parcours. La formation, c'est-à-dire les périodes de pré-qualification et de qualification que nous avons regroupées, représente 26% en moyenne du temps d'un parcours. La période d'orientation est la troisième activité, son poids est largement supérieur à celui de Nantes/Saint-Nazaire (25%). Tout comme sur le premier site, les parcours individuels sont résumés dans le tableau ci-après.

Tableau 29 : Répartition du temps par type d'activités par salarié d'Amétis Touraine

Salarié	Date d'entrée	Date de sortie	Orientation	Pré-qualification	Qualification	MAD	Congés ou maladie	Aucune Activité
1	19/04/2010	-	16%	18%	0%	60%	5%	0%
2	19/04/2010	-	32%	20%	0%	41%	7%	0%
3	19/04/2010	-	11%	13%	0%	68%	8%	0%

Salarié	Date d'entrée	Date de sortie	Orientation	Pré-qualification	Qualification	MAD	Congés ou maladie	Aucune Activité
4	19/04/2010	-	16%	15%	4%	60%	5%	0%
5	19/04/2010	30/04/2010	25%	22%	0%	44%	9%	0%
6	19/04/2010	-	19%	14%	28%	34%	6%	0%
7	19/04/2010	31/07/2010	49%	38%	0%	0%	13%	0%
8	19/04/2010	-	20%	18%	0%	54%	7%	0%
9	19/04/2010	-	14%	20%	0%	14%	52%	0%
10	19/04/2010	-	24%	27%	27%	15%	7%	0%
11	19/04/2010	-	26%	29%	0%	35%	9%	0%
12	19/04/2010	-	59%	0%	0%	29%	12%	0%
13	15/10/2010	-	46%	40%	0%	14%	0%	0%
14	15/10/2010	-	38%	32%	6%	20%	4%	0%
15	15/10/2010	-	16%	29%	0%	52%	4%	0%
16	15/10/2010	-	11%	14%	0%	71%	3%	0%
17	15/10/2010	-	51%	45%	0%	0%	4%	0%
18	15/10/2010	-	14%	27%	0%	55%	4%	0%
19	19/04/2010	-	9%	4%	27%	54%	6%	0%
20	19/04/2010	-	33%	37%	0%	27%	4%	0%

A l'image des parcours des salariés de Nantes/Saint-Nazaire, ceux des salariés de Touraine sont hétérogènes, témoignant de leur individualisation. Des cas atypiques apparaissent comme celui du salarié n° 9 qui a passé 52% de son temps en congés maladie (temps en heures). 2 CDI ont pris fin. Une personne est sortie suite à une démission. Une salariée, par exemple, a été embauchée en CDI dans une entreprise en tant qu'assistante de direction. D'autres sorties positives sont prévues d'ici la fin de l'année 2011 (une dizaine), l'idée principale des concepteurs du dispositif en Touraine étant de gérer des flux et non des stocks comme ils en avaient l'intention sur le premier site. Dans le prochain point, nous proposons de compléter l'analyse des parcours des salariés au moyen des témoignages recueillis en entretien.

4.2. La sécurisation des parcours professionnels vue par les salariés du GA et d'Amétis Touraine

Les salariés ont exprimé lors des entretiens un certain nombre d'idées que nous exploitons dans le but de vérifier l'hypothèse 3. D'abord, nous focalisons notre attention sur les opinions qui touchent au statut de salarié en CDI multi-activités. Les personnes interrogées ont évoqué à la fois les changements positifs et les difficultés provoqués par ce statut. Ensuite, nous

insistons sur le sentiment d'insécurité qui a été révélé pendant les entrevues de Nantes/Saint-Nazaire. Puis, nous soulignons un des points forts du dispositif, la qualité du suivi par les équipes d'accompagnateurs. Nous terminons par un point essentiel ressortant uniquement sur le site de Touraine, l'aspect transitionnel d'Amétis, ce qui témoigne d'une évolution importante entre les deux sites, dont les expérimentateurs sont à l'origine.

4.2.1. Le statut de salarié en CDI multi-activités en question à Nantes/Saint-Nazaire

Pour la moitié des candidats retenus et interrogés à Nantes/SN, il s'agit de leur premier CDI. Ils témoignent du changement que provoque le fait de passer du statut de demandeur d'emploi ou d'intérimaire à un statut de salarié en CDI :

Extraits d'entretiens avec les salariés du premier site : « *Être en CDI ça change la perception des gens.» ; « Être intérimaire et salarié, en termes de positionnement ce n'est pas la même chose. Intérimaire : le statut n'est pas facile.» ; « Etre intérimaire et salarié, c'est pas pareil. »* ; *« Etre en CDI ça donne une reconnaissance sociale et ça restaure l'estime de soi.»*.

S'agissant de la formation, ils expliquent se sentir plus motivés car celle-ci est intégrée dans le CDI et débouche sur une mise en situation de production dans une entreprise adhérente. Un salarié du GA à Saint-Nazaire, qui se trouvait en formation avec des personnes en congés individuels de formation (CIF), note que sa position était plus avantageuse : « *un congé CIF ne débouche pas sur un métier. Les salariés GA viennent en formation mais savent qu'ils vont « bosser » après »*. Un autre remarque que *: « c'est bien de faire une formation avant d'aller chez le patron, on a plus de motivation »*. Un troisième salarié, dans la façon dont il présente le GA à ses proches, exprime la même idée : *« Je suis en CDI au GA, ça démarre par une formation puis j'ai du travail dans plusieurs entreprises »*. Il est également intéressant de noter que les formateurs ou les autres stagiaires de la formation ont parfois eu des difficultés à comprendre que la formation était intégrée au CDI : *« C'est galère, même les formateurs ne comprennent pas. Quelqu'un qui était en formation avec nous ne comprenait pas, il disait : « c'est pas normal la formation qui est payée dans le CDI » »*.

Plusieurs salariés ont ainsi insisté sur l'incompréhension que suscitait leur statut vis-à-vis des autres stagiaires de la formation ou des salariés des entreprises dans lesquelles ils ont été mis à disposition, notamment vis-à-vis des intérimaires. Ces derniers s'interrogeaient en particulier sur les raisons pour lesquelles les salariés du GA étaient en CDI et accédaient à des

postes similaires, alors qu'eux-mêmes étaient présents dans l'entreprise depuis parfois plus longtemps. Une forme de jalousie s'est d'ailleurs développée chez certains intérimaires rendant alors l'ambiance au travail difficile. Cela soulève la question de la place du salarié GA dans l'entreprise, dans le centre de formation : Qui informe de l'arrivée de ces nouveaux salariés ? Qui explique leur situation ? Plus généralement, il s'agit de s'interroger sur la meilleure manière de faire cohabiter des statuts différents (CDD, missions intérim, CDI, CDI du GA, stagiaires de la formation…) dans les différents collectifs (collectif de travailleurs en entreprise ou collectif de personnes formées en organisme de formation).

4.2.2. La multi-activités en question à Nantes/Saint-Nazaire

La multi-activités a entraîné un sentiment d'insécurité chez les salariés de Nantes/Saint-Nazaire. Dans les faits, ils ont témoigné de leurs difficultés à se projeter dans le GA à court et à moyen terme : « *Que ferai-je dans un mois après ma formation ?* », « *Dans quelle entreprise vais-je être mis à disposition à l'issue de ma formation ?* ». Ce sentiment soulève deux questions. La première concerne l'objectif de construction de parcours sans rupture et individualisés. Dans la pratique, cette construction nécessite des moyens humains et financiers importants pour prospecter les entreprises, pour négocier avec les organismes de formation ou pour organiser des visites en entreprise et des périodes de mises à disposition. Théoriquement, le GA devait donc être capable d'anticiper les fins de missions et de formation afin d'éviter au maximum les périodes d'inactivité. La construction des parcours repose également sur l'accompagnement des salariés pour que ces derniers comprennent les étapes de leurs parcours. La seconde question concerne la capacité des salariés à s'adapter rapidement à des changements d'activité. Cette capacité d'adaptation se doit d'être facilitée par un accompagnement renforcé, à la fois au sein même du GA (accompagnateurs dédiés au GA) et au sein des structures d'accueil (entreprises et organismes de formation).

Enfin, le parcours multi-activités a amené les salariés à certains questionnements ou a créé de la confusion. Lorsqu'ils ont été intégrés au GA, des réunions et des débriefings fréquents ont eu lieu. A partir du début de l'année 2009, ils ont été moins réguliers. Les salariés du GA en activité de production se sont alors interrogés sur *« ce qui se passe dans le GA »*. Un salarié s'est posé la question suivante : *« Maintenant que je suis chez l'entreprise X, j'appartiens à cette entreprise ou j'appartiens au GA ?»*. Plusieurs salariés, en formation ou en entreprise, auraient aimé avoir plus de points réguliers avec le GA, savoir quelles étaient les activités des autres salariés, connaître les nouveaux arrivants, etc. L'un des salariés mis à disposition note

qu'il s'est trompé en envoyant son arrêt maladie « *je sais que c'est le GA mon employeur depuis que j'ai envoyé mon arrêt maladie à l'entreprise X et qu'on m'a dit que c'était le GA mon employeur* ». Ces exemples prouvent qu'il existait une confusion dans l'esprit de certains salariés à Nantes/Saint-Nazaire, mais à la fois, qu'ils étaient attachés au fait d'être des employés du GA ; c'est à ce titre qu'ils souhaitaient plus d'informations régulières sur ce dernier.

4.2.3. La qualité de l'accompagnement sur les deux territoires

L'accompagnement, particulièrement la relation entre le salarié et son accompagnateur, est perçu comme un des principaux points forts du dispositif. L'accompagnateur est le principal interlocuteur du salarié GA, il est alors primordial pour le salarié que l'accompagnateur soit en mesure de répondre à ses interrogations, qu'il soit en mesure de trouver des solutions à ses problèmes et qu'il soit à l'écoute. Les salariés interrogés à Nantes/Saint-Nazaire ont insisté sur l'écoute des accompagnateurs, sur l'existence d'une confiance réciproque, provoquant des changements par rapport à leurs expériences antérieures de suivi et d'accompagnement. En Touraine, les témoignages vont dans le même sens. Les personnes insistent sur l'implication de l'équipe d'Amétis.

Extraits d'entretien avec les salariés en Touraine : *« ils prennent en main le DE », « ils vous lâchent que si vous trouvez un emploi »,* ils assurent un *« bon suivi, un bonne aide. Ils sont motivés, impliqués sincèrement », « l'encadrement très bien, Mr Pétonnet*[128] *: confiant* », « *ce qui me plaît chez Amétis est l'engagement de la part de mes accompagnateurs et de mon directeur qui me permet de garder une attitude positive et motivante pour aller toujours à la rencontre de nouvelles personnes dans les entretiens professionnels ».*

Enfin, l'accompagnement a lieu tout au long du parcours ce qui est perçu de manière positive : *« il y a toujours un accompagnant, même quand on est en entreprise ».*

4.2.4. Vers la construction d'un dispositif transitionnel en Touraine

L'aspect transitionnel d'Amétis n'était pas mentionné par les personnes interrogées à Nantes/Saint-Nazaire car les concepteurs du Groupement d'Activités se refusaient de répondre à l'époque à la question du sas vers l'emploi. Le discours des porteurs de projet et avec lui, le concept, ont radicalement changé depuis. En information collective, en Touraine, l'équipe dirigeante insiste sur l'aspect transitoire du CDI proposé en expliquant aux candidats

[128] Directeur Amétis Touraine

qu'il s'agit d'un « CDI de transition ». Amétis est par conséquent devenu un sas vers l'emploi en entreprise « classique ». L'ambition de départ s'est réduite : il s'agit de sécuriser les parcours des personnes jusqu'au premier CDI en Touraine alors qu'en Loire-Atlantique, il était envisagé que des personnes puissent faire carrière dans le GA. Les consultants du cabinet Boscop expliquent les raisons de ce changement d'orientation de deux façons. D'une part, des problèmes de compréhension du dispositif ont été régulièrement relevés sur le premier site auprès des institutionnels. En effet, ces derniers imaginaient que le dispositif était un sas vers l'emploi et qu'à ce titre, leur soutien était donc légitime. D'autre part, l'expérimentateur pense aujourd'hui que le modèle économique et organisationnel du dispositif ne peut fonctionner que s'ils gèrent des flux de main-d'œuvre et non des stocks. Par exemple, sur le site de Touraine, ils ont relevé que les coûts engendrés par la gestion des mises à disposition sont très importants. Ils veulent désormais limiter les mises à disposition au maximum sur les sites tout en maintenant le principe d'immersions en entreprise, non facturées, d'une importance capitale pour construire les parcours des salariés.

Les individus interrogés en Touraine ont bien intégré la dimension transitionnelle de la deuxième version du dispositif. Ils notent néanmoins qu'il s'agit d'une transition originale puisqu'elle est gérée avec un CDI, ce qui donne lieu à des remarques de ce type : *« Amétis est un stage de recherche d'emploi à 100% », « c'est bizarre d'avoir un CDI sans avoir d'emploi », « signer un CDI pour trouver du travail », « avoir un CDI pour déboucher sur un CDI »,* ou encore, Amétis permet d' *« accéder à un emploi le plus vite possible »,* donne la *« possibilité d'avoir un CDI pour pouvoir décrocher un CDI. On rentre tout de suite dans le marché de l'emploi ».* Les salariés ont conscience qu'Amétis leur offre de nombreuses possibilités de contacts avec des employeurs potentiels. Ils expriment un « effet réseau ». En effet, une partie du travail de l'équipe opérationnelle est de tisser des liens quotidiens avec les entreprises adhérentes pour trouver des mises à disposition à ses salariés et, plus tard, une porte de sortie positive vers l'emploi. Selon certains salariés, Amétis *« aide les gens à se placer, c'est un système de parrainage »* ou encore, Amétis est un *« réseau social qui aide les gens à trouver une formation et du travail ».* Amétis semble donc ouvrir les portes de l'entreprise (et de la formation) à des personnes qui jusqu'ici ont eu peu de liens durables avec elle, leur donnant ainsi la possibilité d'accéder à un réseau d'employeurs. Les individus ont compris les effets bénéfiques du réseau et de la réputation d'Amétis. En contrepartie, Amétis a des attentes fortes. La structure joue sa réputation, particulièrement en phase de lancement. Cet effet « réputation » explique en partie pourquoi le premier groupe de salariés

choisi ne fait pas partie des personnes les plus en difficultés (Hypothèse 1 invalidée pour ce premier groupe).

Enfin, pour terminer sur l'aspect transitionnel d'Amétis, précisons que 7 salariés sur 23 ont obtenu un CDI au 1er septembre 2011 et que d'autres sont proches de la sortie compte-tenu des perspectives de CDI dans des entreprises partenaires. Une fois en CDI dans une entreprise « classique », les personnes font l'objet d'un suivi Amétis pendant 6 mois au moins (échanges entre l'équipe Amétis Touraine, le chef d'entreprise et avec la personne sur les questions relatives à son nouvel emploi ou sur des problèmes connexes par exemple).

4.3. Résultats relatifs à l'hypothèse 3

L'analyse du détail des parcours des salariés et les compléments qualitatifs apportés conduisent à deux résultats inverses s'agissant de l'hypothèse 3 : sur le site de Nantes/Saint-Nazaire, nous l'invalidons, sur celui de Touraine, nous la validons. Sur le premier territoire, il est évident que le licenciement de l'ensemble des salariés de Nantes/Saint-Nazaire réfute quasiment d'emblée cette hypothèse. Le contexte économique, les problèmes de gouvernance et leurs conséquences sur l'organisation des parcours ont nui à l'objectif de sécurisation des parcours des personnes. La prochaine section en fera largement référence. Chez les salariés nantais et nazairiens, sont apparus rapidement des doutes quant à la capacité du Groupement d'Activités à proposer des parcours adaptés, où les activités s'enchaînent sans discontinuité. Pour preuve, certaines personnes ont connu de très longues périodes d'inactivité. Dans ce contexte, les personnes ont témoigné d'un sentiment d'insécurité qui est ressorti lors de nos entrevues avec elles.

En Touraine, les conclusions sont différentes. Le site est toujours en fonctionnement. Les parcours son plus organisés, voire même plus « formatés ». Ils laissent une très large place aux activités d'orientation, de pré-qualification interprofessionnelle, communes à tous les salariés, et de qualification professionnelle. L'enchaînement des activités est beaucoup plus précis. L'idée de « pauses actives » durant lesquelles les personnes feraient du travail bénévole par exemple a été abandonnée. L'étude des parcours des salariés de Touraine met en évidence leur individualisation. Enfin, un des points à retenir est l'aspect transitionnel du dispositif dont les salariés se sont imprégnés. Ils mettent en avant l'aide apportée par l'équipe d'accompagnateurs et le directeur pour leur assurer une sortie positive vers un emploi. Amétis Touraine offre donc une forme de sécurisation qui agit comme un mode de coordination original entre les individus et les entreprises.

Tableau 30 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 3

Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi

Hypothèse 3	**Hypothèse validée** **Oui / Non / Partiellement**
Nantes/Saint-Nazaire : Salariés	Non
Touraine : Salariés Groupe 1 + Groupe 2	Oui

La conclusion portant sur l'hypothèse 3 est radicalement différente entre les deux sites, ce qui s'explique en grande partie par les évolutions apportées à certains des principes du dispositif et à sa gouvernance. Dans la prochaine section, la gouvernance sur les deux sites d'expérimentation est étudiée.

Section 3. *Evaluation de la gouvernance du dispositif entre les deux sites d'expérimentation*

Le Groupement d'Activités est devenu « Amétis – Agence de transition® » suite à la création du deuxième site expérimental en Touraine. Ce changement d'appellation n'est pas anodin car il est représentatif des changements significatifs qui ont eu lieu en termes de gouvernance et d'organisation du dispositif, voire même en termes de conception de la sécurisation des parcours professionnels, entre le premier et le deuxième site.

La crise économique a durement impacté le secteur métallurgique, socle du GA sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire, avec pour conséquence une faible montée en charge du dispositif. Les entreprises adhérentes se sont recentrées sur leur activité et leurs salariés. Elles ont donc réduit la demande de mises à disposition de salariés du GA ainsi que le temps disponible pour s'impliquer dans l'expérimentation. Le travail de GPEC réalisé en amont de l'expérimentation, qui a permis au GA de naître et de se développer, a totalement été remis en cause suite à la crise. Le GA n'a pas résisté à ce contexte, entraînant, le 31 décembre 2009, le licenciement pour motif économique de la totalité des salariés (11 personnes) et la dissolution de l'association Groupement d'Activités.

La récession économique n'est qu'une des explications de l'échec du GA à Nantes/Saint-Nazaire. Le travail d'évaluation de processus va mettre en évidence différents types de problèmes ou de blocages. La répartition des rôles entre le GA, Boscop (expérimentateur) et ses partenaires (institutions et entreprises), la circulation des informations, l'articulation entre les décisions nationales et locales, le financement de la formation, celui de la sécurisation des parcours, les missions dévolues aux accompagnateurs, la façon dont ces derniers devaient se présenter auprès des entreprises, des salariés ou des institutionnels, n'ont pas été explicités de manière claire *ex ante* ou chemin faisant, ce qui a occasionné à plusieurs reprises des dysfonctionnements. Les problèmes de gouvernance se sont cristallisés dans des problèmes d'ordre organisationnel, ce qui explique finalement que les salariés ne se soient pas sentis sécurisés dans le GA (Hypothèse 3 invalidée). L'ensemble de ces problèmes est en quelque sorte le revers de la médaille du principe de mutualisation des moyens humains et financiers mais aussi le revers du mode de pilotage qui a conduit au retrait progressif de l'expérimentateur à Nantes/Saint-Nazaire.

Notre objectif dans cette section est donc de comparer les deux sites d'expérimentation en mettant en avant les solutions apportées par les acteurs aux dysfonctionnements observés sur le premier territoire. En Touraine, l' « équipement des marchés » qui vise à sécuriser les parcours professionnels a été revu de manière significative comme le permet l'aspect expérimental du dispositif. Une des principales évolutions concerne le pilotage du dispositif : celui-ci n'est plus assuré par les employeurs mais par l'expérimentateur : le cabinet Boscop. « Amétis - Agence de transition® » est une société anonyme simplifiée (SAS) dont les actionnaires principaux sont Yves Monteillet et Vincent Boutemy appartenant au cabinet Boscop.

L'analyse de la mise en œuvre du Groupement d'Activités sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire et d'Amétis en Touraine va donc nous permettre de répondre aux deux hypothèses restantes, H4 et H5, qui renvoient à la problématique centrale de la coordination des acteurs dans le dispositif. Cette analyse s'appuie sur 38 entretiens semi-directifs et 28 réunions au total.

Rappel des hypothèses à tester :

- Collectif « entreprises » :

Hypothèse 4 - Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement sur le marché local du travail

- Collectif « institutions » :

Hypothèse 5 - Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui permet de sécuriser les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité.

Avant de tester ces deux dernières hypothèses, nous présentons le système d'acteurs publics et privés impliqués dans le dispositif à Nantes/Saint-Nazaire. Nous mettons d'abord en évidence les principales relations d'agence puis nous précisons le rôle des acteurs et les liens qu'ils entretiennent.

1. Présentation du système d'acteurs publics et privés impliqués dans le projet initial (GA Nantes/Saint-Nazaire)

Dans le Groupement d'Activités tel qu'il a été pensé initialement, le système de relations d'agence est complexe (*cf.* tableau ci-après).

Tableau 31 : Principales relations d'agence dans le GA de Nantes/Saint-Nazaire

Principal	Agent	Objet de la délégation
HCSA	Expérimentateur : cabinet Boscop	Mise en œuvre de l'expérimentation sur plusieurs territoires (Création de l'Association pour la Promotion des Groupements d'Activités (APGA) : interlocuteur unique du HCSA avec l'expérimentateur)
Expérimentateur	Entreprises adhérentes GA (association GA)	Pilotage du GA
Entreprises adhérentes GA	Directeur recruté	Mise en œuvre du GA Négociations avec les partenaires sur le territoire
Entreprises adhérentes GA	GA (représenté par son directeur)	Recrutement et formation des salariés GA
Acteurs publics	GA (représenté par son directeur)	Accompagnement et insertion des demandeurs d'emplois et des personnes au RMI/rSA

Nous proposons dès lors d'examiner plus précisément le rôle de ces partenaires dans la gouvernance du Groupement d'Activités.

L'association GA de Nantes/Saint-Nazaire était structurée autour d'un Conseil d'administration dirigé par deux co-présidents, Damien Flichy (Directeur Aker Yards Cabins) et Sophie Bichon (RH Leroux & Lotz Technologies), désignés parmi les entreprises adhérentes. Ils ont recruté un directeur en février 2009, Dominique Bonami, extérieur au montage du projet. Avant cette date, c'est Loïc Chavoix du pôle EMC2, à l'origine du GA avec le cabinet Boscop, qui était directeur par intérim. Au cours des Conseils d'administration, les co-présidents et les entreprises adhérentes prenaient les décisions d'ordre général et définissaient la stratégie du GA. Ils étaient régulièrement tenus informés des avancées du dispositif par le directeur mais ils ne disposaient pas d'outils particuliers pour suivre son évolution. La mise en œuvre opérationnelle du dispositif a été confiée au directeur. Il devait coordonner et animer l'ensemble des missions inhérentes au fonctionnement du GA au niveau local. Il était donc l'interlocuteur privilégié des partenaires publics et privés au

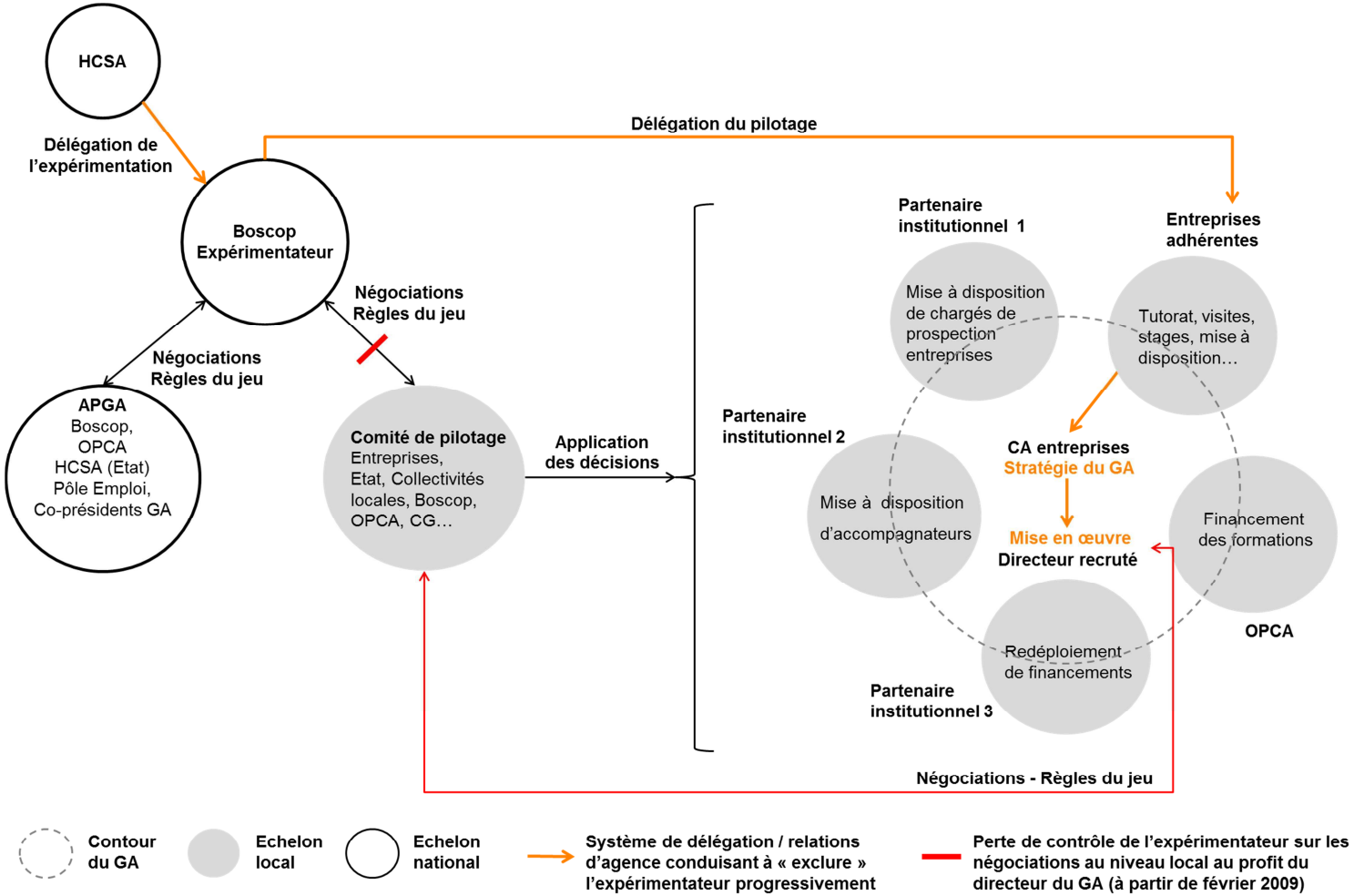
niveau du territoire. Les co-présidents et le directeur étaient en contact avec le cabinet Boscop qui accompagnait et accompagne toujours aujourd'hui le développement de l'expérimentation au niveau national. Avant le recrutement du directeur en février 2009, Boscop était très impliqué dans les négociations avec les acteurs locaux. Après cette date, le pilotage leur a échappé et ils ont perdu en légitimité et en crédibilité localement, ce que nous développerons dans le point relatif à l'hypothèse 4.

L'APGA (Association pour la Promotion des Groupements d'Activités) était un lieu où se regroupaient des personnes ressources sur les sujets de l'emploi, de la formation ou du développement économique, dans le but d'échanger sur l'expérimentation et sur son essaimage au niveau national. L'association avait pour objectif d'accompagner la mise en place, le suivi et l'évaluation de l'expérimentation des Groupements d'Activités. Elle était un espace de négociations pour le cabinet Boscop, notamment au niveau des financements des parcours. L'APGA était destinataire des subventions du HCSA permettant de financer le travail d'expertise, l'accompagnement des sites et l'évaluation. Elle confiait au cabinet Boscop l'essentiel de la mission d'ingénierie.

Pour fonctionner, le GA puisait ses ressources auprès d'un ensemble de partenaires institutionnels (collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat et dispositifs locaux d'insertion principalement), auprès de structures privées (OPCA, essentiellement l'AGEFOS PME, et les entreprises), ainsi qu'auprès des fondateurs du projet (cabinet BOSCOP et pôle de compétitivité EMC2). Les personnes dédiées à la fonction d'accompagnement des salariés du GA étaient issues des opérateurs publics de l'emploi sur le territoire. L'ensemble de ces partenaires échangeait au sujet de l'avancement du dispositif au cours de Comités de pilotage et de réunions techniques. Pour préciser les modalités de l'engagement de chacun, des contrats de partenariats (conventions) étaient ensuite négociées individuellement avec le GA (représenté par les expérimentateurs au départ puis par le directeur à partir de février 2009) ou discutées dans des groupes techniques. Le principe du Groupement d'Activités était donc de jouer sur la complémentarité des ressources des acteurs publics et privés, dans l'optique de les mutualiser pour sécuriser les transitions professionnelles des personnes éloignées de l'emploi. Ce principe de mutualisation des ressources n'a pas changé entre les deux sites expérimentaux. En revanche, le principe du pilotage par une association d'entreprise a été abandonné et l'APGA a disparu.

Avant d’aller plus loin, nous proposons une représentation synthétique du mode de gouvernance du Groupement d’Activités à Nantes-Saint/Nazaire qui met en évidence les liens entretenus entre les différents acteurs que nous venons de présenter..

Figure 23 : Fonctionnement du système d'acteurs dans le cadre du GA de Nantes/Saint-Nazaire entre le début et la fin de l'expérimentation (mars 2008 - décembre 2009)



Dans ce schéma, il apparaît nettement que le principe du pilotage par les entreprises a été respecté. De plus, deux grands dysfonctionnements ressortent. Le premier est que ce principe a conduit les expérimentateurs à promouvoir une gouvernance sous forme d'association d'entreprises qui les a exclu progressivement de la définition des grandes orientations stratégiques du premier site expérimental : ce choix s'est traduit par leur retrait quasi-total des décisions en matière de mise en œuvre du Groupement d'Activités de Nantes/Saint-Nazaire, à partir de février 2009, alors même qu'il s'agissait du premier site d'expérimentation et qu'un ensemble de dispositions était encore à prendre dans un environnement économique bouleversé. Une telle configuration a renforcé le pouvoir du directeur placé sous le contrôle hiérarchique des co-présidents du GA ; aucun système de contrôle ou d'incitation n'avait été prévu entre l'expérimentateur et le directeur.

Le deuxième dysfonctionnement provient de la déconnexion croissante qui s'est établie dans les négociations locales et nationales au sujet du financement des parcours et de la structure, ce qui est d'autant plus vrai après la perte de contrôle de l'expérimentateur. Avant cette date, le cabinet Boscop menait de front les négociations aux niveaux national et local. Il avait donc une position d'intermédiaire légitime entre ces deux échelles comme le montre le schéma précédent. Il relayait les décisions prises nationalement aux acteurs sur le territoire et réciproquement. Après cette date, son rôle d'intermédiaire s'est affaibli ; il n'a pas pour autant totalement disparu puisque les acteurs sur le territoire étaient en attente des décisions prises au niveau national concernant la mise en œuvre et le financement de l'expérimentation localement. Mais, l'expérimentateur avait de moins en moins de légitimité puisque c'est le directeur qui était chargé des relations avec les acteurs publics locaux. En outre, le manque de contractualisation au sujet des engagements pris aux niveaux national et local concernant le financement des parcours, sur l'aspect formation principalement, a contribué à faire baisser la qualité des relations de confiance entre les acteurs locaux et l'expérimentateur, alors que celle-ci était plutôt bonne au début de l'expérimentation. Dans une telle organisation, Boscop s'est alors concentré sur la construction d'accords nationaux pour garantir le financement du Groupement d'Activités, afin de « sauver » le site de Nantes et, surtout, afin de mettre en place de nouveaux sites.

Ces premiers éléments laissent entrevoir certains des dysfonctionnements qui ont contribué à l'arrêt du site de Nantes/Saint-Nazaire : les problèmes d'articulation des échelles spatiales de décision, les difficultés de circulation de l'information, la perte de contrôle de

l'expérimentateur et la perte de confiance des partenaires du dispositif au niveau local. La présentation des principales relations d'agence et du fonctionnement du système d'acteurs nous a semblé primordiale avant de tester les deux dernières hypothèses. La prochaine est celle concernant les entreprises (Hypothèse 4).

2. Hypothèse 4 : Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement

Un des paris du Groupement d'Activités était de placer les entreprises au cœur du dispositif de trois façons : en les associant au pilotage, en répondant à leurs besoins de recrutement, en mobilisant leurs ressources pour la construction des parcours des salariés du GA. Nous analysons ces trois dimensions.

2.1. Le pilotage par les entreprises

Pour associer les entreprises au pilotage, le choix a été fait de leur confier les pouvoirs de décision. Nous venons de voir qu'elles déterminaient les stratégies poursuivies localement qui étaient ensuite mises en œuvre par le directeur, conduisant à un premier problème de perte de contrôle de l'expérimentateur sur le site. Un deuxième problème renvoie à la circulation des informations entre les expérimentateurs et les entreprises au sujet des négociations en cours au niveau national (quantité et qualité des informations échangées). Le déficit d'informations a eu pour conséquence de ralentir le processus d'appropriation du dispositif par les entreprises ce qui n'a pas facilité la construction de la confiance. Les extraits d'entretien suivants témoignent de ce problème de circulation de l'information et de ses conséquences[129].

Extrait d'entretien avec le co-président du Groupement d'Activités : *« Les entreprises n'ont pas encore une place suffisante. Tant qu'il n'y avait de directeur opérationnel, il ne pouvait pas en être autrement. Dominique Bonami* (le directeur) *doit être plus présent et s'assurer que les intérêts des entreprises seront là. Les entreprises ont besoin d'une bonne vision des choses dans les choses qui se trament à l'APGA, avec Martin Hirsch, chez BOSCOP. Si tout est fait d'avance, si c'est trop politique, ça ne pourra pas fonctionner.*

Yves et Vincent (les expérimentateurs) *ont trop réfléchi au truc, le temps d'appropriation n'est pas suffisant. On est allé vite de mai à octobre 2008 jusqu'à la venue de Martin Hirsch.*

[129] Ces citations montrent également l'existence de divergences d'horizons temporels entre les entreprises et le cabinet Boscop (« calé » sur le calendrier du HCSA).

D'un côté, il faut lancer le dispositif et de l'autre, les entreprises adhéreront si x et y viennent, si on active les réseaux. »

***Extrait d'entretien avec une entreprise adhérente du Groupement d'Activités** : « Les consultants ne doivent pas apporter les réponses, ce sont les entreprises qui doivent le faire. Lors du comité de pilotage, il y a eu très peu d'interventions des entreprises, ceux qui répondaient c'étaient les consultants, ils auraient dû se taire. Les décisions doivent être prises par les entreprises. Pour le GA, il n'y a pas eu de débats pour les statuts. Tout était déjà écrit. Le déficit d'informations, le déficit d'appropriation du projet, le GA va connaître des difficultés. C'est le problème de fond : c'est une idée vraiment géniale mais qui a eu un déficit énorme en communication et en appropriation. Le projet aurait gagné à prendre le temps de cette appropriation. Il faut écrire l'histoire soi-même, ce sont les dirigeants qui doivent faire ça. »*

Début 2009, les conséquences de la crise ont frappé les entreprises adhérentes. Elles ont décidé de bloquer les recrutements compte-tenu du contexte économique et du manque de relations explicitées et actées concernant les financements et la mise à disposition de moyens humains pour le suivi des salariés et la prospection de nouvelles entreprises. Cette prudence dans les recrutements a été défendue par les co-présidents qui se sont trouvés à cette époque à gérer à la fois les problématiques de leur propre entreprise et celles du GA. Ils ont donc eu peu de temps à lui accorder par rapport au rôle qui leur était attribué[130]. Pour procéder à de nouveaux recrutements, une des solutions aurait pu être de redéfinir les besoins du secteur industriel afin que les compétences soient présentes une fois la reprise de l'activité économique, ou bien, de s'orienter vers d'autres secteurs d'activités, mais le travail de GPEC territoriale réalisée en amont du projet n'a pas été réactualisée et les entreprises adhérentes ont décidé de maintenir la vocation industrielle du GA. Le cabinet Boscop exerçait des pressions pour ouvrir le GA à d'autres secteurs mais son pouvoir de contrôle et d'incitation était nul.

Il n'est pas possible de se prononcer sur les effets du pilotage par les entreprises sur l'échec de Nantes/Saint-Nazaire. On peut cependant indiquer que : i) la perte de contrôle de l'expérimentateur sur le pilotage a été source de dysfonctionnements et que ii) le dispositif était animé par différents types d'intérêts pouvant diverger : les intérêts privés poursuivis par les entreprises, les intérêts du HCSA relayés par Boscop, la mission d'intérêt général du GA de réinsérer des demandeurs d'emplois ainsi que le propre intérêt privé de l'expérimentateur.

[130] « Les entreprise aujourd'hui n'ont plus les besoins d'hier et n'auront pas de temps à consacrer au GA, elles ont d'autres priorités. » (Extrait d'entretien avec une entreprise adhérente).

La dimension pilotage n'étant pas l'unique dimension de l'hypothèse 4, nous proposons maintenant d'étudier le principe de GPEC et le soutien apporté par les entreprises dans la construction des parcours.

2.2. La GPEC Territoriale (GPECT) et l'aide des entreprises dans la construction des parcours

L'ambition de départ du GA était d'impulser et de réaliser, avec la participation des entreprises adhérentes et des partenaires publics, un travail de GPEC Territoriale (GPECT) en continu. En outre, l'implication des entreprises dans la construction des parcours des salariés GA devait permettre de mieux définir leurs besoins en compétences. Ainsi, la réunion de ces deux dimensions - GPECT et implication des entreprises dans les parcours -, en plus de la première concernant le pilotage, devait permettre d'améliorer l'appariement sur le marché local du travail de Nantes/Saint-Nazaire. Il s'est finalement avéré que la réalisation d'une GPECT a échouée mais que la participation des entreprises dans les parcours des salariés a été une réussite.

S'agissant de la GPECT, le résultat s'explique en partie par le fait que les accompagnateurs dédiés à cette tâche ont tardé à être « mis à disposition » auprès du GA et que ceux qui l'ont finalement été ne disposaient pas des outils nécessaires à cette nouvelle forme de prospection et ne pouvaient pas s'appuyer sur des objectifs clairement définis. Là encore, un déficit d'information, d'explicitation des relations, et leur manque de formalisation, ont été à l'origine des problèmes organisationnels rencontrés pour mettre en œuvre le principe de GPEC territoriale préalablement défini par l'expérimentateur : *« Sur la prospection entreprises, elle a été insuffisante car le GA n'avait pas les moyens pour le faire. L'arrivée du directeur a été tardive ; on a attendu les collectivités pour avancer là-dessus.* » (Extrait d'entretien avec une entreprises adhérente).

Une soixantaine d'entreprises a finalement été contactée par les personnes dédiées à la prospection des entreprises pour le GA. Selon elles, les entreprises ont été sensibles à sa philosophie et à son concept. Néanmoins, la très grande majorité n'a pas adhéré. Les raisons de leur non adhésion ont évolué dans le temps. Dans un premier temps (automne 2008), les entreprises demandaient quelles étaient les entreprises déjà adhérentes au GA ou celles qui étaient en voie de le rejoindre avant de s'engager. On retrouve sur ce point les dimensions réseaux de relations sociales et confiance. Dans un deuxième temps, la crise économique a eu

pour effet de revoir très largement à la baisse les besoins de recrutement, par conséquent, les entreprises prospectées n'ont pas vu d'intérêt à adhérer.

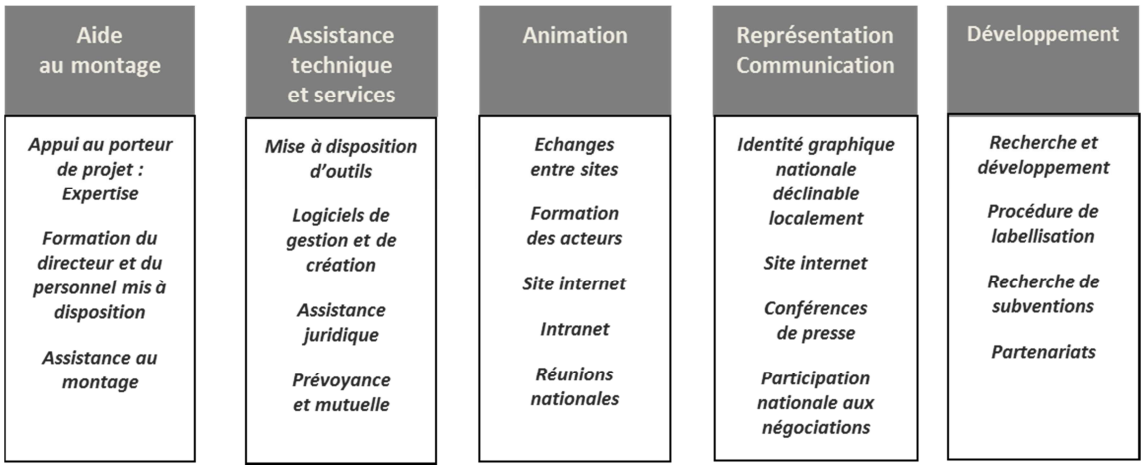
S'agissant de la participation des entreprises dans la construction des parcours, nos observations directes sur le terrain ont montré qu'elle a été forte. Le groupe de membres fondateurs s'est fortement impliqué en termes de temps passé en réunions, de présentation des métiers du secteur industriel lors des modules de pré-recrutement, d'intégration des salariés ou encore, de temps pour faire visiter les entreprises, de mise en place de tutorat…

Les entretiens avec les entreprises adhérentes au GA ont révélé à la fois leur engagement, leur intérêt pour le dispositif, et les problèmes auxquels elles ont été confrontées en pilotant cette expérimentation. La mauvaise circulation des informations entre les échelles nationales et locales et le manque d'explication et de formalisation des engagements pris à ces différents niveaux concernant le financement ont fait augmenter, plus que prévu initialement, les coûts de transaction liés à leur participation dans le dispositif. Le mode de pilotage dont les expérimentateurs sont à l'origine a contribué largement à ces coûts. La place des entreprises sur le deuxième site expérimental a finalement totalement été revue, c'est ce que nous présentons dans le point suivant.

2.3. La place des entreprises au sein d'Amétis - Agence de transition® en Touraine

Les blocages observés sur le premier site n'ont pas empêché la réalisation du second. Au contraire, les porteurs de projet ont fait la promotion du Groupement d'Activités auprès des acteurs publics et privés d'autres territoires ainsi qu'auprès d'institutions au niveau de l'Etat, le soutien du HCSA ayant eu une durée limitée dans le temps (de 2008 à fin 2009). La Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) est désormais d'un fort soutien pour la continuité de l'expérimentation. Dans la nouvelle version du dispositif, les consultants à l'origine du projet ont souhaité reprendre la main sur le pilotage. Ils sont actionnaires majoritaires de la SAS Amétis Touraine. Ils ont par ailleurs dissous l'APGA. Le développement des sites en France est désormais géré par Réseau Amétis, dont Yves Monteillet est le directeur Général et Vincent Boutemy le président. Une directrice des opérations a été recrutée en 2010 dans ce réseau. Réseau Amétis constitue un appui, un accompagnement et une expertise pour le développement des agences de transition Amétis. Les missions de Réseau Amétis sont décrites dans la figure ci-après.

Figure 24 : Missions de Réseau Amétis



Source : Réseau Amétis

La place des entreprises a radicalement changé dans cette nouvelle version du dispositif. Elles n'interviennent plus dans la définition des stratégies et la mise en œuvre du dispositif. L'expérimentateur avait évoqué la création d'un Conseil d'Orientation Amétis dans lequel seraient représentés les entreprises, les institutions et les salariés mais ce dernier n'a pas encore vu le jour. Lorsque celui-ci sera créé, on peut penser que celles-ci reprendront une place dans la gouvernance du dispositif.

Aujourd'hui, 150 entreprises sont partenaires d'Amétis Touraine principalement dans les secteurs de l'industrie, des transports, du BTP, du médico-social. Le directeur du site - Thierry Pétonnet - est chargé des relations avec les entreprises : il se charge de la prospection, de l'identification des besoins de recrutement, du placement des salariés en immersion et en mise à disposition en entreprises, des échanges réguliers avec elles, des demandes de participation aux modules de pré-recrutement pour qu'elles présentent leurs métiers ou leur secteur... Un entretien semi-directif avec le directeur en juin 2011 fait apparaître que les relations tissées avec les entreprises sont de bonne qualité. Sur une échelle de 1 à 10, il estime que la qualité de cette relation est de 7. Il s'agirait bien entendu d'avoir également l'avis des entreprises sur ce point. Sur 150 entreprises partenaires, au moins 80 ont déjà participé de près ou de loin à Amétis, c'est-à-dire participé à des réunions, aux phases de pré-recrutement ou aux parcours des candidats recrutés ce qui est important selon lui lorsque ce chiffre est rapporté à 23 salariés. Enfin, une dizaine de salariés ont ou vont être embauchés par des entreprises partenaires d'ici la fin de l'année 2011 ce qui est une preuve de la capacité du GA à répondre à leurs besoins.

2.4. Résultats relatifs à l'hypothèse 4

A Nantes/Saint-Nazaire, bien que l'implication des entreprises ait été forte, le mode de pilotage et les insuffisances relevées autour du travail de prospection d'entreprises et d'emplois nous conduisent à réfuter l'hypothèse 4. Des dysfonctionnements en lien avec la mauvaise circulation de l'information ont pesé sur l'ambition de départ d'améliorer l'appariement sur ce marché local du travail. En Touraine, les entreprises ne participent plus au pilotage. L'hypothèse 4 n'est donc plus de mise sur ce territoire. Néanmoins, les entreprises s'impliquent positivement dans la construction des parcours et certaines d'entre-elles ont déjà employé des salariés d'Amétis Touraine ou prévoient d'en employer en CDI avant la fin de l'année 2011. Ces recrutements traduisent selon nous la capacité du dispositif à améliorer l'appariement sur le marché local du travail. En plus de cela, le directeur de la structure souligne la qualité des liens entretenus entre Amétis Touraine et les entreprises partenaires qui s'impliquent à différents niveaux. Sur ce nouveau site, en revanche, la dimension GPECT du dispositif est moins mise en avant ; ce qui est plutôt mis en évidence par l'expérimentateur est qu'Amétis est un nouveau service d'aide au recrutement qui « colle » au plus près des besoins des entreprises dans le but d'améliorer l'appariement : le GA participe à faire émerger les besoins en emploi et en compétences, à qualifier les salariés en conséquence, à résoudre leurs problèmes périphériques à l'emploi, à créer des liens directs entre les accompagnateurs et les entreprises pendant tout leur parcours et après leur embauche en CDI dans une entreprise (suivi de 6 mois après la sortie).

Tableau 32 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 4
Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement sur les marchés locaux du travail

Hypothèse 4	Hypothèse validée Oui / Non / Partiellement
Nantes/Saint-Nazaire	Non
Touraine	Non pertinente

Pour finir, nous passons maintenant à l'étude de la dernière hypothèse qui concerne le principe de la mise en cohérence des ressources publiques et privées sur un territoire pour garantir des parcours sécurisés aux salariés du GA.

3. Hypothèse 5 : Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui permet de sécuriser les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité

Nous commençons par décrire l' « équipement des marchés » imaginé à Nantes/Saint-Nazaire pour sécuriser les parcours puis nous décrivons celui accompli en Touraine.

3.1. L' « équipement des marchés » à Nantes/Saint-Nazaire

La volonté de procéder par redéploiement des ressources préexistantes multiplie le nombre de parties prenantes, chacune devant trouver sa place dans le nouveau dispositif. A Nantes/Saint-Nazaire, les décisions prises au niveau national, notamment en matière de financement de la formation, ont souffert d'un manque de formalisation et d'articulation avec l'échelon local. A mesure que l'expérimentation avançait, nos entretiens ont révélé que les acteurs publics et privés locaux ont perdu confiance dans l'expérimentation à cause des modes de financement incertains, de la lenteur de la montée en charge du dispositif et de celle des négociations sur les tâches des accompagnateurs ou encore à cause de doutes sur la faisabilité du dispositif dans un contexte de crise.

Nous avons recensé dans le tableau suivant les principales ressources financières et humaines qui ont été apportées par les acteurs publics et privés à Nantes/Saint-Nazaire dans le but de sécuriser les parcours et de financer le fonctionnement du GA.

Tableau 33 : Ressources redéployées par les partenaires publics et privés pour le GA

Partenaires	Ressources redéployées
Airbus et Alcatel	120 000 euros versés au titre des conventions de revitalisation
Pôle Emploi	Prescription et places dans les formations référencées
CG 44	Aides CI-RMA Aides à la formation Mise à disposition des accompagnateurs
Région	Subvention d'aide au démarrage
Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire via le PLIE et la Mission Locale	Accompagnateurs Chargés de prospection entreprises
Nantes Métropole via la Maison de l'emploi, la mission locale et le PLIE	Accompagnateurs Chargés de prospection entreprises

Partenaires	Ressources redéployées
OPCA AGEFOS PME	Fonds de formation

La stratégie de redéploiement adoptée par le GA a conduit à faire travailler ensemble des institutions qui s'appuyaient chacune sur des « règles du jeu » précises, définies localement et nationalement, parfois contradictoires avec les principes fondateurs du GA.

3.1.1. L'incompatibilité des « règles du jeu » des institutions avec celles du GA

Le GA a dû composer avec les règles du jeu des institutions en place. Par exemple, un des principes du Groupement était de ne pas recruter de salariés en fonction de critères préétablis. Or, les institutions fonctionnent en obéissant à des critères de statut (Rmistes, jeunes, demandeurs d'emploi…) et/ou de localisation (territoires de la Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire (Carène) ou de la Communauté Urbaine de Nantes), qui doivent être respectés pour obtenir leur soutien. On observe que les salariés recrutés ont respecté de fait ces critères et que ceux qui ne les respectaient pas ont été irrémédiablement écartés (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 6. Exemple d'une postulante à l'entrée du GA sur le site de Saint-Nazaire au mois de janvier 2009

Sophie[131], 24 ans, a assisté à l'ensemble du processus de pré-recrutement GA qui a débuté par une information collective le 16 octobre 2008 et s'est poursuivi par les modules de pré-recrutement des 14 et 15 janvier 2009. L'entretien individuel laissait peu de doutes sur sa motivation à occuper un métier dans l'industrie selon les accompagnateurs, sur sa volonté de reprendre une formation et à s'investir si elle devenait salariée du GA. De plus, elle avait assez peu de contraintes périphériques à l'emploi. Par rapport aux « critères » du GA, la commission de validation des recrutements avait décidé qu'elle pouvait être embauchée. Mais, en examinant son statut, l'équipe d'accompagnateurs s'est aperçue qu'elle était inscrite à l'ANPE de Pornic, bénéficiait d'un suivi par la mission locale de Machecoul qui était hors du territoire de la CARENE et qu'elle n'était pas dans le dispositif RMI vu son âge. Les accompagnateurs dédiés au GA étant issus du CG 44 et du PLIE qui couvre seulement le territoire de la CARENE, la candidate a finalement été écartée.

L'expérimentateur, en faisant reposer l'accompagnement dans le GA sur les accompagnateurs « mis à disposition » par les structures publiques partenaires, s'est trouvé confronté à des blocages pour mettre en place un fort niveau d'individualisation des parcours. La CARENE, le Conseil Général et Pôle Emploi ont précisé sur un document formalisant le travail des

[131] Prénom modifié

accompagnateurs que : « *les chargés d'accompagnement sont dédiés à une mission pour le Groupement d'Activités, ils ne sont ni mis à disposition ni détachés. La responsabilité hiérarchique reste du ressort de la structure employeur* ». Les tâches qui ont donc été imparties aux accompagnateurs dédiés au GA étaient celles qui leur étaient habituellement demandées au sein de leur structure de rattachement. Par exemple, les accompagnateurs du PLIE (financé par le CG et la Carène) dédiés au GA n'ont pas eu l'autorisation de suivre les salariés en entreprises car un tel suivi ne faisait pas partie de leurs missions. Une des raisons qui expliquait la volonté de ne déroger à aucune règle est l'apport de FSE (Fonds Social Européen) dans le financement des structures partenaires, notamment le PLIE. En effet, le FSE implique un contrôle très précis des tâches effectuées par le personnel des structures bénéficiant de fonds européens (temps passé sur telle ou telle tâche, nombre de personnes suivies...).

Pour résoudre les problèmes d'incompatibilité des règles du jeu locales et nationales avec les règles de fonctionnement du GA qui ont pesé au début de l'expérimentation sur la montée en charge, le Conseil Général de Loire-Atlantique avait émis l'idée de poursuivre l'expérimentation exclusivement sur le public pour lequel il était compétent (bénéficiaires du rSa) afin de montrer l'opérationnalité du dispositif. Il ne souhaitait pas attendre que chaque partenaire ait levé l'ensemble des contraintes pour avancer (cf. entretien ci-dessous). Or, cette idée remettait en cause un des principes fondateurs du dispositif qui préconisait que l'entrée dans le GA ne soit soumise à aucun critère de statut et surtout, allait à l'encontre de l'objectif de proposer un nouvel équipement des marchés qui décloisonne et sécurise.

Extrait d'entretien avec le service insertion du CG44 : *« On essaye de créer les conditions pour que le GA puisse fonctionner sur l'ensemble des publics, beaucoup de temps est donc passé pour les négociations. C'est une erreur, on devrait regarder sur quel(s) public(s) le GA peut fonctionner : pour les RMIstes, ça peut le faire, car on a le public, on a l'argent (CIRMA + AGEFOS), toutes les conditions sont réunies. Aujourd'hui c'est bloqué, c'est une erreur stratégique d'attendre de réunir l'ensemble pour que ça fonctionne : perte de crédit depuis quelques mois du projet. Il faut faire la preuve que le GA peut fonctionner pour un certain public. Il faut se lancer. Il faut faire la preuve que c'est un projet opérationnel qui fonctionne. Il existe beaucoup d'interrogations autour de ce projet, il ne faut pas penser qu'il fait consensus auprès des institutions.* »

Finalement, le GA s'est trouvé face à un problème d'inadéquation des règles du jeu locales et globales des acteurs publics avec ses propres règles de fonctionnement. L'explicitation et la formalisation des relations entre la structure expérimentale et ses partenaires ont tardé, voire n'ont jamais été réalisées. Peu à peu, les acteurs publics locaux ont perdu confiance dans le dispositif (cf. entretien ci-dessus). Un agent public de Nantes précisait qu'il avait « (…) *conscience de l'intérêt du changement de pratiques* (attendu par le GA) *mais les évolutions ne peuvent pas s'opérer du jour au lendemain. Il faut réfléchir au temps des institutions et au temps de l'expérimentation qui sont différents.* ». Les blocages pour mettre en œuvre le GA semblent donc aussi provenir de problèmes d'inertie institutionnelle mais surtout de problèmes d'articulation des environnements institutionnels local et global, d'autant plus que certaines des règles des structures publiques locales ont évolué au moment même de la mise en œuvre de l'expérimentation.

3.1.2. La reconfiguration institutionnelle du Conseil Général de Loire-Atlantique

Le territoire de Nantes/Saint-Nazaire a connu une réorganisation de ses institutions partenaires dans le champ de l'insertion et de l'emploi. Cette réorganisation a été source d'opportunités et de blocages pour l'expérimentation. Le Conseil Général de Loire Atlantique a reconfiguré son service de l'emploi à la fin de l'année 2008 en créant des « unités emplois », regroupant « *sur un même site les professionnels missionnés sur l'emploi des bénéficiaires du RMI* »[132]. Cette restructuration a eu pour effet un désengagement de la part du Conseil Général dans les structures locales d'emploi (PLIE, Missions Locales, Maison de l'Emploi de la Métropole Nantaise). Ainsi, le PLIE de Saint-Nazaire a été contraint de procéder à un plan social à l'automne 2008. Les missions des « référents parcours » ont été externalisées vers la mission locale et Pôle Emploi, le PLIE continuant d'assurer les missions d'ingénierie et les relations entreprises. Cette refonte a conduit au licenciement de plusieurs personnes, en particulier les deux chargés d'accompagnement qui avait été mis à disposition initialement du GA.

Plus précisément, cette restructuration a eu un double impact. Dans un premier temps, la réorganisation du PLIE a laissé une grande marge de manœuvre aux deux accompagnateurs. Ce contexte institutionnel, associé au manque de formalisation par le GA de leurs missions, les a incités à prendre des initiatives qui ont permis d'avancer rapidement sur les problèmes qu'ils rencontraient. Dans un deuxième temps, le plan social du PLIE a au lieu : un

[132] Source : www.cg44.fr

accompagnateur a été finalement embauché par le CG 44 en tant que « Chargé d'accompagnement emploi », l'autre a été mis à disposition temporairement de Pôle Emploi en tant que référent de parcours. Ces changements de postes ont eu pour conséquence une démotivation des deux personnes chargées de l'accompagnement des salariés du GA, qui ont vu leurs rôles et leurs missions se restreindre. La personne salariée du CG 44 suivait exclusivement les salariés du GA qui étaient Rmistes avant leur entrée dans le dispositif. La personne mise à disposition auprès de Pôle Emploi suivait tous les autres salariés. Ensuite, compte-tenu du contexte d'incertitude, l'accompagnateur mis à disposition auprès de Pôle Emploi a souhaité stopper sa mission pour le GA en juillet 2009. A partir de cette date, seuls les ex-Rmistes pouvaient être accompagnés. L'entretien avec le directeur témoigne des deux périodes qu'ont connus les accompagnateurs.

Extrait d'entretien avec le directeur du GA de Nantes/Saint-Nazaire : *« Les accompagnateurs des publics dans le GA sont au régime sec aujourd'hui : on leur demande de ne pas être à temps plein. D'octobre à décembre 2008, ils ont connu le luxe et les paillettes du GA, ils ont pu y consacrer un temps plein et ont été imbibés du projet. La restructuration du PLIE leur a donné une liberté qu'ils n'ont plus aujourd'hui. »*

Pour finir, la mutualisation et l'articulation des sources de financement pour construire des parcours sécurisés et individualisés dans le Groupement d'Activités ont été rendue difficiles par le manque d'explicitation et de contractualisation des relations entre les partenaires.

3.1.3. Le manque d'explicitation des relations et de contractualisation pour construire la sécurisation des parcours

Nous nous concentrons sur l'exemple du financement des parcours de formation qui a été un des problèmes centraux de financement.

Compte-tenu des éléments en notre possession, il s'avère que le modèle économique du GA n'était pas viable avec un seul financeur de la formation. L'OPCA AGEFOS PME s'est fortement impliqué dans le dispositif mais a alerté dès le printemps 2009 qu'il ne pourrait pas continuer à financer 100% des coûts pédagogiques et 100% des coûts salariaux des formations suivies par les salariés du GA. Il a alors demandé au GA de réunir un comité des financeurs afin de trouver une solution. L'AGEFOS PME a alors indiqué qu'il financerait 50% des coûts pédagogiques et 50% des coûts salariaux des nouvelles formations à condition qu'un ou plusieurs autres financeurs de la formation s'engagent à ses côtés. Dans la mesure où aucun

autre organisme ne s'est engagé, AGEFOS PME a stoppé le financement de toute nouvelle formation à partir de juillet 2009, y compris pour les personnes déjà salariées. AGEFOS PME s'était toutefois engagé à poursuivre le financement des formations déjà commencées. Cette décision a été vécue comme un revirement de situation par l'expérimentateur qui pensait qu'AGEFOS PME souhaitait être le seul OPCA financeur. Mais, nous avons constaté qu'aucun accord cadre n'avait été signé entre l'AGEFOS national et le GA, qu'aucune contractualisation ne liait donc ce dernier avec l'AGEFOS régional qui était chargé de débloquer les fonds. Le GA a ainsi dû supporter ces coûts *via* d'autres sources de financements alors même qu'un salarié, en période de formation, ne dégage aucune autre source de financement (sauf les ex-Rmistes pour lesquels le GA touchait le CIRMA) et que l'activité de formation était l'activité la plus exercé dans le GA, en particulier à partir de la crise économique. Par conséquent, le GA a puisé sur ses réserves financières, composées principalement des fonds des conventions de revitalisation. Par ailleurs, les périodes d'inactivités représentant 11% en moyenne du temps d'un parcours ont eu un coût important.

Finalement, la multiplication des partenaires aux règles de fonctionnement différenciées, la difficile circulation de l'information, l'absence de conventions de partenariats actés sur les financements sont à l'origine de l'augmentation des coûts de gouvernance du GA, ce qui a contribué très largement à son échec. Le principe de mutualisation n'a pas évolué entre les deux sites mais sur le deuxième, la dimension financement des parcours a été retravaillée, notamment en termes d'accords et de contractualisation.

3.2. L' « équipement des marchés » en Touraine

En Touraine, les consultants de Boscop ont fait appel à leurs relations personnelles pour promouvoir le Groupement d'Activités : le responsable de la direction emploi insertion et une élue au Conseil Général de l'Indre et Loire (CG 37). Le CG37 a ensuite mobilisé ses partenaires sur le territoire pour mettre en œuvre le dispositif. Comme pour le site de Nantes/Saint-Nazaire, nous récapitulons dans un tableau les ressources publiques et privées mutualisées dans le cadre d'Amétis.

Tableau 34 : Ressources redéployées par les partenaires d'Amétis Touraine

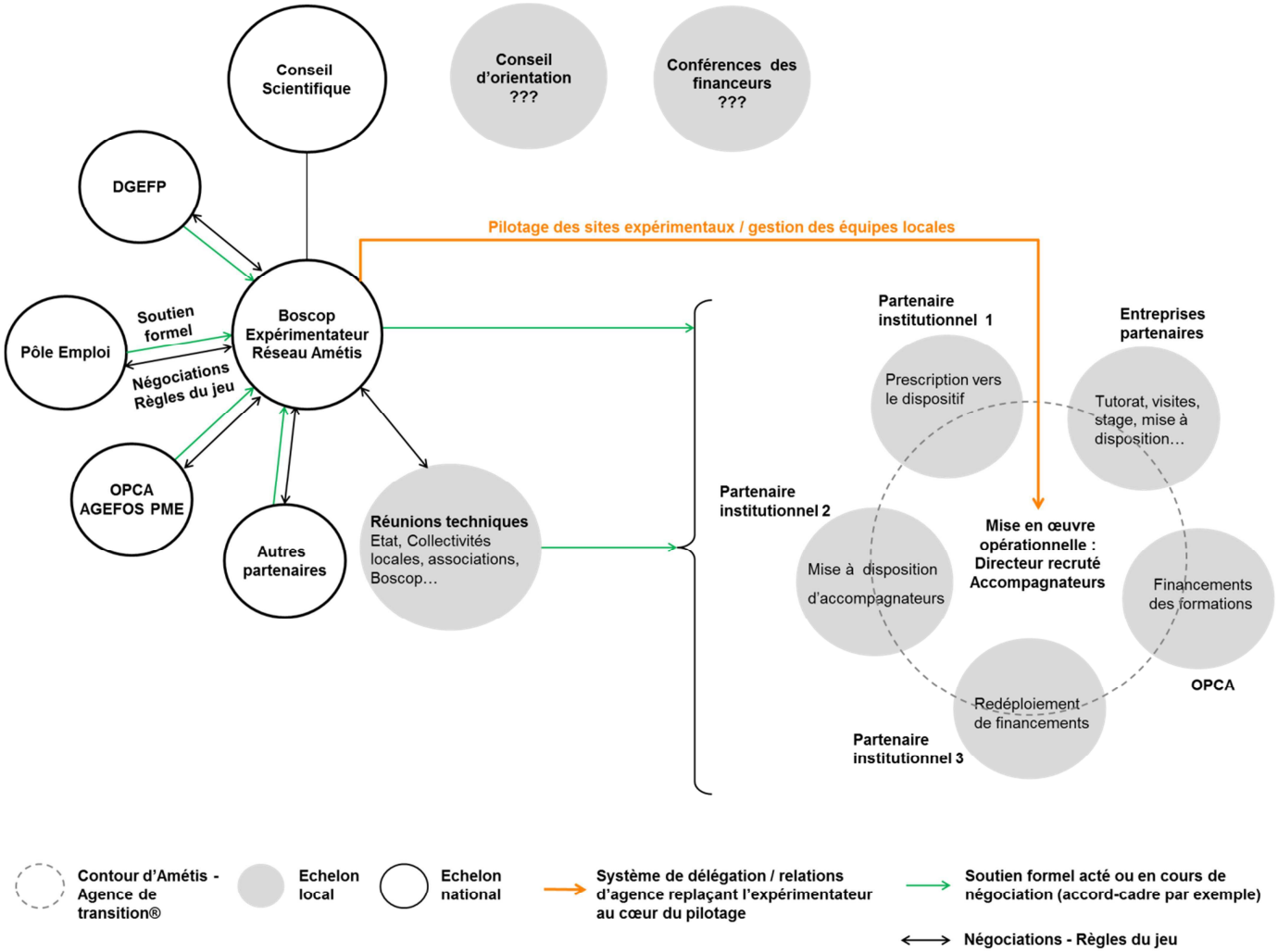
Partenaires	Ressources redéployées
Michelin	30 000 € de subventions et 60 000 € de prêt
Pôle Emploi	Prescription Financement des modules de pré-recrutement Financement de la phase orientation inclus dans la période de pré-qualification interprofessionnelle (PQI).
CG 37	Aide financière au démarrage Mise à disposition d'un accompagnateur Co-financement de la phase de formation professionnelle
Région	Pas de soutien hors convention Région/Département.
Etat - DGEFP	Quota de Contrats d'Accompagnement à l'Emploi (CUI-CAE) réservés aux salariés d'Amétis (90% des salaires pris en charge par l'Etat)
Tours +, Pise, Maison de l'emploi Chinon	Aide au démarrage environ 40 000 euros (CG37 y compris)
OPCA AGEFOS PME	Fonds de formation - Financement de la PQI et de la formation professionnelle si besoin
OPCA de branche	Financement de la formation professionnelle en fonction du domaine de qualification poursuivi par le salarié

Le principe de mutualisation des moyens humains et financiers est donc toujours au cœur de la sécurisation des parcours professionnels proposée par Amétis. Pour accompagner les parcours, le Conseil Général a mis à disposition du dispositif un de ses conseillers insertion rSa. A l'inverse du premier site, il est libre d'organiser ses missions. Ceci pourrait laisser penser que les acteurs locaux peuvent s'affranchir des règles globales. Dans les faits, cependant, les acteurs interrogés disent accepter de s'en affranchir temporairement en raison du cadre expérimental du dispositif. La question de leurs comportements après cette phase d'expérimentation, et donc de la stabilisation du modèle d'agence de transition, reste ouverte.

Avec les autres partenaires publics, l'enjeu premier est d'articuler les différentes sources de financement et les dispositifs pour sécuriser les parcours de façon plus satisfaisante que sur le premier site expérimental. Si l'expérimentateur a bien tiré des enseignements de l'échec de Nantes/Saint-Nazaire, cette articulation devrait reposer sur l'explicitation des relations, sur des efforts en matière de contractualisation, sur une meilleure circulation de l'information et sur une articulation plus satisfaisante des règles du jeu à l'échelle locale et nationale. Avant de vérifier si les améliorations apportées au deuxième site vont dans ce sens, nous présentons le

fonctionnement général du nouveau système d'acteurs, qui donne d'ailleurs de premiers éléments de réponses. Dans ce nouveau système, l'expérimentateur occupe une place centrale dans les négociations, dans la définition de la stratégie et dans la mise en œuvre d'Amétis.

Figure 25 : Fonctionnement du système d'acteurs dans le cadre d'Amétis Touraine



Le cabinet Boscop est au cœur des négociations nationales et locales. Il a créé une plate-forme nationale Réseau Amétis sous forme privée (SAS) qui lui a permis de reprendre totalement le contrôle des sites expérimentaux. Bien que le cadre de Réseau Amétis soit privé, celui-ci exerce une mission d'intérêt général (Bilan intermédiaire Amétis Touraine, Réseau Amétis, 2011). En termes d'organisation, il existe de nouvelles instances de concertation et d'échanges comme le Conseil Scientifique qui regroupe des personnes impliquées dans des réseaux ou des actions en lien avec l'expérimentation (la DGEFP ou Pôle Emploi par exemple). Ce conseil suit le processus d'évaluation. Il fait penser à l'APGA. En revanche, d'autres instances, tel qu'un Conseil d'Orientation, qui, sur le territoire d'expérimentation, regrouperait les partenaires institutionnels, les entreprises et les salariés, peine à se mettre en place, ce que les acteurs interrogés regrettent (6 institutionnels interrogés en juin 2011). Il apparaît sur le schéma que par rapport à Nantes/Saint-Nazaire, le niveau local et les entreprises ont peu de moyens pour peser dans la définition des stratégies du dispositif, si ce n'est en ne réaffirmant pas leur soutien. Les partenaires institutionnels enquêtés en juin 2011 pensaient que peu d'informations circulaient sur le développement d'Amétis depuis la fin de la phase de lancement en 2010. L'expérimentateur a réaffirmé depuis sa volonté de créer le Conseil d'Orientation et les a tenus informé des avancées du dispositif en juillet 2011 mais il semble que la circulation des informations sur l'expérimentation entre le niveau national et le niveau local soit toujours un des leviers pour l'action d'Amétis.

Malgré tout, des améliorations notables ont été apportées depuis l'échec de Nantes/Saint-Nazaire. Nous avons noté qu'un grand pas a été fait au niveau des négociations nationales. Depuis 2011, des accords-cadres (signés ou en cours de négociation) apportent des garanties financières aux parcours (accords-cadres avec la DGEFP, Pôle Emploi et AGEFOS PME). De manière plus générale, l'explicitation des relations entre les principaux partenaires et un ensemble de conventions de partenariat ont été signées ce qui lève un certain nombre des dysfonctionnements observés sur le premier site. Le directeur d'Amétis Touraine interrogé en juin 2011 précise tout de même que l'application au niveau local des décisions nationales ne se fait pas instantanément. Par exemple, l'expérimentateur[133] et lui constatent un grand écart entre les règles définies au niveau national et le temps de la prise de décision sur les territoires, notamment concernant l'OPCA AGEFOS PME. Il faut savoir que chaque AGEFOS gère un budget régional. Par conséquent, cet échelon est essentiel pour la mise en

[133] Source : réunion du 12 juillet 2011 à Tours.

œuvre de l'expérimentation localement alors qu'il n'ait pas directement au cœur des négociations entre l'expérimentateur et l'AGEFOS au niveau national. Ce « grand écart » explique les problèmes de financement d'Amétis Touraine en 2011 selon l'expérimentateur.

3.3. Conclusion relative à l'hypothèse 5

Sur le premier site expérimental, la mutualisation des moyens humains et financiers des structures partenaires qui a été proposée n'a pas conduit à faire exister le modèle d' « équipement des marchés » pensé initialement pour sécuriser les parcours des salariés du GA. L'expérimentateur a d'abord été confronté à des problèmes d'inadéquation des règles du jeu des institutions locales avec les principes du GA. Ensuite, le manque d'explicitation des relations entre les partenaires et de formalisation de leurs engagements, n'ont pas permis de stabiliser le modèle financier. En outre, la construction de la confiance n'a pas été favorisée par ces problèmes de mise en œuvre. Néanmoins, les démarches entreprises en termes de mutualisation des moyens et d'articulation des financements ont posé les bases de la négociation pour construire un modèle de sécurisation des parcours sur les autres sites expérimentés (Touraine, Mulhouse, Avignon).

En effet, à l'heure actuelle, on constate des progrès importants en matière de financement des parcours des salariés Amétis comparativement au premier site expérimental. Des accords-cadres nationaux et des conventions de partenariats formalisent les engagements des partenaires. L'expérimentateur s'est attaché à définir un parcours type qu'il a ensuite « découpé » en différentes phases (orientation, pré-qualification, qualification…) correspondant chacune à une source de financement ou à un dispositif particulier qui, mis « bout à bout », sont supposés financer l'ensemble de ce parcours type. Récemment, la DGEFP a préconisé à Amétis de travailler, parallèlement aux négociations nationales, sur la mise en place d'une conférence de financeurs avec les opérateurs de terrain. Une conférence des financeurs est « *un procédé qui vise à soutenir l'exercice d'une compétence de financement partagée. Elle est un moyen de décloisonner les financements pour suivre l'individu dans « son » parcours et remédier ainsi à un défaut de prise en charge* » (Duclos, 2011). Par exemple, dans le deuxième groupe de salariés embauché par Amétis Touraine, des personnes ont connu une période de pré-qualification plus longue que celle imaginée en moyenne à cause d'un faible niveau en savoirs de base (français et mathématiques). Cet allongement de la phase de pré-qualification a eu pour conséquence d'augmenter le coût des parcours des personnes concernées sans que des contreparties financières aient pu être

anticipées. Jusqu'ici, l'expérimentateur d'Amétis s'est donc concentré sur les négociations nationales pour assurer les financements d'un « parcours type » mais « (…) *ce parcours type ne coïncide que rarement avec les « parcours réels » que sont amenés à suivre les participants. A cet égard, les conventions de partenariat auraient certainement gagné en souplesse à être articulées et prolongées par une animation in situ empruntant au procédé de la conférence des financeurs* » (Duclos, *op.cit.*). Une telle procédure permettrait donc d'aller un cran plus loin en matière d'individualisation et de sécurisation des parcours. Nous notons aussi qu'un axe d'amélioration d'Amétis pourrait consister à créer des liens directs entre les financeurs nationaux, leurs relais sur les territoires d'expérimentation et les autres financeurs localement. Aujourd'hui encore, Boscop joue le rôle d'intermédiaire entre les échelons local et national (*cf.* schéma ci-dessus), ce qui complexifie la chaîne de la circulation de l'information. Il apparaît que les engagements et les pratiques des partenaires nationaux et locaux sont fragiles sur la première année de fonctionnement d'Amétis Touraine (Bilan intermédiaire Amétis Touraine, Réseau Amétis, 2011, entretien avec le directeur d'Amétis Touraine, 2011). Ce problème d'articulation entre les échelles spatiales affaiblit le modèle économique du dispositif expérimenté[134].

Enfin, au terme de cette évaluation, nous souhaitons souligner que l'ambition de départ en matière de sécurisation des parcours s'est réduite entre les deux sites expérimentés. L' « équipement des marchés » est en effet aujourd'hui moins ambitieux en Touraine et sur les prochains sites. Amétis est un sas vers l'emploi en CDI dans une entreprise « classique » alors que le Groupement d'Activités était une structure dans laquelle *a priori* l'individu pouvait construire sa trajectoire professionnelle, à moyen ou long terme, en gérant un ensemble de transitions plus large que celui qui est proposé au sein d'Amétis. En juillet 2011, l'expérimentateur a émis le souhait de comprimer au maximum les phases de mises à disposition en entreprise facturées, au sein des parcours des salariés d'Amétis, car leur gestion entraine un coût trop important qui n'a pas de contrepartie. Aujourd'hui, c'est en fait le parcours d'insertion - orientation, immersion, accompagnement, qualification - qui est totalement intégré dans le CDI proposé par Amétis, ce qui est déjà un grand pas vers l'objectif de sécurisation des parcours, mais passée cette phase d'insertion, les personnes sont incitées à sortir du dispositif pour occuper un CDI dans une entreprise « classique ». Leurs futures

[134] Amétis Touraine affiche une perte de 100 000 euros sur la première année de fonctionnement (Source : Réunion « institutions » du 12 juillet 2011 à Tours).

transitions professionnelles vers le non emploi, ou vers d'autres emplois par exemple, ne sont donc plus du ressort d'Amétis - Agence de transition ®.

Tableau 35 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 5
Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui permet de sécuriser les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité

Hypothèse 5	**Hypothèse validée** **Oui / Non / Partiellement**
Nantes/Saint-Nazaire	Indétermination : - « Equipement des marchés » ambitieux - Sécurisation des parcours : plutôt négative - Coûts non évalués
Touraine	Indétermination : - Réduction de l' « ampleur de l'équipement » entre les deux sites - Sécurisation des parcours : plutôt positive - Coûts non évalués mais difficultés avérées de financement de la structure et des parcours

Conclusion du Chapitre 4

La phase expérimentale d'un dispositif est source d'incertitudes, de blocages ou de problèmes pour l'ensemble des parties prenantes pouvant conduire à des échecs : l'arrêt du site de Nantes/Saint-Nazaire en 2009 en est l'illustration bien qu'il n'ait pas mené à la fin de l'expérimentation sur le territoire national. Cette phase est aussi à la fois source d'opportunités car elle permet de tester un dispositif à petite échelle, éventuellement de l'adapter chemin faisant, avant une possible généralisation. Elle est donc l'occasion de relever les conditions primordiales au fonctionnement d'un dispositif. C'est ainsi qu' « Amétis - Agence de transition® » a pu voir le jour en Touraine suite aux nombreux retours d'expériences du premier site d'expérimentation auquel le travail d'évaluation a largement contribué[135]. A Nantes/Saint-Nazaire, si nous en étions restés à une évaluation d'impact sans évaluer le processus de mise en œuvre de manière approfondie, nous aurions pu conclure que le dispositif n'était pas viable (licenciement des 15 salariés) et surtout, nous n'aurions rien pu dire sur les raisons de cet échec. L'évaluation du processus de mise en œuvre a mis en évidence les problèmes clés de l'expérimentation du Groupement d'activités, ce qui a pu contribuer à mettre en place plus rapidement des solutions ciblées sur les dysfonctionnements observés, afin de mieux calibrer l'action publique sur les autres sites expérimentaux tel que celui de Touraine. En ce sens, on peut penser que ce type de démarche d'évaluation chemin faisant, avec des moments d'interactions entre l'évaluateur et les parties prenantes à l'expérimentation, permet de réaliser des économies sur les coûts de mise en œuvre des nouvelles politiques.

Durant cette évaluation, nous avons étudié trois grands collectifs d'acteurs : les publics, les entreprises et les institutions partenaires sur chaque site. Leur suivi a privilégié une approche qualitative. Au regard des principes de fonctionnement du Groupement d'activités tel qu'il avait été pensé initialement, nous avons fait ressortir des hypothèses à tester dans le cadre du travail d'évaluation. Au niveau des publics, il apparaît que le dispositif recrute son public cible (mis à part le premier groupe de salariés de Touraine) et qu'il permet d'augmenter les capacités d'appariement des personnes sur les deux sites expérimentaux (évolution des ressources matérielles, cognitives et psychosociales). En revanche, les salariés de Nantes/Saint-Nazaire ne se sont globalement pas sentis sécurisés dans le GA alors que ceux

[135] Ce travail d'évaluation a donné lieu à un rapport : Allo, Bonnin, Bouba-Olga, Bourdu, 2009, « Rapport d'évaluation du Groupement d'Activités ».

de Touraine l'ont ressenti. Cette conclusion est très liée à la capacité des acteurs publics et privés à se coordonner pour « équiper les marchés » de manière à sécuriser les parcours, qui est différente selon le territoire étudié.

Dans le Groupement d'Activités à Nantes/Saint-Nazaire, les coûts de gouvernance du dispositif expérimenté semblent avoir été trop élevés par rapport aux coûts des anciens systèmes de coordination pour recruter des demandeurs d'emploi côté entreprises, et pour les accompagner côté acteurs publics. Par rapport aux conclusions du chapitre deux, on constate donc que les acteurs doivent arbitrer entre des modes de coordination parfois jugés inefficaces sur certains aspects et de nouveaux modes de coordination, jugés *a priori* plus efficaces, comme le GA par exemple, mais qui se révèlent finalement trop coûteux en termes de mise en œuvre et sont donc abandonnés. A Nantes/Saint-Nazaire, la mauvaise articulation des échelles spatiales de décision, les difficultés de circulation de l'information, la perte de contrôle de l'expérimentateur, la perte de confiance des partenaires du dispositif au niveau local et le manque de contractualisation, sont les raisons principales que nous avons identifiées pour expliquer le niveau élevé des coûts de gouvernance du GA. Le pilotage imaginé par l'expérimentateur a notamment été source d'une déconnexion croissante entre l'expérimentation au niveau national et l'expérimentation conduite au niveau local, alors même que Nantes/Saint-Nazaire était le premier site expérimental. Nous avons donc montré comment les expérimentateurs ont réorganisé la gouvernance du deuxième site pour reprendre la main sur le pilotage, ce qui a fait baisser le niveau des coûts. Ainsi, la gouvernance d'Amétis Touraine est aujourd'hui totalement revue par rapport à Nantes/Saint-Nazaire.

Toute la difficulté du dispositif expérimenté réside dans l'articulation des mesures, des dispositifs et des financements pour pouvoir atteindre l'objectif de sécurisation des parcours professionnels, ce qui interroge le rapport local/global. La réussite d'un tel dispositif repose en effet en grande partie sur l'articulation des environnements institutionnels local et global dont nous avons montré les interactions avec les dispositifs institutionnels territoriaux dans le chapitre deux. Ces interactions sont vérifiées dans le cas du Groupement d'Activités/Amétis. En effet, nous avons vu en quoi elles peuvent faciliter et contraindre à la fois les actions des parties prenantes et en quoi les stratégies déployées par les acteurs pour construire le modèle de Groupement d'Activités/Amétis, sur les territoires d'expérimentation, réinterrogent en permanence ces deux environnements. Dans le cadre de l'évaluation de ce dispositif, nous avons moins insisté sur les mécanismes de contrôle et d'incitation utilisés par les acteurs par rapport au SPRF mais cela ne veut pas dire qu'ils sont inexistants. Par exemple, l'ampleur des

moyens engagés par les partenaires publics implique naturellement qu'ils aient un droit de regard sur l'action des expérimentateurs. Si le dispositif ne remplissait pas sa fonction d'accompagnement et d'insertion, les partenaires pourraient revoir le niveau de leur engagement ou se désengager totalement.

Le modèle de Groupement d'activités est devenu un modèle d'agence de transition® qui évolue continuellement en fonction des différents contextes territoriaux sur lequel il est expérimenté[136]. Néanmoins, des conditions clés de faisabilité comme solutionner la question de la mutualisation des moyens et de leur articulation, trouver des mécanismes qui permettent d'assurer le financement de parcours singuliers ou qui permettent de concrétiser les engagements pris au niveau national sur les sites expérimentaux, travailler sur la circulation de l'information pour améliorer la coordination des acteurs en instaurant des relations de confiance… sont autant d'éléments qui sont indépendants du contexte et qui nous semble au cœur de la stabilisation du modèle d'agence de transition.

[136] Amétis est en cours d'implantation sur d'autres territoires : Mulhouse, Avignon, Béthune…

CONCLUSION GENERALE

L'objectif principal de notre thèse était de proposer une démarche d'évaluation adaptée aux politiques territorialisées visant à résoudre les problèmes d'appariement sur les marchés locaux du travail. Pour cela, nous nous sommes concentrés sur la construction d'une méthode d'analyse approfondie des processus de mise en œuvre des Dispositifs Institutionnels Territoriaux (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, qui renvoie de façon plus générale à celle de la gouvernance, 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.

Au terme de ce travail de recherche, à la fois théorique et empirique, nous avons montré que la grille d'analyse développée pour analyser la gouvernance des DIT permet de comprendre les raisons de leurs succès, de leurs échecs ou encore de leurs transformations. Dès lors, nous proposons d'abord de faire la synthèse des principaux résultats de notre thèse. Ensuite, nous exposons ses limites qui appellent à certains prolongements.

Synthèse des principaux résultats

Sur le plan théorique, nous avons développé une méthode d'analyse approfondie des DIT. Elle combine de manière originale différents éléments de la théorie économique. L'approche transactionnaliste permet de considérer les DIT comme des structures de gouvernance qui servent de support à la coordination des agents. Le choix de la structure peut être vu comme résultant d'un principe de minimisation des coûts de transaction, le niveau de ces coûts étant déterminé par les caractéristiques des transactions et les comportements individuels des agents. Bien que l'apport de Williamson soit intéressant, en ce qu'il ne présume pas *a priori*

d'une forme de coordination supérieure à une autre, nous avons montré que le choix de la structure de gouvernance n'épuise pas le problème de la structuration des comportements des agents au sein des DIT. Nous avons donc proposé de dépasser cette lecture williamsonnienne de la coordination afin de comprendre la dynamique des DIT c'est-à-dire les éléments qui conditionnent les choix, les comportements, les décisions stratégiques des acteurs. Trois grandes formes de structuration des comportements ont été envisagées : la confiance qui circule au sein des réseaux de relations sociales d'une part (Granovetter, 1985), les règles formelles et informelles composant l'environnement institutionnel d'autre part (North, 1990, 1991) et, enfin, les systèmes d'incitation/contrôle (Jensen et Meckling, 1976). S'agissant de l'environnement institutionnel, nous avons notamment insisté sur sa dynamique et sur le jeu des échelles spatiales.

Sur le plan empirique, deux régularités majeures, transversales à nos terrains d'étude, peuvent être soulignées :

1) L'étude des interactions entre les acteurs publics et/ou privés engagés dans chacun des DIT a révélé des insuffisances en matière d'explicitation des relations et de contractualisation/re-contractualisation. Ce problème a été d'autant plus fort avec des acteurs jouant un rôle clé dans la mise en œuvre des DIT. En effet, les moyens financiers et humains des acteurs ou encore leurs domaines de compétences et leurs champs d'action étant différents, certains d'entre eux pèsent plus que d'autres sur le processus de mise en œuvre d'une nouvelle politique territorialisée. Avec ces acteurs clés, nous avons constaté que les modes de coordination existants avant la mise en place des DIT pouvaient se révéler inadaptés ou insuffisants par rapport à la nouvelle situation. Par exemple, les prescripteurs jouent un rôle clé dans la mise en œuvre du SPRF car ils orientent les publics vers le dispositif, ce qui a des conséquences en termes de remplissage des formations, en termes de performances des stagiaires (abandon), en termes de caractéristiques du public à accompagner au sein des OF… Nous avons vu que les relations entre Pôle Emploi et la Région et celles entre les prescripteurs et les organismes de formation, ont dû être explicitées chemin faisant du fait des dysfonctionnements observés en matière de prescription. En termes d'action publique, il nous semble que lors des phases de montage des DIT, il conviendrait d'analyser l'ensemble du système d'acteurs impliqué c'est-à-dire d'identifier les relations d'agence, la place et rôle de chacun dans le système, afin d'entrer rapidement

dans des processus de contractualisation avec de nouveaux partenaires, de re-contractualisation avec d'anciens partenaires et/ou d'explicitation des attentes et des pratiques de l'ensemble des parties prenantes.

2) Nous avons mis en évidence les tensions permanentes qui existent entre les environnements institutionnels local, global et les DIT visant à résoudre les problèmes d'appariement. En effet, nous avons vu que les partenaires impliqués collaboraient avec des acteurs « externes » se trouvant à l'intérieur ou en dehors de leur organisation d'appartenance qui fixent des règles du jeu. Ces règles du jeu globales peuvent poser des problèmes d'incompatibilité avec les règles du jeu fixées localement dans le cadre de la nouvelle politique territorialisée. Et, dans le même temps, les DIT exercent des pressions pour faire évoluer ces règles. L'articulation des échelles spatiales est donc un véritable enjeu en termes d'action publique locale car elle conduit à s'interroger sur le rapport centralisation/décentralisation des politiques de formation et d'emploi. Dans le Groupement d'Activités, par exemple, les difficultés de financement de la structure sont directement liées à ce problème d'articulation des règles du jeu. En outre, nous avons observé très peu d'échanges directs entre les financeurs nationaux du GA, leurs relais sur les territoires et les autres acteurs locaux apportant des moyens. Leurs relations restent calquées sur une logique plutôt descendante. Finalement, sur les deux dispositifs évalués, nous avons montré, d'une part, en quoi la mise en place d'arrangements locaux peut être impactée par ce problème d'articulation des règles du jeu et, d'autre part, comment ce problème peut contraindre l'émergence de nouveaux arrangements locaux innovants tout en faisant augmenter le coût de leur mise en œuvre.

Limites et prolongements

Notre travail de recherche comporte évidemment certaines limites, qui peuvent être considérées comme autant de pistes de prolongements. Au niveau de l'évaluation d'impact du SPRF d'abord, notre recherche étant limitée dans le temps, nous avons pu seulement nous focaliser sur les variables d'intérêts *ABANDON* et *VALIDATION*. Or, d'autres variables sont mobilisables afin de mesurer la performance du SPRF. Nous pensons à des variables en rapport avec le devenir des stagiaires après le passage en formation comme l'accès à un emploi durable, la qualité de l'emploi occupé, la cohérence de l'emploi occupé avec la

formation suivie… Dans l'ancien système de formation marché, nous disposons des bilans à 3 mois et à 6 mois des stagiaires. Nous travaillons actuellement à la collecte d'informations sur le devenir des stagiaires appartenant à la cohorte que nous avons formée en 2010 (*cf.* Encadré 5). En outre, des variables explicatives supplémentaires mériteraient d'être intégrées à nos traitements économétriques. Nous avons d'ailleurs montré qu'il manque certainement des variables stratégiques. Nous avançons dans cette direction, notamment pour tester l'influence de variables psychologiques sur les performances des stagiaires dans le SPRF. Enfin, nos entretiens semi-directifs se sont concentrés sur les partenaires publics et privés du SPRF dans le but d'analyser de manière fine son processus de mise en œuvre. Les bénéficiaires de cette politique n'ont pas été interrogés vu le temps imparti mais leurs opinions et leur niveau de satisfaction sont naturellement des critères de jugement de la pertinence du SPRF.

Une autre limite de notre travail est l'absence de mesure des coûts des deux dispositifs. Il conviendrait de réaliser un bilan avantages/coûts de ces nouveaux dispositifs relativement aux dispositifs précédents ou comparables. S'agissant du SPRF, un tel travail est en voie d'être réalisé. Nous cherchons à évaluer le surcoût pour le Conseil Régional de la mise en place du SPRF par rapport à son ancienne politique. Pour évaluer les coûts, il s'agit par exemple d'estimer l'évolution de la charge de travail dans les différents services concernés (valorisation du temps passé en animation et en pilotage du SPRF, du temps passé pour auditer et contrôler financièrement les OF), également de connaître les sommes versées aux OF pour le paiement des heures de formation ainsi que les montants dédiés à la rémunération des stagiaires (rémunération mensuelle plus frais d'hébergement, de restauration…). En outre, il s'agit de comprendre si ces coûts sont temporaires, c'est-à-dire liés à la mise en place du SPRF sur les premières années de fonctionnement, ou permanents. Une de nos premières analyses sur le modèle économique du SPRF est que les coûts de contrôle pour le paiement des OF ont été multipliés, ce qui fait dire à une personne interrogée à la Région que « *le modèle économique du SPRF est surdimensionné. Le dispositif ne devait pas être attaqué ni attaquable donc financièrement, on l'a blindé ; mais aujourd'hui, ce n'est pas tenable pour tout le monde* (pour la Région et ses services financiers, pour les OF) ». On peut imaginer un prolongement similaire pour le Groupement d'Activités. La nécessité de réaliser un bilan avantages/coûts est d'ailleurs apparue nettement aux yeux de tous les acteurs. Dans cette perspective, il s'agirait d'identifier des dispositifs comparables et de pouvoir bénéficier d'informations financières sur les coûts et les performances de ces dispositifs.

Le dernier point sur lequel nous souhaitons insister en conclusion de notre travail de recherche concerne plus généralement les méthodes d'évaluation. Nous pensons que la démarche d'évaluation proposée dans cette thèse est particulièrement adaptée à l'analyse de politiques publiques territorialisées qui sont fortement impactées par l'organisation du système d'acteurs publics et/ou privés. Ces politiques ne peuvent se développer de manière autonome, elles tendent à modifier en profondeur les modalités d'interactions entre acteurs. Par exemple, l'enjeu premier du SPRF était de modifier les pratiques des organismes de formation mais elle a eu pour effet de réinterroger les relations entre les prescripteurs et la Région ou encore entre les organismes de formation et les prescripteurs. Il est donc utile de décrypter l'ensemble des logiques d'acteurs pour pouvoir aboutir à des préconisations pertinentes en matière d'action publique, d'autant plus dans l'optique d'une généralisation éventuelle des dispositifs.

Un autre résultat complémentaire est que l'évaluateur de ce type de politique est confronté, en quelque sorte, à un dilemme : l'évaluateur doit-il être totalement extérieur à l'action publique évaluée le temps de l'expérimentation, ou doit-il intervenir chemin faisant, en diffusant des connaissances permettant de calibrer plus rapidement l'action publique et de réduire les coûts de mise en œuvre des politiques expérimentées ?

La philosophie de l'évaluation d'impact, et particulièrement de l'expérience contrôlée, est de ne pas interférer sur la mise en place de l'action évaluée, c'est-à-dire sur ses processus, sur sa dynamique, sur son pilotage, ou encore, sur les pratiques des parties prenantes, car cela aurait pour effet de tronquer les résultats obtenus en termes d'impact. Dans le cadre des recommandations faites aux évaluateurs des expérimentations sociales financées par l'Etat *via* le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse[137], il est en effet indiqué que « *(…) les résultats de l'évaluation ne sont en aucun cas donnés par avance* (à l'expérimentateur). *Cela fait de l'expérimentation et de son évaluation une activité risquée, qui implique des coûts certains pour des gains hypothétiques.* ». On comprend bien cette posture du point de vue de la rigueur des résultats obtenus. Elle nous interroge néanmoins sur le niveau des coûts induits par un tel cloisonnement entre les équipes d'évaluation et les porteurs de projet. Un des résultats de notre thèse est que les interactions au fil de l'eau entre l'équipe d'évaluation, le commanditaire et ses partenaires dans le cadre de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif produisent des connaissances communes qui permettent de débloquer rapidement des situations problématiques, tout comme de relever des situations satisfaisantes. De telles

[137] Pour en savoir plus, *cf.* site internet : experimentationsociale.fr

interactions ne sont donc pas neutres. Elles ont des conséquences sur le pilotage et la conception du dispositif tout en faisant revoir à certains acteurs leur propre fonctionnement interne. Ce choix d'une évaluation chemin faisant, avec des échanges réguliers entre le commanditaire, les évaluateurs et les autres acteurs impliqués, s'est imposé à nous lors de nos travaux d'évaluation. Une telle posture est particulièrement adaptée, nous semble-t-il, à des politiques publiques locales qui tentent de modifier en profondeur les pratiques habituelles des acteurs et qui ont donc un niveau de « complexité institutionnelle » important.

ANNEXES

Annexe 1. *Matériaux empiriques collectés pour l'évaluation du SPRF et du GA*

			Nombre d'observations	Méthode de collecte des données	Principales informations	Période
SPRF	**Bénéficiaires Stagiaires de la formation**	Base de données Ancien système de formation « marché »	**5 311**	Fichiers Région	Caractéristiques individuelles, Parcours de formation, Parcours après formation	2005-2009
		Base de données « Stagiaires SPRF »	**3232**	Fichiers Région	Caractéristiques individuelles, Parcours de formation	Août 2009 - Décembre 2010
	Organismes de formation (OF)	Enquêtes auprès des opérateurs de 14 OF	**63**	Entretiens semi-directifs	Rôle des opérateurs (Administratif, Comptable,, Coordinateur, Formateur, Référent unique, Responsable de l'OF) Relations avec les autres acteurs du dispositif, Opinion sur le dispositif	Mars - Juillet 2010
	Prescripteurs	Enquêtes auprès de Cap Emploi, Pôle Emploi (Plate-forme TCF), Missions Locales et CIDFF	**6**	Entretiens semi-directifs	Vision du SPRF, Relations avec la Région, Relations avec les OF, Construction du parcours des personnes (y.c. projet de formation SPRF)	Avril - Septembre 2010
	Région Poitou-Charentes	Enquêtes auprès de la Direction de l'éducation et de la formation, du Service Analyse des besoins, du Service Administration et Gestion / Service financier	**8**	Entretiens semi-directifs	Vision du SPRF Fonctionnement interne de la Région suite au SPRF Relations entretenues avec les partenaires	Octobre - Novembre 2010

			Nombre d'observations	Méthode de collecte des données	Principales informations	Période
		Points d'étapes « mensuels »	**10 environ**	Echanges avec l'équipe du service Formation	Avancées du dispositif Avancées et besoins de l'équipe d'évaluation	Octobre 2009 - 0ctobre 2011
	Interactions entre les parties prenantes (OF et/ou Prescripteurs et/ou Région)	Réunions, instances d'échanges et de débats	**28**	Observation directe des parties prenantes	Variées selon les thèmes des rencontres : individualisation, entrées/sorties permanentes, prescription dans le SPRF….	Juin 2009 - Octobre 2011
Groupement d'Activités (GA) **GA Site de Nantes/Saint-Nazaire**	**Expérimentateur**	Rencontres avec le cabinet Boscop	**Supérieur à 30**	Echanges formels et informels chemin faisant sur le dispositif et l'évaluation	Variées selon les thèmes des rencontres	Septembre 2007 - Décembre 2009
	Bénéficiaires	Enquêtes auprès des individus éligibles	**48** (dont les 15 salariés du GA)	Entretiens semi-directifs	Caractéristiques individuelles (mobilité spatiale, ressources possédées, Parcours antérieur au GA Parcours dans le GA Relations avec l'équipe du GA et opinion	Février - Juin 2009
	Entreprises	Enquêtes auprès d'Airbus, d'Aker Yards Cabins, de Leroux et Lotz Technologies, des Ateliers du Marais, de Seaking, etc.	**14**	Entretiens semi-directifs	Caractéristiques de l'entreprise, Gestion des RH, Opinion sur les principes et le fonctionnement du GA, Implication dans le GA	Février - Avril 2009

			Nombre d'observations	Méthode de collecte des données	Principales informations	Période
	Partenaires institutionnels	Enquêtes auprès du Conseil Général 44, de la Communauté d'Agglomération de Saint-Nazaire, du PLIE de Saint-Nazaire, etc.	**9**	Entretiens semi-directifs	Missions du partenaire, Implication dans le GA, Opinion sur les principes du GA et son fonctionnement, Relations avec l'équipe du GA + expérimentateur	Décembre 2008 - Avril 2009
	Partenaires publics et privés (aux niveaux local et national)	Réunions d'information, réunions techniques, instances d'échanges et de débats (APGA, comité de pilotage…)	**18**	Observation directe des parties prenantes	Variées selon les thèmes des rencontres	2008 - 2009
	Equipe GA	Enquêtes auprès du Directeur et des accompagnateurs	**11**	Entretiens semi-directifs	Missions, positionnement dans le GA Opinion sur les principes du GA et son fonctionnement	2008 - 2009
	Equipe GA + Expérimentateur	Directeur, accompagnateurs et cabinet Boscop	**9**	Observation directe des acteurs lors de la sélection des salariés du GA	Déroulement des informations collectives, des modules de pré-recrutement et des jurys de sélection	2008 - 2009
« GA » Amétis - Agence de transition® **Site de Touraine**	**Expérimentateur**	Rencontres avec le Cabinet Boscop	**15 environ**	Echanges formels et informels sur le dispositif et l'évaluation chemin faisant	Variées : sélection dans le GA, implication des entreprises, problèmes de mise en œuvre, principe du CDI, devenir des salariés…	Janvier 2009 - Octobre 2011
	Bénéficiaires	Enquêtes autour des ressources psychologiques des individus éligibles (réalisées par le Laboratoire Psychologie des Ages la vie, Université de Tours)	**57**	Passation de questionnaires	Ressources psychologiques : Motivation, Indépendance de la décision, Détermination, Confiance	2010 - 2011
		Enquêtes auprès des personnes recrutées	**20**	Entretiens semi-directifs	Parcours antérieur à Amétis, au sein d'Amétis, Relations avec l'équipe d'Amétis et	2010 - 2011

			Nombre d'observations	Méthode de collecte des données	Principales informations	Période
					opinion	
	Partenaires publics ou privés	Enquêtes auprès du Conseil Général, de la Direccte, de « PISE », du Conseil Général 37, du Medef, de « Tours + »	**6**	Entretiens semi-directifs	Missions du partenaire, Implication dans le GA, Opinion sur les principes du GA et son fonctionnement, Relations avec l'équipe du GA + expérimentateur	Mai-juin 2011
	Equipe Amétis Touraine	Rencontres avec le Directeur et les accompagnateurs	**1** entretien formel avec le directeur	Entretien semi-directif + Echanges informels avec les accompagnateurs	Directeur : missions, relations avec les autres partenaires et Boscop, fonctionnement du dispositif et opinion	Janvier 2010 - Juin 2011
	Interactions entre les parties prenantes	Réunions d'information, réunions techniques, instances d'échanges et de	**10**	Observation directe des parties prenantes	Variées selon les thèmes des débats réunissant des partenaires publics et/ou privés, l'expérimentateur… au niveau local ou national	Février 2009 - Octobre 2011

Annexe 2. *Guide d'entretien – Référent unique – SPRF*

Organisme	
Adresse	*Rue :* *Code Postal :* *Ville :*
Interlocuteur	
Fonction	
Téléphone fixe	
Messagerie électronique	

Remarque :

Partie 1 : Le rôle du référent unique

Intérêt : Le référent unique est un acteur essentiel du SPRF. Il accompagne le stagiaire tout au long du parcours de formation. C'est lui qui construit le parcours, le suit, rencontre les formateurs qui interviennent dans la formation. Il assure l'interface entre les différents acteurs du parcours, il sécurise les transitions entre les différentes phases du parcours, il assure le lien avec les personnes ou institutions qui peuvent résoudre des problèmes périphériques à la formation.

1.1. En quoi consiste votre rôle de référent unique ?

☐Accueil des stagiaires,
☐Diagnostic,
☐Construction du parcours de formation,
☐Accompagnement des stagiaires dans les démarches périphériques à la formation,

☐ Accompagnement des stagiaires dans les démarches liées à la formation (recherche d'une entreprise pour un stage, etc.),
☐ Coordination de l'équipe de formateurs,
☐ Autres :

1.2. En parallèle de votre rôle de référent unique, en quoi consiste votre travail ?

1.3. Un référent unique pour chaque stagiaire, est-ce selon vous une nouveauté issue du SPRF, ou bien est-ce une méthode de suivi des stagiaires qui existait déjà avant le SPRF ?

☐Nouveauté ☐« Ancien »

1.4. S'il s'agit d'une nouveauté, comment s'organisait le suivi des stagiaires avant le SPRF ?

1.5. Comment définiriez-vous le SPRF ?

1.6. Pour vous, que signifient les termes « individualisation des parcours de formation » ?

1.7. Votre travail de référent unique vient-il chevaucher celui du formateur ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

1.8. Si oui, dans quels cas ?

1.9. D'une manière générale, comment sont répartis les rôles entre les formateurs et vous dans le suivi des stagiaires ?

1.10. En moyenne, de combien de stagiaire « SPRF » êtes-vous le référent unique ?

1.11. Procédez-vous à un entretien individuel avec chaque stagiaire avant l'entrée en formation ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

1.12. Commentaire :

1.13. Selon vous, est-ce que les stagiaires dont vous êtes le référent unique vous identifient comme la première personne à contacter en cas de problèmes ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

1.14. Pourquoi ?

1.15. Est-ce qu'un contrat stipulant les engagements du stagiaire est signé entre le stagiaire et vous ?
☐ oui ☐ non ☐ en cours

Commentaire :

1.16. Intervenez-vous dans la construction des parcours de formation ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

1.17. Dans la construction des parcours de formation prenez-vous en compte :
☐ ☐les acquis de l'expérience,
☐ ☐les formations antérieures,
☐ ☐les capacités d'apprentissage,
☐ ☐les histoires de vie,
☐ ☐les attentes du bénéficiaire,
☐ autre, préciser :

1.18. Assurez-vous le suivi en entreprise des stagiaires de formation ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

1.19. Lorsque que les stagiaires sont en entreprise, comment s'effectuent leurs suivis ?

☐Déplacements dans l'entreprise	Fréquence (par stage) :
☐Téléphone au stagiaire	Fréquence (par stage) :
☐Téléphone à l'entreprise	Fréquence (par stage) :
☐Mail au stagiaire	Fréquence (par stage) :
☐Mail à l'entreprise	Fréquence (par stage) :
☐Rencontre dans l'organisme de formation	Fréquence (par stage) :

Partie 2 : Relations avec les autres organismes de formation et la Région

Intérêt : Le SPRF se caractérise par de nombreux partenariats entre organismes de formation dans la mise en œuvre des parcours de formation. En effet, plus de la moitié des mandatements dans le cadre du SPRF associent plusieurs organismes de formation sous la forme de co-traitement ou de sous-traitement. Ces divers partenariats sont appuyés par la Région qui incite même les organismes de formation à travailler main dans la main afin de résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du SPRF. C'est la raison pour laquelle mesurer le degré d'implication des organismes de formations dans leurs relations partenariales s'avère fondamental.

Organismes de formation

2.1. Participez-vous aux groupes de co-développement inter organismes ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.2. Si oui, sur une échelle de 1 (très inutile) à 4 (très utile), comment noteriez leur niveau d'utilité pour la mise en place du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

2.3. Qu'est-ce que cela vous apporte ?

2.4. Avez-vous des collègues qui participent à ces groupes de co-développement ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.5. Si oui, vous font-ils partager les réflexions et les apports de ces groupes de travail ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.1. Voyez-vous des améliorations à apporter dans vos relations avec les autres organismes de formation au sujet du SPRF ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

Si oui, lesquelles ?

Région Poitou-Charentes

2.6. Participez-vous aux séminaires régionaux ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.7. Si oui, sur une échelle de 1 (très inutile) à 4 (très utile), comment noteriez leur niveau d'utilité pour la mise en place du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

2.8. Participez-vous aux séminaires « Auditec » ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.9. Si oui, sur une échelle de 1 (très inutile) à 4 (très utile), comment noteriez leur niveau d'utilité pour la mise en place du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

2.10. Participez-vous aux comités départementaux ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.11. Si oui, sur une échelle de 1 (très inutile) à 4 (très utile), comment noteriez leur niveau d'utilité pour la mise en place du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

2.12. Etes-vous en contact avec les services de la Région Poitou-Charentes dans le cadre du SPRF ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.13. Quelles sont les services avec qui vous êtes en contact ?
☐Service formation,
☐SABOP,
☐SAGE.

2.14. Diriez-vous que le personnel de la Région est :
☐Disponible
☐Moyennement disponible
☐Peu disponible
☐Pas disponible

2.15. Sur une échelle de 1 (très mauvais) à 4 (très bon), comment noteriez-vous l'aide de la Région dans la mise en œuvre du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

2.16. Voyez-vous des améliorations à apporter dans vos relations avec la Région Poitou-Charentes au sujet du SPRF ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

Si oui, lesquelles ?

Organismes prescripteurs

2.17. Etes-vous en contact avec les organismes prescripteurs ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

2.18. Avec quels organismes ?

Organismes	Utilité
☐ Pôle Emploi	☐1 ☐2 ☐3 ☐4
☐ Missions locales	☐1 ☐2 ☐3 ☐4
☐ Cap emploi	☐1 ☐2 ☐3 ☐4
☐ CIDFF	☐1 ☐2 ☐3 ☐4
☐ Autres :	☐1 ☐2 ☐3 ☐4

2.19. Voyez-vous des améliorations à apporter dans vos relations avec les organismes prescripteurs au sujet du SPRF ?
☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

Si oui, lesquelles ?

Partie 3 : Opinion sur le SPRF

Intérêt : L'implication des opérateurs des organismes de formation dans le SPRF peut dépendre de leur opinion générale du dispositif. Il est donc important de savoir ce qu'ils pensent du dispositif.

3.1. Sur une échelle de 1 (très mauvaise) à 4 (très bonne), comment noteriez-vous votre compréhension du SPRF et de ses objectifs ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Pourquoi ?

3.2. Quelle est votre opinion générale sur le SPRF ?

3.3. Sur une échelle de 1 (très mauvaise opinion) à 4 (très bonne opinion), comment noteriez-vous votre opinion du SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

3.4. Selon vous, est-ce que le SPRF permet d'assurer un meilleur suivi des stagiaires ?

☐Oui ☐Non ☐Ne se prononce pas

Commentaires :

3.5. Sur une échelle de 1 (inaccessible) à 4 (très accessible), comment noteriez-vous le niveau d'accessibilité à une formation qualifiante pour un demandeur d'emploi (très éloigné de l'emploi) avant le SPRF?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

3.6. Sur une échelle de 1 (inaccessible) à 4 (très accessible), comment noteriez-vous le niveau d'accessibilité à une formation qualifiante pour un demandeur d'emploi (très éloigné de l'emploi) depuis le SPRF ?

☐1 ☐2 ☐3 ☐4

Commentaires :

3.7. Compte tenu de ses objectifs, est-ce que le SPRF pourrait être **plus efficace pour la qualification des demandeurs d'emploi éligibles** que le système antérieur des « marchés région » ?

☐Oui ☐Non ☐ Ne se prononce pas

Commentaires :

3.8. Selon vous, est-ce que le SPRF permet une meilleure **efficacité en termes d'insertion professionnelle** que le système antérieur « des marchés » ?

☐Oui, plus efficace ☐Non, moins efficace ☐3 Non, identique ☐ Ne se prononce pas

Pourquoi ?

3.9. A votre avis, est-ce que le fait que les organismes de formation aient pu se positionner sur de nouvelles certifications grâce au SPRF engendre **une suroffre de travail** sur certains métiers ?

☐ oui ☐ non ☐ ne se prononce pas

Pourquoi ?

3.10. D'une manière générale, si vous deviez comparer **l'efficacité, en termes d'individualisation des parcours,** du SPRF à celle du système antérieur « des marchés », quelle note, sur une échelle de 1 (très inefficace) à 4 (très efficace) donneriez-vous à chacun ?

SPRF	☐1	☐2	☐3	☐4	☐ Ne se prononce pas
Marché	☐1	☐2	☐3	☐4	☐ Ne se prononce pas

Commentaires :

3.11. Si vous deviez comparer **le degré de complexité de mise en œuvre** du SPRF à celui du système antérieur « des marchés région», quelle note, sur une échelle de 1 (très complexe) à 4 (très simple) donneriez-vous à chacun ?

SPRF	☐1	☐2	☐3	☐4	☐ Ne se prononce pas
Marché	☐1	☐2	☐3	☐4	☐ Ne se prononce pas

Commentaires :

Partie 4 : Caractéristiques des individus

Intérêt : Certains critères caractéristiques des individus peuvent influer sur les réponses de ces derniers, ce qui impose de les prendre en compte. Par exemple, un individu ayant beaucoup d'ancienneté dans la structure où il travaille aura un regard différent sur les conditions d'exercice de son métier qu'un individu venant de débuter sa carrière professionnelle.

4.1. Quel est votre âge ?

☐18 – 25 ans	☐26– 35 ans	☐36 – 45 ans	☐46 – 55 ans	☐Plus de 55 ans

4.2. Depuis combien de temps travaillez-vous dans cette structure ?

☐Moins d'un an	☐Entre 1 an et 3 ans exclus	☐Entre 3 ans et 5 ans exclus	☐Entre 5 ans et 10 ans exclus	☐Entre 10 ans et 20 ans exclus	☐20 ans et plus

Annexe 3 : *Statistiques descriptives extraites des bases Marché et SPRF*

	MARCHE (n= 1972)	SPRF (n=1799)	TOTAL (n=3771)
ABANDON			
Oui	13,0%	39,6%	22,0%
Non	87,0%	60,4%	78,0%
VALIDATION			
Oui	96,7%	94,3%	95,8%
Non	3,3%	5,7%	4,2%
SPRF			
Oui	0,0%	100,0%	47,7%
Non	100,0%	0,0%	52,3%
SEXE			
Femme	36,1%	35,6%	35,9%
Homme	63,9%	64,4%	64,1%
AGE			
Moyenne	32 ans	29 ans	31 ans
Min.	17 ans	16 ans	16 ans
Max.	61 ans	58 ans	61 ans
Ecart type	10,18	10,20	10,29
NIVEAU			
Niveau 1: Diplômes supérieurs au baccalauréat	8,7%	2,0%	5,5%
Niveau 4G : Bac. Général	12,6%	1,7%	7,4%
Niveau 4 : Bac. Pro. Brevet Pro., Brevet Technique	4,4%	8,4%	6,3%
Niveau 5 : CAP, BEP	42,9%	32,9%	38,1%
Niveau 5 bis : Niveau CAP, BEP	12,3%	11,2%	11,0%
Niveau 6 : Brevet des collèges, sans qualification	19,0%	44,9%	30,9%
SITUATION.ENTREE			
Demandeur d'emploi n'ayant jamais travaillé	3,7%	10,7%	7,0%
Demandeur d'emploi ayant déjà travaillé	96,3%	89,3%	93,0%
DEP.RESIDENCE			
Charente : 16	23,0%	20,1%	21,6%
Charente-Maritime : 17	23,3%	35,1%	28,9%
Deux-Sèvres : 79	22,3%	18,2%	20,3%
Vienne : 86	28,5%	26,2%	27,4%
Hors Région : 99	2,9%	0,4%	1,7%
PRESCRIPTEUR			
Pôle Emploi	76,1%	58,6%	67,8%
Mission Locales	16,4%	37,8%	26,6%
Autres	7,5%	3,5%	5,6%
GFE			
GFE 1 : Production agricole et sylvicole, élevage	21,9%	5,1%	13,5%
GFE 3 : Bâtiment gros oeuvre, génie civil, extraction	8,5%	13,2%	10,7%

	MARCHE (n= 1972)	SPRF (n=1799)	TOTAL (n=3771)
GFE			
GFE 4 : Bâtiment, équipement et finition	10,3%	17,9%	13,9%
GFE 5 : Structures métalliques, travaux des métaux, fonderie	2,6%	6,3%	4,4%
GFE 6 : Mécanique, automatismes	0,0%	1,8%	0,8%
GFE 9 : Production alimentaire, production culinaire	7,7%	6,7%	7,2%
GFE 11 : Exploitation forestière, travail du bois	6,1%	4,1%	5,1%
GFE 13 : Transport logistique, conduite, manutention, magasinage	21,9%	9,9%	16,2%
GFE 15 : Commerce, distribution	4,1%	13,6%	8,6%
GFE 16 : Paramédical, travail social, soins personnels	1,5%	9,2%	5,2%
GFE 17 : Hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs	4,2%	5,9%	5, 0%
GFE 18 : Propreté, sécurité environnement	12,2%	6,1%	9,2%
OFORMATION			
AFPA	2,5%	54,7%	27,4%
GRETA	44,4%	13,8%	29,8%
CMA	7,4%	4,8%	6,2%
CFPPA	22,2%	6,4%	14,6%
AUTRES	23,6%	20,2%	21,9%

BIBLIOGRAPHIE

Acemoglu D., 2008, « Interactions between Governance and Growth », in North & *al.* (2008), p. 1-8.

Agullo M-H, 2000, « Espace et processus d'appariement », in : *Economie Géographique : les théories à l'épreuve des faits*, C. Baumont, P-P. Combes, P-H. Derycke, H. Jayet (Eds.), Economica, Bibliothèque de Science Régionale.

Allo C., Bonnin V., Bouba-Olga O., Bourdu E., 2009, « Rapport d'évaluation du Groupement d'Activités », Laboratoire CRIEF EA 2249.

Allo C., Bouba-Olga O., Bourdu E., Fouqueray E., 2009, « Rapport intermédiaire d'évaluation du SPRF », Laboratoire CRIEF EA 2249.

Allouche J., Amann B., 2000, « L'entreprise familiale, un état de l'art », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 3, n° 1, pp. 33-79.

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

Angeon V., Callois J-M., 2006, « Capital social et dynamiques de développement territorial : l'exemple de deux territoires ruraux français », *Espaces et sociétés*, 2006/2 n° 124-125, p. 55-71.

Angeon V., Caron P., Lardon S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 7 (Proximité et environnement), 21p.

Anne D., L'Horty Y., 2009, « Réformer les aides sociales dans le nouveau contexte du RSA », *Document de travail du CEE*, n°118.

Aoki M., 2001, *Toward a comparative institutional analysis*, MIT Press.

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

Arrow, K., 1973, « The Theory of Discrimination », in Ashenfelter O., Rees A., Discrimination in Labor Markets, Princeton University Press, Princeton.

Arthur B.W., 1989, « Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events », *The Economic Journal*, 99, 116-131.

Association Française des Managers de la Diversité (AFMD), 2010, « Synthèse des travaux de la Commission « L'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi ».

Baudry B., 1992, « Contrat, autorité et confiance. La relation de sous-traitance est-elle assimilable à la relation d'emploi ? », *Revue économique*, Volume 43, n°5, pp. 871-894.

Baudry B., 1999, « L'apport de la théorie des organisations à la conception néo-institutionnelle de la firme. Une relecture des travaux de O.E. Williamson », *Revue économique*, Volume 50, n°1, pp. 45-69.

Becker G., 1957, *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, Chicago.

Becker G., 1964, *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis*, University of Chicago Press.

Behagel L., Crépon B., Guitard J., Gurgand M., 2008, « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap Vers l'Entreprise », Rapport Intermédiaire, 30 juin.

Benabou R., 1993, « Working of a city : Location, education and production », *Quaterly Journal of Economic*, vol. 108, pp. 619-652.

Bessy C., Eymard-Duvernay F., 1997, « Introduction », Les intermédiaires du marché du travail, *Cahiers du CEE*, PUF.

Blanc M., Cahuzac E., Tahar G., Zerah G., 2005, « L'appariement de l'offre et de la demande sur les marchés locaux du travail : une comparaison entre espaces ruraux et espaces urbains », *Reflets et perspectives*, n°2005/4, XLIV, pp. 19-33.

Blanc et Hild, 2008, « Analyse des marchés locaux du travail : du chômage à l'emploi », *Economie et statistique*, n°415-416, pp. 45-60.

Blanchard J-O., Diamond P., 1989, « The Beveridge Curve », *Brookings Papers on Economic Activity*, Economic Studies Program, The Brooking Institution, vol. 20(1), pp. 1-76.

Blanchard J-O, Diamond P., 1991, « The aggregate matching function", Growth, Productivity and Unemployment », *NBER Working paper series*, Working Paper No. 3175.

Boissonat J., 1995, « Le travail dans vingt ans », Rapport au Commissariat Général du Plan, Ed. Odile Jacob.

Bonaïti C., Fleuret A., Pommier P., Zamora P., 2006, « Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? », *Documents d'Etudes DARES*, n°116.

Bontemps C., 2004, « Les modèles de recherche d'emploi d'équilibre », *Revue économique*, 2004/1 Vol. 55, p. 103-122.

Boscop, 2007, « L'implication des entreprises dans les stratégies locales d'emploi… », Rapport final pour le compte de la DGEFP.

Boscop, Pôle EMC2, 2008, « Réponse à l'appel à projet « Expérimentations sociales » - Projet de Groupement d'Activités », HCSA.

Bourguignon F., 2010, « Rapport intermédiaire du Comité d'évaluation du RSA », Ministère des solidarités actives et de la cohésion sociale, Paris.

Bouabdallah K., Cavaco S., Lesueur J-Y., 2002, « Recherche d'emploi, contraintes spatiales et durée de chômage : une analyse microéconométrique », *Revue d'économie politique*, Volume 112, pp. 137-156.

Bouba-Olga O., 2000, « Division du travail et géographie des activités », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 17-26.

Bouba-Olga O., 2003, *L'économie de l'entreprise*, Le Seuil, Paris.

Bouba-Olga O., 2008, « Avant-propos », Hors-Série « Globalisation, Gouvernance et Innovation » coordonné par Bouba-Olga O., *Revue Economies et Sociétés*, n°42, 8/2008.

Bouba-Olga O., Carrincazeaux C., Coris M., 2008. « La proximité : 15 ans déjà ! » Avant-Propos, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 279-287.

Bouba-Olga O., Grossetti M., 2008, « Socio-économie de proximité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 311-328.

Bourdieu P., 1980, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°30, pp. 2-6.

Bourdu E., Ferru M., 2010, « Développement économique territorial : une analyse en termes de compétences », Audebert C. et Nivoix S. (Dir.), *Les territoires dans la mondialisation*, Presses Universitaires de Rennes, 212p.

Boyer R., 2002, « Fonction d'appariement et fonction de production », *Les Notes du LIRHE*, Note n°361, 10 p.

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

Boyer R., 2003, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel », *L'Année de la régulation*, n°7, pp. 168-204.

Boyer R., 2006, *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, coll.. Du CEPREMAP, 52 p.

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.

Brousseau E., 1989, « L'approche néo-institutionnelle des coûts de transaction », *Revue française d'économie*, Volume 4 N°4, 1989. pp. 123-166.

Brueckner J., Thisse J-F., Zenou Y., 2002, « Local Labor Markets, Job Matching, and Urban Location », *International Economic Review*, vol. 43(1), pp. 155-171.

Brueckner J., Zenou Y., 2000, « Space and unemployment : the labor market effects of spatial mismatch », CEPR dp2397, Londres

Brueckner J., Thisse J-F, Zenou Y., 2000, « Local labour markets, job matching and urban location », *International Economic Review* 43, pp. 155-171.

Bunel M., Gilles F., L'Horty Y., 2009, « Les effets des allègements de cotisations sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme Fillon de 2003 », *Document de travail du CEE*, n°122.

Bureau M-C., Marchal E., 2005, « Pluralité des marchés du travail et qualités des intermédiaires », *Document de travail du CEE*, n°48.

Burnod P., Colin J-Ph., 2006, « Polanyi et Granovetter sur une île. L'enchâssement social de l'accès à la terre et au travail dans le secteur rural à Mayotte », Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier.

Cahuc P., Fontaine F., 2004, « Le rôle des allocations chômage en présence de différentes méthodes de recherche d'emploi », *Revue Economique*, vol.55, n°3, pp.591-600.

Cahuc P., Kramarz F., 2004, « De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle » », Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

Cahuc P., Lehmann E., 2002, « Faut-il inciter l'offre ou la demande de travail peu qualifiée », *Revue Economique*, vol.53, N°6, pp. 1305-1327.

Cahuc P., Zylberberg A., 2001, *Le marché du travail*, Ed. De Boeck.

Cahuc P., Zylberberg A., 2005, *Le chômage : fatalité ou nécessité ?*, Ed. Flammarion

Calzada C., Berrard P-Y, 2010, « Les facteurs explicatifs des inégalités salariales spatiales : le cas de la Lorraine », INSEE Economie Lorraine n°210.

Castra, D., 2003, *L'Insertion Professionnelle des Publics Précaires*, Paris : Presses Universitaires de France.

CEREQ, 2002, « Politiques d'emploi et territoires », *Bref n°182*.

Chardon O., Estrade M-A., 2007, « Les métiers en 2015 », Centre d'analyse stratégique, coll. Rapports et Documents (n°6-2007), La documentation française.

Charpail C., Klein T., Zilberman S., 2005, « Evaluation des politiques publiques de l'emploi : la deuxième génération des panels de bénéficiaires », *Document d'études de la DARES*, n°95, 118 p.

Charreaux G., Daviet J.-R, Hau M., Roe M., Saussois J-M, Kobrak C., 1999, « La corporate governance en perspective », *Entreprises et Histoire*, n° 21, pp. 100-113.

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

Coase R., 2005, *L'entreprise, le marché et le droit*, Editions d'Organisations.

Coleman J., 1988, « Social Capital In the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. 95-120.

Coles M., Smith E., 1996, « Cross-section estimation of the matching function : evidence from England and Wales », *Economica*, 63, pp. 589-598

Combes J.P., Duranton G., Gobillon L., 2008, « Le rôle des marchés locaux du travail dans la concentration spatiale des activités économiques », *Revue de l'OFCE*, n°104,

Commission des finances, de l'économie et du plan, 2008, Rapport d'information relatif à l'évaluation des politiques publiques de l'emploi déposé le 26 mars.

Credoc, 2010, « Enquêtes Besoins en Main d'Œuvre 2010 », Rapport final.

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

Croux C., Wasmer E., 2007, « Analyse de données spatiales du marché du travail, application aux 260 communes wallones », 14ème congrès des économistes belges de langue française, 26 juillet, Liège.

Dahlman C., 1979, « The problem of externality », *The journal of law and economics*, Vol. 22, pp. 148.

DARES, 2009, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail entre 2000 et 2007 », *Premières synthèses*, n°52.3.

Davis, L.E., North D.C., 1971, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.

Deaton A., 2009, « Instruments of development : randomization in the tropics, and the search for the exclusive keys to economic development », *Working Papers 1128*, Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Center for Health and Wellbeing.

Delaigue A., 2010, « Diamond, Mortensen et Pissarides, Nobel d'économie 2010 », le blog d'éconoclaste.

Déprés C., 2006, *Une approche néo-institutionnelle de la fourniture de services environnementaux. Le cas du service d'épandage agricole des boues d'épuration et ses formes d'organisation territoriale*, Thèse de Doctorat *ès* Sciences Economiques, Université de Bourgogne, 316 p.

Documentation Française (La), 2006, « Les nouvelles questions de l'emploi », Dossier réalisé en octobre 2006.

Dos Santos D., L'Horty Y., Tovar E., 2010, « Ségrégation urbaine et accès à l'emploi : une introduction, Revue d'Economie Régionale et Urbaine », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2010-n°1.

Dosi G., 1988, « Sources, procedures and micro economic effects of innovation », *Journal of Economic Literature*, XXVI, pp. 1120-1171.

Duclos L., 2011, « Les conférences des financeurs », *Les Notes du département des Synthèses*, Ministère, n°4, DGEFP, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé.

Duflo E., Glennerster R., Kremer M., 2006, « Using randomization in Development Economics Research : A toolkit », MIMEO.

Duguet E., Goujard A., L'Horty Y., 2007, « Les disparités spatiales du retour à l'emploi : une analyse cartographique à partir de sources exhaustives », Document de recherche du Centre d'études des politiques économiques de l'Université d'Evry.

Duranton G. et D. Puga, 2004 : « Microfoundations of urban agglomeration economies », in J. V. Henderson et J.-F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, Amsterdam : Elsevier, 2063-2117.

Faini R., Galli G., Gennari P. et Rossi F., 1997. « An Empirical Puzzle : Falling Migration and Growing Unemployment Differentials Among Italian Régions. », *European Economic Review*, vol. 41, n° 3-5, pp. 571-579.

Ferru M., 2009, *La géographie des collaborations pour l'innovation : Le rôle des contraintes de ressources et de mise en relation*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université Poitiers.

Feyner E., 2009, « Pôle Emploi plus performant que les prestataires privés? », Blog voila-le-travail.fr, 20 octobre.

Fondeur Y, Zanda J-L., 2009, « Les emplois « vacants » », *4 pages du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°64

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

Fouquereau E., Gillet N., Sorel O., 2010, « Evaluation du dispositif Amétis Touraine »

Fouqueray E, 2010, « Evaluation du Service Public Régional de Formation professionnelle : le cas des organismes de formation », Mémoire de stage de M2 Développement Economique Local, UFR de Sciences Economiques, Université de Poitiers.

Gavrel F., Lebon I., 2006, « Salaire minimum, allocations chômage et efficacité du marché du travail », Septembre 2004 ? Version finale décembre 2006, *Recherches économiques de Louvain*, 2008/1 Vol. 74, p. 53-75.

Gazier B., 2003, *Tous Sublimes - Pour un nouveau plein emploi*, Ed. Flammarion

Gazier B., 2007, « Marchés Transitionnels du travail et Insertion par l'Activité Economique », *Economie & Humanisme*, juin.

Gazier B., 2008, « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », *Travail et Emploi n°113*, janvier-mars 2008, pp. 117-128

Georges N., L'Horty Y., Sari F., 2010, « Comment réduire la fracture spatiale ? Théorie et application en Ile-de-France », *Document de travail du CEE*, n° 126.

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

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

Gilly J-P., Wallet F., 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.

Granovetter M., 1973, « The Strength of Weak ties », *American Journal of Sociology*, vol.78, n°6, pp.1360-1380.

Granovetter M., 1974, *Getting a job. A study of contacts and careers*, Harvard University Press

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

Grimaud A., Rochet J-C., 1994, « L'apport du modèle de concurrence monopolistique à l'économie bancaire », *Revue Economique*, Vol.45, n°3, pp. 715-726.

Gobillon L., Selod H., 2000, « Ségrégation urbaine et accès à l'emploi », *Lettre du CREST* n°35 et *Variance* n°18.

Gobillon L., Selod H., Zenou Y., 2003, « Spatial Mismatch : From the Hypothesis to the Theories », *IZA Discussion Paper*, No. 693

HCSA, 2008, « Grenelle de l'Insertion : Rapport Général », HCSA, Paris.

HCSA/HCJ, 2009, « Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales ».

Helsley R., Strange W., 1990. Matching and Agglomeration Economies in a System of Cities », *Regional Science and Urban Economics*, 20, pp. 189-212.

Holzer H., 1987, « Hiring procedure in the firm: Their Economic Determinants and Outcomes, in Human Resources and Firm Performance », ed. R.Block, et *al*., Madison (Wis) : Industrial Relations Research Association : pp. 243-274.

Holzer H., 1988, « Search Method use by unemployed youth », *Journal of Labor Economics*, vol.6, n°1, pp.1-20.

Ihlanfeldt, K., 1997, « Information on the spatial distribution of job opportunities within Metropolitan Areas », Journal of Urban Economics, 41,pp 218-242.

Ihlanfeldt K, Sjoquist D., 1990, « Job accessibility and racial differences in youth employment rates, American Economic Review, 80, pp. 267-275.

INSEE, 1990, 1997, 2002, 2005, 2007, « Enquêtes Emploi ».

Jayet H., 1985, « Les zones d'emploi et l'analyse locale des marches du travail », *Economie et Statistique*, 182, pp. 37-44.

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

Kain J.F., 1968, « Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization », *Quarterly Journal of Economics*, 82(2), pp. 175-197.

Kerr C., 1954, «The balkanization of labour markets», *Labour markets and wage determination : the balkanization of labour markets and other essays*, éd. 1978, Berkeley, University of California Press.

Kirat T., Lung Y., 1995, « Innovation et proximités : le territoire, lieu de déploiement des ressources d'apprentissage », *in* LAZARIC N., MONNIER J. M, (coord), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris, pp. 206-227.

Kline L., Rosenberg N., 1986, « An overview of innovation », In R. Landau et N. Rosenberg (eds), *The positive sum strategy*, National academic press.

Korsu E., Wenglenski S., 2008, « Distance physique, proximité sociale et inégalités devant le chômage », Conférence internationale « Justice et injustices spatiales », Université Paris X, Nanterre, 13-15 mars.

Lavialle C., 2007, « Concilier flexibilité et sécurité : inscription théorique et enjeux sociétaux », XIVes journées d'étude sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail, Relief n°22, juillet 2007, Cereq.

Lee J-Y., 2011, *La gouvernance d'entreprise et l'hybridation : le cas de l'Asie*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université Montesquieu Bordeaux IV.

Le Breton E., 2008, *Domicile-Travail : Les salaries à bout de souffle*, Les Carnets de l'Info, Paris

L'Haridon, O., Malherbet, F., 2010, « Réforme de la protection de l'emploi et performance du marché du travail dans un modèle d'appariement », *Annales d'Economie et de Statistique*, 99/100.

L'Horty Y., 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Ed. La Découverte

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

Le Velly R., 2002, « La notion d'encastrement : une sociologie des échanges marchands », *Sociologie du Travail* 44, 1 (2002), pp. 37-53.

Lin N., 1995, « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, 36-4. pp. 685-704.

Lindbeck A., Snower D., 1988, *The Insider-Outsider Theory of Unemployment and Employment*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Lindeboom M., Van Ours J., Renes G., 1994, « Matching employers and workers : an empirical analysis on the effectiveness of search », *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, No.1 (Jan., 1994), pp. 45-67.

Magrini M.B., 2006, *Mobilité géographique des jeunes en insertion professionnelle, entre distance et proximité territoriale. Contribution à l'étude de l'impact de la migration sur le rendement salarial et l'attractivité des territoires*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université des Sciences Sociales de Toulouse 1.

Maillard-Adamiak B., 2008, *Chômage structurel et difficultés d'appariement : Analyse théorique et application à la France*, Thèse de Doctorat ès Espace européen économique social, Université Lille1 - Sciences et Technologies.

Marchal E., Rieucau G., 2006, « Les filières d'embauche : une exploitation de l'enquête emploi 2006 », *Rapport de recherche CEE*, n°34.

Marimon R., Zilibotti F, 1999, « Unemployment *vs* Mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits », *Economic Journal*, vol.109, pp.266-291.

Marx J-M., 2010, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi », Rapport, Secrétariat d'Etat à l'emploi, Paris. .

Mellet K., 2004, « L'Internet et le marché du travail » Cadrage des interactions et pluralité des formats d'information, *Réseaux*, 2004/3 no 125, p. 113-142.

Ménard C., 1997, « Le pilotage des formes organisationnelles hybrides », Revue économique, Volume 48, n°3, 1997, pp. 741-750.

Ménard C., 2003, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, des résultats », *Cahiers d'économie et politique*, 2003/1, n°44, pp.103-118.

Moati P., 1998, « Les nouvelles logiques productives, le travail et l'emploi », *Economie et Société*, série Débats, D, n°5-6/1998, p. 281-299.

Moreau G., 2008, « Le retour à l'emploi durable : un enjeu individuel et territorial », INSEE Lorraine, n°114

Mortensen D., Pissarides C., 1999, « Job reallocation, employment fluctuations and unemployment », in : Taylor J.B et Woodford M., Handbook of Macroeconomics, edition 1, volume 1, chapter 18, pp. 1171-1228

Mortensen D., Pissarides C., 1994, « Job creation and job destruction in the theory of unemployment », The Review of Economic Studies, Vol. 61, n°3, pp. 397-415.

Neveu V., 2004, « La confiance organisationnelle : Définition et mesure ». Dans La GRH mesurée. G. Simard, G. Lévesque (eds). Actes du 15e Congrès de l'AGRH, Montréal, tome 21071-1110.

Nelson R., Winter S., 1982, *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University press.

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

North D.C., 1991, « Institutions », *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.

North D.C., 1994, « Economic Performance Through Time », *American Economic Review*, 84 (3), p. 359-368.

North D., Acemoglu D., Fukuyama F., Rodrik D., 2008, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, The World Bank.

Ortega L., 2000, « Pareto-improving immigration in an economy with equilibrium unemployment », *Economic Journal*, 110, 460.

Palier B., Surel Y., 2005, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 7-32.

Penrose E., 1959, *The theory of the growth* of *the firm*, Oxford University Press.

Perez C., 2000, « L'évaluation expérimentale des programmes d'emploi et de formation aux Etats-Unis : éléments de critique interne », *Revue Française des Affaires Sociales*, Numéro spécial l'expérimentation sanitaire et sociale, janvier-mars, pp. 145-163.

Perrat J., 2007, « Nouveau modèle d'emploi : régulation sectorielle et/ou régulation territoriale ? », in Laurent C., du Tertre C. Dir., *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Collection Economiques, L'Harmattan, Paris.

Perrat J., 2009, « Politiques d'innovation, insertion dans la globalisation et développement local », in Mezouaghi M. (Dir), *Les localisations industrielles au Maghreb - Attractivité, agglomération et territoires*, IRMC- Karthala, pp. 313-333.

Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Coll. Repères, éd. La Découverte, 124p.

Petrongolo B., Pissarides C., 2001, « Looking into the black box : a survey of the matching *function* », *Journal of Economic Literature*, n°39, pp. 390-431

Petrongolo B., Wasmer E., 1999, « Job Matching and Regional Spillovers in Britain and France », in Catin M., Lesieur J., Zenou Y., Développements Récents et Economie Spatiale : Emploi, Concurrence spatial et Dynamiques Régionales, Economica, Paris.

Phelps E., 1972, « The statistical theory of racism and sexism », *The American Economic Review*, Vol. 62, n°4, pp.659-661

Piore, M.J.., Doeringer P., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*, New York : D.C. Heath and Company.

Picart C., 2008, « Flux d'emploi et de main-d'œuvre en France : un réexamen », *Economie et statistiques*, n° 412, pp. 27-56.

Pissarides C., 1979, « Job matching with state employment agencies and random search », *The Economic Journal*, pp. 819-833.

Pissarides C., 1990, *Equilibrium* Unemployment *Theory*, Ed. Basil Blackwell, New York.

Pissarides C., 1994, « Job creation and job destruction in the theory of unemployment », The Review of Economic Studies, Vol. 61, No 3 (Jul., 1994), pp. 397-415.

Pissarides C., 2001, « Employment protection », *Labour Economics 8*, pp. 131-159.

Pissarides C., 2008, « EconomicDynamics Interviews Christopher Pissarides on the Matching Function », *EconomicDynamics Newsletter*, Vol.1, n°10.

Plociniczak S., 2003, « Le développement local : une construction sociale. Du pouruqoi au comment ? Création de petites entreprises, réseaux sociaux et capital social local des entrepreneurs. », Colloque Le Développement Local dans la perspective du développement humain, 25-28 novembre, Campo Grande, Mato Grosso do Sul (Brésil).

Polanyi K., 1957, « L'économie comme procès institutionnalisé », In C. Arensberg, H. Pearson et K. Polanyi (eds), *Les systèmes économiques dans l'histoire et la théorie*, Introduction à l'édition française, Paris, Larousse, pp. 239-260.

Powell W., 1990, « Neither market nor hierarchy: Network forms of organization », *Research In Organizational Behavior*, Vol. 12, pp. 295-336.

Rallet A., 2002, « L'économie de proximités. Propos d'étape », Etudes *et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n° 33, pp 11-25.

Rallet A., Torre A., 2004, « Proximité et localisation », *Economie Rurale*, n°280, p. 25-41.

Raveyre M., 2005, « Mondialisation et ancrage territorial : les nouvelles stratégies des grandes entreprises », IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales).

Rees A., 1966, « Labor Economics : Effects of More Knowledge. Information Networks in Labor Markets », American Economic Review papers, 56 (2), pp.559-566.

Région Poitou-Charentes, 2009, « Convention cadre de mandatement relative à la mise en œuvre du service public régional de formation professionnelle par le service d'intérêt économique général (SIEG) ».

Reich M., Gordon D.M., Richard C.E., 1973, « Dual labor markets: A theory of labour market segmentation », *American Economic Review* 63, pp. 359-65.

Réseau Amétis, 2011, « Bilan intermédiaire Amétis Touraine ».

Reynaud B., 1998, « Les conditions de la confiance. Réflexions à partir du rapport salarial », *Revue économique*, Volume 49, n°6, 1998. pp. 1455-1472.

Richardson N., 1972, « The organisation of industry », *The Economic Journal*, Vol. 822, pp. 883-896.

Rivaud A., 2010, *Coordination autour d'une ressource commune et logiques d'acteurs : Une analyse au travers des usages agricoles et ostréicoles de l'eau dans le bassin versant de la Charente*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université Poitiers.

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

Secrétariat d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, 2008, « Rapport Flexicurité en Europe, éléments d'analyse ».

Seibel C., 2009, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007 », Rapport de synthèse du Comité de pilotage de l'évaluation.

Simon E., 2007, « La confiance dans tous ses états », *Revue française de gestion*, n° 175/2007, pp. 84-90.

Simonnet V., 2003, « Le Capital humain ». *in* J. Allouche (Ed.), *Encyclopédie des ressources humaines*, pp. 133-144, Paris: Vuibert.

Stigler G., 1962, « Information in the Labour Market », *Journal of Political Economics*, Vol. 70, n°5, pp. 94-105.

Talbot D., 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.

Thisse J-F., Zenou Y., 2000, « Skill mismatch and unemployment », Economics Letters, n°69, pp. 415-420.

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

Torre A., 2009, « Retour sur la notion de Proximité Géographique », *Géographie, Economie et Société*, n° 11, pp. 63-75.

Spitz-Oener A., 2004, Are skill requirement in the workplace rising ? Stylized facts and evidence on skill-biased technological change, ZEW Discussion Paper, N° 04-33, Mannheim.

Salop S., 1979, « Monopolistic competition with outside goods », *The Bell Journal of Economics*, vol. 10, p. 141-156.

Spence M., 1973, « Job market signaling », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, n° 3, pp. 355-374.

Stancanelli E., Sterdyniak H., 2004, « Un bilan des etudes sur la Prime pour l'Emploi », *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences Po, vol. 88(1), pp. 17-41.

Teece D., Pisano G., 1998, « The dynamic capabilities of firms: an introduction », In G.Dosi, DJ.Teece et J.*Chytry* (eds), *Technology, organization and competitiveness*, Oxford University Press, pp. 193-214.

Thisse J-F., Zénou Y., 2000, « Skill mismatch and unemployment », *Economics Letters*, n°69, p. 415-420.

Vallerand, R. J., Thill, E., 1993, « Les fondements de la psychologie de la motivation », In R. J. Vallerand & E. Thill (Eds.), *Introduction à la psychologie de la motivation* (pp. 533-582). Montréal : Études Vivantes.

Wasmer E., Zenou, Y., 1999, « Does Space Affect Search? A Theory of Local Unemployment », *CEPR Discussion Papers*, n°2157

Wasmer E., 2009, « Les expériences contrôlées en économie», Blog d'un économiste du travail, 11 janvier.

Wasmer E., 2010, « prix Nobel 2010 », Blog d'un économiste du travail, 11 octobre.

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

Williamson O.E., 1975, « *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications"*, Free Press

Williamson O.E., 1979, « Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261

Williamson O.E., 1985, « *The Economic Institution of Capitalism : Firms, Markets, relational Contracting »*, New-York, MacMillan, The Free Press.

Williamson O.E., 1991, « Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 2. (Jun.,1991), pp. 269-296.

Williamson O.E., 1993a, « Calculativeness, Trust, and Economic Organization », Journal of Law and Economics, Vol. 36, No. 1, Part 2, John M. Olin Centennial Conference in Law and Economics at the University of Chicago, (Apr., 1993), pp. 453-486.

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

Zaheer A., McEvily B., V. Perrone, 1998, « Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance», *Organization Science*, vol.9 (2), p.141-159.

Zamora P., 2006, « Changements organisationnels et informatiques et recours à la formation dans les entreprises industrielles. Une introduction. », *Revue économique*, Vol 57.

Zenou Y., 1997, « Les marches locaux du travail. Théories et applications aux pays en développement », *Revue Région et Développement*, n°6.

Zenou 1999, « Comment lutter contre le chômage lorsque les travailleurs sont hétérogènes ? », *L'Actualité économique*, vol. 75, 1999, p. 519-536.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Matériaux empiriques collectés pour l'évaluation du SPRF et du GA 19
Tableau 2 : Taux de chômage selon le niveau de diplôme dans les Enquêtes Emploi de 1990 à 2007 32
Tableau 3 : Croisement entre « *spatial mismatch* » et « *skill mismatch* » 51
Tableau 4 : Taux d'accès des chômeurs à la formation selon le niveau de diplôme en 2003 123
Tableau 5 : Nombre de places par GFE dans le SPRF annuellement 128
Tableau 6 : Une lecture néo-institutionnaliste des systèmes marchés et SPRF 136
Tableau 7 : Echantillon des opérateurs rencontrés lors des entretiens selon leur rôle principal 143
Tableau 8 : Tests du chi2 149
Tableau 9 : Test de comparaison de moyenne 149
Tableau 10 : Taux d'abandon et taux de validations au sein du « marché » et du SPRF 151
Tableau 11 : Modèle complet probit bivarié 154
Tableau 12 : Résultats du modèle probit bivarié - Système de formation « marché » 157
Tableau 13 : Résultats du modèle probit bivarié - Système de formation SPRF 158
Tableau 14 : Résumé des investigations économétriques sur les deux systèmes de formation 159
Tableau 15 : Taux d'abandon par département 162
Tableau 16 : Répartition des abandons dans le SPRF par département et selon le type d'organisme de formation 162
Tableau 17 : Motifs d'abandon dans le SPRF 163
Tableau 18 : Typologie des relations et des problèmes d'agence recensés dans le SPRF 169
Tableau 19 : Liste des besoins anticipés par métiers 194
Tableau 20 : Liste des entreprises adhérentes au GA de Nantes/Saint-Nazaire en juin 2008 200
Tableau 21 : Les hypothèses à tester dans le travail d'évaluation 204
Tableau 22 : Suivi quantitatif des publics sur les deux sites au 15 juin 2011 210
Tableau 23 : Statistiques de base sur l'ensemble des candidats présents en information collective et sur ceux retenus dans le dispositif 212
Tableau 24 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 1 : Le GA permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi 217

Tableau 25 : Evolution des 15 salariés du GA en termes de mobilité spatiale et de ressources entre octobre 2008 et décembre 2009 217
Tableau 26 : Evolution des 20 salariés enquêtés d'Amétis Touraine en termes de mobilité spatiale et de ressources entre avril 2010 et juin 2011 219
Tableau 27 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 2 : Le GA améliore les capacités d'appariement de ses salariés..... 221
Tableau 28 : Répartition du temps par type d'activités par salarié dans le Groupement d'Activités 222
Tableau 29 : Répartition du temps par type d'activités par salarié d'Amétis Touraine..... 224
Tableau 30 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 3 : Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi 231
Tableau 31 : Principales relations d'agence dans le GA de Nantes/Saint-Nazaire 234
Tableau 32 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 4 : Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement sur les marchés locaux du travail 244
Tableau 33 : Ressources redéployées par les partenaires publics et privés pour le GA..... 245
Tableau 34 : Ressources redéployées par les partenaires d'Amétis Touraine 251
Tableau 35 : Synthèse des conclusions relatives à l'hypothèse 5 : Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui permet de sécuriser les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité 257

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Le cercle des qualifications *ou* la différenciation des entreprises et des travailleurs 36
Figure 2 : La diversité des dispositifs et des financeurs de la politique de l'emploi..... 56
Figure 3 : Evolution des dépenses en faveur du marché du travail en France entre 2000 et 2007 60
Figure 4 : Principes de base de l'expérience contrôlée 74
Figure 5 : Spécificité des actifs et niveau des coûts de transaction : le choix de l'arrangement institutionnel 87
Figure 6 : le « triangle d'or » du modèle de « *flexicurité* » danois 92
Figure 7 : Processus de conversion, sédimentation et de recombinaison..... 94
Figure 8 : Interactions entre structures de gouvernance et environnement institutionnel chez Williamson (1993b, p.80)..... 96
Figure 9 : Les dimensions confiance et systèmes d'incitation/contrôle dans les DIT 105
Figure 10 : Rencontre entre l'offre et la demande de formation dans le cadre du SIEG - SPRF 129
Figure 11 : Stratégie de sélection des groupes 139
Figure 12 : Répartition des abandons et des validations dans la base marché 151
Figure 13 : Répartition des abandons et des validations dans la base SPRF 151
Figure 14 : Parcours type attendu par la Région dans le SPRF..... 164
Figure 15 : Parcours type SPRF à l'AFPA 17..... 165
Figure 16 : La place centrale des OF dans le système d'acteurs SPRF 167
Figure 17 : Les relations d'agence dans le SPRF..... 169
Figure 18 : Positionnement des relations d'agence durant la première année et demie de fonctionnement du SPRF 184
Figure 19 : Parcours type d'un salarié en CDI dans le GA 197
Figure 20 : Parcours type d'un salarié dans le cadre d'Amétis Touraine 219
Figure 21 : Répartition du temps moyen par type d'activités à Nantes/Saint-Nazaire 222
Figure 22 : Répartition du temps moyen par type d'activités en Touraine au 15 juin 2010 .. 224
Figure 23 : Fonctionnement du système d'acteurs dans le cadre du GA de Nantes/Saint-Nazaire entre le début et la fin de l'expérimentation 237

Figure 24 : Missions de Réseau Amétis 243
Figure 25 : Fonctionnement du système d'acteurs dans le cadre d'Amétis Touraine..... 253

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS 3
SOMMAIRE 7
INTRODUCTION GENERALE 9
Chapitre 1. L'appariement sur les marchés locaux du travail : la nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux 23
Section 1. *Analyse a-spatiale de l'appariement* 26
1. Les modèles d'appariement : principes généraux 26
1.1. La fonction d'appariement 28
1.2. Intérêts et prolongements 29
2. Le « *skill mismatch* » 30
2.1. L'importance des compétences pour l'appariement 31
2.1.1. La théorie du capital humain : principes généraux 31
2.1.2. L'effet protecteur de la qualification et de la formation contre le chômage 32
2.1.3. La poursuite de logiques productives « cognitives » dans les entreprises 34
3. Le rôle des ressources individuelles 37
3.1. Les ressources sociales 38
3.2. Les ressources matérielles et psychologiques 40
Section 2. *Analyse spatialisée de l'appariement* 43
1. Les disparités territoriales sur le marché du travail 44
2. Le rôle de la densité des marchés locaux du travail : le cas des espaces urbains 45
3. Le « *spatial mismatch* » 47
3.1. L'hypothèse de « *spatial mismatch* » 47
3.2. Le rôle des frictions spatiales 48
4. Croisement entre « *spatial mismatch* » et « *skill mismatch* » 50
Section 3. *La nécessaire analyse des Dispositifs Institutionnels Territoriaux* 54
1. La place des DIT dans la politique de l'emploi en France 54
2. Le financement de la politique de l'emploi 60
Conclusion du Chapitre 1 63

Chapitre 2. L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux : une analyse d'inspiration institutionnaliste **65**

Section 1. *Comment évaluer les Dispositifs Institutionnels Territoriaux ?* 69

1. Evaluer l'impact des Dispositifs Institutionnels Territoriaux dans les domaines de l'emploi et de la formation 70

1.1. Le problème de biais de sélection dans les exercices d'évaluation ... 70

1.2. Les méthodes quantitatives d'évaluation d'impact 72

1.3. Principe et intérêt de l'évaluation expérimentale 73

1.4. Les limites éthiques et méthodologiques de l'évaluation expérimentale 74

2. Ouvrir la boîte noire de l'évaluation d'impact 77

Section 2. *La coordination des acteurs dans les Dispositifs Institutionnels Territoriaux : conceptualisation théorique* 80

1. Les Dispositifs Institutionnels Territoriaux : des arrangements institutionnels hybrides ? 82

1.1. Le cadre néo-institutionnaliste : concepts de base 83

1.1.1. Coase ou l'alternative marché/firme 84

1.1.2. Le cadre williamsonnien ou la diversité des structures de gouvernance 85

1.2. L'environnement institutionnel et sa dynamique 90

2. Synthèse : l'encastrement des arrangements institutionnels dans l'environnement institutionnel 95

3. Structuration des comportements des acteurs à l'intérieur des dispositifs 97

3.1. L'encastrement social des acteurs : les apports de la Nouvelle Sociologie Economique 99

3.1.1. La confiance comme mécanisme de coordination 100

3.1.2. Action publique territoriale et « confiance inter-organisationelle » 102

3.2. Les mécanismes d'incitation et de contrôle 103

4. L'articulation des échelles spatiales dans les DIT 106

4.1. De la proximité géographique à la proximité non géographique.... 107

4.2. Etudier les DIT à travers le prisme de la proximité 108

Conclusion du Chapitre 2 113

Chapitre 3. Evaluation d'un dispositif innovant de formation : le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle **117**

Section 1. *Présentation du SPRF et du protocole d'évaluation* 121

1. Le Service Public Régional de Formation Professionnelle (SPRF) en Poitou-Charentes 121
1.1. Éléments de cadrage : la politique de la formation professionnelle en France 121
1.2. Contexte d'émergence du SPRF en Poitou-Charentes 123
1.3. Le SPRF : principes et mode de fonctionnement 125
1.3.1. Les formations proposées dans le SPRF 126
1.3.2. Les acteurs du SPRF 128
1.3.3. Le cadre juridique du SPRF 130
1.4. La nature du dispositif SPRF : une interprétation néo-institutionnaliste 133
2. Protocole d'évaluation du SPRF 136
2.1. Le suivi des publics 137
2.2. Le suivi du système d'acteurs institutionnels 140
2.2.1. Le suivi des organismes de formation 141
2.2.2. Le suivi de la Région et des prescripteurs 143
Section 2. *Marché versus SPRF : étude d'impact* 145
1. Présentation des données et statistiques descriptives 145
2. Evaluation d'impact 150
2.1. Analyse des taux d'abandon et de validation 152
2.1.1. Commentaires du modèle complet 155
2.2. Analyse des taux d'abandon et de validation dans chacun des systèmes de formation 156
Section 3. *Analyse du rôle des acteurs publics et privés au sein du SPRF* 161
1. Compléments statistiques et qualitatifs concernant les investigations économétriques réalisés sur l'abandon et la validation dans le SPRF 161
1.1. Compléments statistiques sur l'abandon dans le SPRF 162
1.2. Compléments qualitatifs sur l'abandon en Charente-Maritime 164
2. Analyse approfondie de la gouvernance du SPRF 166
2.1. Présentation des relations d'agence dans le SPRF 168
2.2. La relation organismes de formation et Région 171
2.2.1. Des mesures d'incitation et de contrôle pour limiter l'opportunisme des acteurs 171
2.2.2. Le cas particulier de la relation Région/AFPA 172
2.2.3. Une co-construction du dispositif SPRF basée sur les relations de confiance 175
2.3. La relation prescripteurs et Région 177

2.3.1. Des contrôles limités par l'absence d'une véritable contractualisation 178
2.3.2. Le cas particulier de la relation Région/Pôle Emploi 179
2.4. La relation organismes de formation et prescripteurs 181
Conclusion du Chapitre 3 185
Chapitre 4. Evaluation d'un dispositif innovant de sécurisation : le cas du Groupement d'Activités 187
Section 1. *Présentation du GA et du protocole d'évaluation* 191
1. Le Groupement d'Activités : un dispositif innovant de sécurisation professionnelle 191
1.1. Les objectifs du Groupement d'Activités 191
1.2. Contexte d'émergence du Groupement d'Activités 193
1.2.1. Naissance de l'idée de Groupement d'Activités sur le territoire de Nantes/Saint-Nazaire 193
1.2.2. Un projet finalement retenu par le HCSA 194
1.2.3. Le soutien des acteurs publics sur le territoire 195
1.3. Le principe de sécurisation des parcours professionnels dans le Groupement d'Activités 196
1.3.1. Le CDI comme support de la sécurisation des parcours professionnels 196
1.3.2. Les étapes d'avant recrutement 197
1.3.3. Le recrutement en CDI 198
1.3.4. La sortie du dispositif : le Groupement d'Activités est-il un sas vers l'emploi ? 199
1.4. Le principe de l'implication des employeurs 200
1.5. Le principe de la mutualisation des moyens 202
1.6. Cinq hypothèses à tester 204
2. Le protocole d'évaluation du Groupement d'Activités 204
2.1. Le suivi des publics 205
2.2. Le suivi du système d'acteurs 206
Section 2. *Suivi qualitatif des publics à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine* 209
1. Processus d'entrée et de sortie dans le Groupement d'Activités et Amétis Touraine 209
2. Hypothèse 1 : Le Groupement d'Activités permet de recruter des personnes éloignées de l'emploi 211
2.1. Ressources psychosociales et motivation des candidats à Amétis Touraine 214

2.1.1. Mesure de la motivation : ensemble des candidats présents en informations collectives versus candidats retenus 215

2.1.2. Mesure des ressources psychologiques : ensemble des candidats présents en information collective versus candidats retenus 216

2.2. Résultats relatifs à l'hypothèse 1 216

3. Hypothèse 2 : Le Groupement d'Activités permet d'améliorer les capacités d'appariement des salariés 217

3.1. Le cas de Nantes/Saint-Nazaire 217

3.2. Le cas de la Touraine 218

3.3. Résultats relatifs à l'hypothèse 2 220

4. Hypothèse 3 : Le GA sécurise les parcours professionnels des personnes éloignées de l'emploi 221

4.1. Comparaison des parcours individuels des salariés du Groupement d'Activités et d'Amétis Touraine 222

4.2. La sécurisation des parcours professionnels vue par les salariés du GA et d'Amétis Touraine 225

4.2.1. Le statut de salarié en CDI multi-activités en question à Nantes/Saint-Nazaire 226

4.2.2. La multi-activités en question à Nantes/Saint-Nazaire 227

4.2.3. La qualité de l'accompagnement sur les deux territoires 228

4.2.4. Vers la construction d'un dispositif transitionnel en Touraine 228

4.3. Résultats relatifs à l'hypothèse 3 230

Section 3. *Evaluation de la gouvernance du dispositif entre les deux sites d'expérimentation* 232

1. Présentation du système d'acteurs publics et privés impliqués dans le projet initial (GA Nantes/Saint-Nazaire) 234

2. Hypothèse 4 : Le pilotage par les entreprises permet d'améliorer l'appariement 239

2.1. Le pilotage par les entreprises 239

2.2. La GPEC Territoriale (GPECT) et l'aide des entreprises dans la construction des parcours 241

2.3. La place des entreprises au sein d'Amétis - Agence de transition® en Touraine 242

2.4. Résultats relatifs à l'hypothèse 4 244

3. Hypothèse 5 : Le GA est un nouvel « équipement des marchés » qui permet de sécuriser les parcours professionnels en réduisant les coûts pour la collectivité 245

3.1. L' « équipement des marchés » à Nantes/Saint-Nazaire 245

3.1.1. L'incompatibilité des « règles du jeu » des institutions avec celles du GA 246

3.1.2. La reconfiguration institutionnelle du Conseil Général de Loire-Atlantique 248

3.1.3. Le manque d'explicitation des relations et de contractualisation pour construire la sécurisation des parcours 249

3.2. L' « équipement des marchés » en Touraine 250

3.3. Conclusion relative à l'hypothèse 5 255

Conclusion du Chapitre 4 258

CONCLUSION GENERALE 263

ANNEXES 269

BIBLIOGRAPHIE 285

TABLE DES TABLEAUX 299

TABLE DES FIGURES 301

TABLE DES MATIERES 303

L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux sur les marchés locaux du travail

Le cas du Service Public Régional de Formation Professionnelle en Poitou-Charentes et de l'expérimentation sociale « Groupement d'Activités »

Les marchés locaux du travail sont caractérisés par des problèmes d'appariement, qui touchent en particulier les personnes éloignées de l'emploi. Pour régler ces problèmes, les acteurs publics et/ou privés développent un ensemble de politiques que nous qualifions de Dispositifs Institutionnels Territoriaux (DIT). L'objectif de notre recherche est de développer une méthodologie d'analyse d'inspiration institutionnaliste des DIT qui complète les exercices d'évaluation d'impact en se focalisant sur l'évaluation de processus. Notre démarche d'évaluation prend en compte l'existence de relations de confiance, de systèmes d'incitation/contrôle et le rôle de l'environnement institutionnel, à l'échelle locale et à l'échelle globale, pour analyser la coordination entre acteurs au sein des DIT.

La méthode développée est mobilisée pour l'évaluation du Service Public Régional de Formation professionnelle en région Poitou-Charentes et pour celle de l'expérimentation sociale « Groupement d'Activités » à Nantes/Saint-Nazaire et en Touraine. Au-delà des résultats propres à chacun de ces dispositifs, nous observons deux grandes régularités. Les processus de mise en œuvre sont affectés par l'existence et la nature des relations contractuelles entre les acteurs, d'une part, et par des tensions permanentes entre les « règles du jeu » de l'environnement institutionnel aux niveaux local et global, d'autre part.

Mots clés : Marchés locaux du travail, appariement, évaluation, institution, coordination

Evaluation of Local Institutional Arrangements on local labour market

Two case studies in France

Local labour markets are characterized by mismatches, especially for people furthest from the job market. To solve these problems, public and/or private stakeholders implement policies that we shall call "Local Institutional Arrangements" (LIA). The aim of our research is to develop an institutional analytical framework of the LIA which complements "outcome evaluations" by focusing on "monitoring evaluation". Our methodology takes into account the existence of relationships of trust, of incentive/control systems, and of local and global institutional environments. It allows us to analyze stakeholders' coordination within LIA.

We use our analytical framework to assess two LIA : the Poitou-Charentes region vocational training policy, "Service Public Régional de Formation professionnelle", and the social experiment "Groupement d'Activités" in Nantes/Saint-Nazaire and Touraine. Beyond the results concerning each arrangement, we observe two main regularities. The processes of implementation are affected by the existence and the nature of contractual relations, on the one hand, and by continued tensions between local and global "rules of the game", on the other hand.

Keywords : Local labor markets, matching, evaluation, institution, coordination