



HAL
open science

Evaluer l'efficacité organisationnelle d'un dispositif public : l'exemple des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique

Jean-Claude Barbier, Coralie Perez

► To cite this version:

Jean-Claude Barbier, Coralie Perez. Evaluer l'efficacité organisationnelle d'un dispositif public : l'exemple des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique. Gazier B., Outin J.L., Audier F. L'économie sociale, formes d'organisation et institutions, L'Harmattan, pp.82-86, 1999. halshs-00714393

HAL Id: halshs-00714393

<https://shs.hal.science/halshs-00714393>

Submitted on 4 Jul 2012

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

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

Evaluer l'efficacité organisationnelle d'un dispositif public : l'exemple des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique

Jean-Claude Barbier, Coralie Perez, Centre d'Etudes de l'Emploi

Résumé

Les PLIE, cofinancés par le Fonds Social Européen au titre de l'objectif 3, visent à mobiliser sur des objectifs quantitatifs l'ensemble des acteurs intervenant au plan local en faveur de l'insertion. Les notions de "partenariat" et de "parcours d'insertion" sur lesquelles ils s'adossent, supposent que le jugement évaluatif se déplace des résultats aux processus. Penser le dispositif PLIE comme une organisation confère à l'évaluation un caractère exploratoire dont l'enjeu est de construire une approche de l'efficacité organisationnelle.

1. INTRODUCTION

Les auteurs du présent texte sont convaincus que les politiques publiques peuvent légitimement faire l'objet d'analyses évaluatives rigoureuses, mobilisant de façon complémentaire économie et sociologie. Cette analyse peut contribuer à établir si elles sont efficaces, par rapport à des objectifs strictement circonscrits. Asseoir la crédibilité d'une telle assertion, d'un point de vue académique comme d'un point de vue plus général, exige des précautions supplémentaires.

Tenir une posture évaluative dans un cadre disciplinaire (ici, multidisciplinaire) implique une analyse au deuxième degré du discours évaluatif, et pas seulement pour sa partie substantive qui traite des "effets" de la politique étudiée. Du point de vue de la sociologie des politiques publiques, le chargé d'évaluation fait intégralement partie du système des acteurs pertinents de la politique. Son évidente absence d'extériorité au processus même de la "mise en œuvre" des politiques, mais aussi à leur "conception" doit donc être problématisée, ce que nous n'aurons pas le temps de faire ici (BARBIER, 1998). Cette prise de distance permet sans doute le passage de l'exercice d'une activité évaluative strictement contrainte par la demande des commanditaires à ce que plusieurs auteurs anglo-saxons désignent comme la "recherche évaluative"².

¹ Nous avons proposé de définir la mise en œuvre comme "*the set of social activities of social actors (stakeholders) that are affected by the programme*" (Barbier et Simonin, 1997, p.405)

² Dont le statut est si mal reconnu dans les champs disciplinaires en France.

Une analyse évaluative à visée compréhensive incline, à notre avis, à l'abandon des présupposés attachés à l'application de modèles simples de causalité, de même que la renonciation à représenter les politiques comme des séquences chronologiquement ordonnées allant de la position du "problème social" à traiter jusqu'à l'évaluation du traitement. Les conceptions de l'évaluation qui relèvent de ce qu'on a justement qualifié d'"évaluation de programme" (SCHMID, 1997) sont donc fortement décalées vis à vis de la démarche présentée ici. Au cœur de la recherche évaluative en matière de politiques sociales en général, la question des "effets sur les bénéficiaires des politiques ou des programmes" mérite d'être construite solidement, à l'écart des schémas déterministes d'inspiration behavioriste (DEMAZIERE, 1995).

Ensuite, la démarche évaluative peut seulement contribuer, dans un cadre partagé par les acteurs qui y sont intéressés - et seulement dans ce cadre -, à la construction d'un jugement parmi bien d'autres possibles. Le cadre partagé inclut notamment l'identification des objectifs de la politique ou du programme, et le choix parmi eux de certains seulement par rapport à quoi le jugement pourra être produit. Dans cette mesure, la contribution au jugement sur l'efficacité d'une politique se présente toujours comme une réduction considérable par rapport à l'ensemble des jugements possibles.

Enfin, le jugement quant à l'efficacité d'une politique semble, à première vue, se séparer clairement de l'appréciation de sa légitimité. Certes le chargé d'évaluation ne fait pas de politique : il faut distinguer l'évaluation politique et l'évaluation de politique (LECA, 1997). Le jugement sur l'efficacité dirait plutôt des choses quant à la capacité de résoudre les problèmes, mais rien sur la légitimation des actions³. A vrai dire, les choses ne sont pas si simples. C.H. WEISS a clairement établi que l'acceptation, par le chargé d'évaluation, de la mission d'évaluation emporte avec elle un jugement, au moins implicite, quant à sa légitimité (WEISS, 1993).

Dans ce cadre, nous cherchons à tester une approche de l'*efficacité organisationnelle* dans les politiques publiques.

2. QUELLE CONTRIBUTION DES THEORIES DE L'ORGANISATION A L'EVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION ?

Politiques et programmes ne sont pas des termes équivalents. On privilégiera maintenant la notion de programme, non par imitation du vocabulaire américain, mais pour désigner des systèmes d'action relativement faciles à circonscrire (dans

³ Voir sur ce point la discussion menée par Jobert (1998)

le temps et dans l'espace), localisés, et s'inscrivant dans des politiques plus larges qui les englobent. En ce sens "programme" est synonyme de "dispositif". Les programmes qui recueillent notre attention sont les programmes locaux d'insertion. Ils font partie de l'ensemble des "politiques d'insertion" et de l'ensemble encore plus vaste des politiques de l'emploi et des politiques sociales.

2.1. L'hypothèse de l'organisation dans les programmes

La définition des "frontières" du programme, de sa temporalité, de son organisation en séquences distinctes, du repérage de ses objectifs, etc.. ne sont jamais résolus d'emblée. Il est toujours nécessaire de les construire, en relativisant les définitions normatives institutionnelles du programme. Cette étape est autant indispensable pour l'évaluation que pour la recherche.

Notre hypothèse de départ tient en ceci : dès qu'un système d'objectifs crédibles a été identifié pour un programme donné, dont le déroulement (la "mise en œuvre") dépend de la coopération active et explicitement finalisée d'un ensemble d'acteurs (comportant éventuellement des productions collectives de services ou de services complémentaires)⁴, alors le "programme en action" est susceptible d'être considéré comme une *organisation* (PEREZ, 1998; BARBIER, 1997 ; GADREY, 1994). La notion d'organisation considérée doit être précisée dans nos deux disciplines.

Sociologiquement, *organisation* est ici synonyme de "système d'action" au sens de CROZIER ET FRIEDBERG (1977) ou du "système complexe plus ou moins organisé" de CROZIER ET THOENIG (1975). La modélisation des programmes se prête bien aussi à la relativisation de la distinction entre organisation formalisée et "contexte d'action" plus général (FRIEDBERG, 1993), dont l'une des possibilités est un système d'acteurs relativement flou et dont les buts ne sont pas formalisés. Si l'on se place au plan local (le "terrain" sur lequel ont lieu les interactions entre les acteurs qui mettent en œuvre le programme et les "bénéficiaires" du programme), l'organisation (le système d'action) peut être repérée dès que la décision d'agir a été prise. Dès ce moment, les acteurs pertinents du programme voient leur action et leurs intérêts affectés⁵ : ils constituent alors une organisation qui va agir (de façon cohérente ou incohérente, légitime ou non, etc... peu importe). Dans une analyse *économique*, l'organisation peut désigner un ensemble de phénomènes allant des règles de comportement à celles des institutions collectives, mais ayant en commun un mode de coordination à base de règles. Pour O. FAVEREAU (1989),

⁴ Sans aller jusqu'à parler de "co-production" des services dans les politiques sociales (Barbier, 1997), l'activité de chaque acteur, prise isolément, résulte dans un service, au sens où il y a changement d'état du bénéficiaire de la politique.

⁵ Celle-ci, selon Mény et Thoenig (1989, p. 249) se caractérise "*comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée*".

l'organisation est une "entité collective" dans laquelle les interactions entre les individus sont coordonnées de manière plus ou moins efficaces par un ensemble de règles entendues au sens large.

Au total, si l'on se place du point de vue de l'évaluation, ce qui "compte" principalement dans le programme, c'est la "mise en œuvre", au sens large entendu plus haut, c'est à dire le système des activités sociales qui sont déclenchées à partir de l'édiction de la politique (le système de coordination des acteurs/agents).

2.2. Relativité du regard en termes d'organisation finalisée vers des objectifs communs explicites

Pour échapper toutefois au réductionnisme managérialiste qui assimile les programmes à des systèmes de production (GIBERT ET BERNARD, 1977), il faut faire droit à la fois à la multiplicité des "productions" qui résultent des politiques (BARBIER, 1995), mais aussi à l'incertitude et l'ambiguïté de ses objectifs, de même qu'à la multiplicité des objectifs, implicites ou explicites, des acteurs affectés par la politique⁶.

L'analyse en termes d'organisation découpe en quelque sorte un sous-système susceptible d'être apprécié en termes d'efficacité. Le jugement évaluatif complet, dans un deuxième temps, "intègre" les effets de cette multiplicité et de cette ambiguïté.

L'observation du programme en tant qu'organisation poursuivant des buts officiels communs, permet de comprendre jusqu'à quel point et pour quelles raisons ces objectifs peuvent être considérés comme atteints. Les objectifs explicites du programme sont toujours au moins ceux d'une partie des acteurs. Cette situation est bien connue des analystes de l'organisation (HALL, 1987).

2.3. La notion d' "insertion professionnelle"

Nous nous intéressons ici à des programmes qui visent "l'insertion professionnelle"⁷ de personnes en difficulté sur le marché du travail. L'efficacité

⁶ Ainsi, par exemple, il a été considéré que l'un des objectifs principaux du programme des Contrats Emploi Solidarité était de "faire tourner" les chômeurs.

⁷ Ces programmes sont cofinancés par le Fonds Social Européen (Objectif 3) et évalués dans ce cadre. Les auteurs sont chargés de cette évaluation.

On utilise ici la notion d'insertion professionnelle comme descriptif d'un ensemble de programmes qui se fixent officiellement l'intention de faire passer de l'inactivité ou du chômage, des personnes considérées par eux comme souffrant de manques, vers un emploi, au bout d'un processus plus ou moins long. Les manques peuvent être de trois ordres: formation psychique; compétences professionnelles ; compétences de socialisation générale.

de leur influence se mesurera donc à l'aide de critères objectivant l'occupation, par les personnes, de statuts plus ou moins proches ou éloignés de l'emploi.

On ne peut les analyser ainsi sans partir d'hypothèses macrosociales qu'il faut préciser :

- Une première a trait à la possibilité d'une réforme de l'Etat social dans les circonstances contemporaines : les structures sociales et les rapports de forces ne s'opposeraient pas à l'érection de l'emploi en "bien commun", objet d'investissement coopératif au même titre que la santé ou l'éducation. La notion d'insertion, dans cette optique, signale la remise en cause de l'équilibre précédent des politiques sociales et de leur légitimité. D'ailleurs, bien loin d'être exclusivement une catégorie de l'intervention publique, elle s'est construite par ce qu'É. EME (1994) désigne comme une "tension" entre des politiques publiques et le champ d'un "*social civique qui intervenait en faveur des exclus sur des valeurs de solidarité, d'éthique républicaine, de justice, par des pratiques innovantes*". En outre, malgré ses liens évidents avec les politiques de l'emploi, l'insertion n'est pas seulement "professionnelle". Ce point crucial justifie qu'on prenne au sérieux l'hypothèse d'une spécificité des politiques sociales françaises des dernières années, sans toutefois en hypostasier la singularité⁸. La logique du *workfare* américain ou celle, britannique, du *welfare to work* s'en distinguent nettement (BARBIER, 1998). Les éléments de compulsion et de punition qui les sous-tendent sont contradictoires avec les présupposés normatifs de politiques où il s'agit de "mobilisation" (DONZELOT ET ROMAN, 1998, p. 19) de personnes qui gardent leur liberté de choix.

- Une seconde hypothèse consiste à prendre au sérieux la *faisabilité pratique* de l'insertion professionnelle (cette position se distingue de la famille des positions normatives qui, jugeant globalement les politiques d'insertion comme inefficaces, proposent de les remplacer par d'autres dispositifs, par exemple, par une allocation universelle). En même temps, à la différence des politiques redistributives classiques, elle doit prendre en compte la faisabilité d'une intervention infiniment plus complexe, qui suppose l'activité d'une multiplicité d'acteurs et la production de services professionnels.

- Nous avons montré (BARBIER, 1997) que ces prémisses amènent à "banaliser" l'insertion comme un processus de droit commun dans un contexte de rareté de l'emploi. La notion d'insertion désigne des processus problématiques de socialisation et d'intégration. A mesure que la crise de l'emploi s'est accrue, et que précisément l'intégration ne se réalise plus automatiquement, le nombre de ceux qu'elle concerne prend une ampleur considérable pendant que s'élargit la variété de leurs caractéristiques. L'enjeu de telles politiques concerne désormais non seulement le "traitement" particulier des problèmes de groupes marginaux ou stigmatisés, mais l'ensemble des citoyens. Il est légitime d'associer cet enjeu de

Il y a bien d'autres acceptions de la notion d'insertion professionnelle, qui est vue ici du côté des concepteurs et metteurs en œuvre d'actions correctrices.

⁸ En particulier vis à vis des politiques scandinaves et allemande.

l'insertion et du travail social à la question de la "production de la société" (DONZELOT ET ROMAN, 1998, p. 19).

Si l'on accepte ces hypothèses, l'établissement d'un jugement à propos des politiques d'insertion, on en conviendra, dépasse singulièrement la question de la "mesure" d'une "efficacité" technique des dispositifs concrets mis en oeuvre. Mais les jugements d'efficacité peuvent être mobilisés dans une "évaluation politique"⁹ qui appartient à l'ensemble des citoyens.

2.4. L'efficacité organisationnelle dans l'évaluation

Le point de vue évaluatif peut, à notre avis, faire une place à l'*efficacité organisationnelle* des programmes. Il s'agit de compléter des approches de "l'efficacité" au moyen d'indicateurs de situation des "bénéficiaires" à la sortie des dispositifs, ou au moyen de techniques de traitement statistique des trajectoires dans le temps.

Les modèles qui sous-tendent de très nombreuses évaluations de type micro-économique se fondent en effet sur l'idée, au moins implicite, d'une causalité de type "déterministe" : le passage par un dispositif est censé produire, potentiellement mais mécaniquement, un changement de statut, voire de conduite¹⁰ des personnes. Ce changement peut être mesuré à la sortie du dispositif ou plus tard, si l'on considère qu'il convient de mesurer une évolution temporelle de la situation de la personne bénéficiaire. De nombreux éléments échappent à ce modèle et le rendent peu réaliste, quelle que soit la sophistication des outils statistiques utilisés.

Le premier d'entre eux est constitué par le contexte économique local, voire ou international. Les politiques d'insertion en France, par exemple, ne sont pas évaluables sans faire référence à la situation de déficit de création d'emplois dans ce pays ; l'éventuelle efficacité de "parcours" d'insertion ne peut pas se juger indépendamment de savoir si la politique est menée dans une zone rurale de la Bourgogne ou dans la région parisienne, etc...

Mais, à contexte commun on se trouve confronté au défi méthodologique d'associer (de façon causale) les données de l'efficacité organisationnelle et celles

⁹ On emprunte ici cette distinction essentielle entre évaluation de politique et évaluation politique à J. Leca (1997).

¹⁰ C'est à dessein qu'on écarte l'usage du terme "comportement". Nous ne traitons pas ici de l'influence des stratégies et conduites des personnes, qui sont évidemment déterminantes quand il s'agit de programmes où leur liberté de choix est respectée (point qui, entre autres, distingue l'insertion professionnelle à la française du *welfare to work* britannique).

mesurées "ex-post" sur les "parcours" (c'est à dire le constat statistique de trajectoires de fait) (BARBIER ET SIMONIN, 1997). Ce défi suppose de construire méthodiquement les données qui résultent de l'analyse de la mise en oeuvre et celles qui résultant de la mesure des effets en termes de statuts et trajectoires des personnes.

La prise en compte de l'efficacité organisationnelle va dans ce sens. Dans ce cas, le chargé d'évaluation est confronté à l'hétérogénéité des formes de mise en oeuvre pour un même type d'action (variété, par exemple, des organisations de Plans locaux d'insertion). On peut viser la construction de typologies : en règle générale l'analyse, en mettant l'accent sur les marges d'actions dont disposent les acteurs de terrain et sur leur capacité à réinterpréter des règles édictées par les instances centrales, aboutit à faire ressortir l'hétérogénéité des programmes évalués.

En tant que supports de l'efficacité organisationnelle, l'usage des notions de "partenariat" et de "parcours d'insertion" bouscule et enrichit une vision classique mais simplificatrice de l'évaluation (approche centrée sur l'interprétation de l'efficacité uniquement en termes d'effets sur les situations et les conduites des personnes, qui tient les dispositifs pour des "boîtes noires" - FAY, 1996).

En outre, il faut également faire droit à la double nature politique et technique de l'activité des acteurs. On est amené à comprendre le système (organisation) à double "niveau" (activités politiques spécifiques normatives ; activités "techniques" socio-économique de management, les activités politiques des décideurs politiques dominant le système en vertu de la fonction arbitraire du politique).

3. EVALUER LE PLIE COMME UNE ORGANISATION COMPLEXE

3.1. Le Plan Local d'Insertion Economique (PLIE) : un "système organisationnel"

Un programme public suppose la définition précise de ses bénéficiaires, de ses moyens et objectifs opérationnels; il désigne le moment instrumental de la politique. L'"évaluation de programme" peut faire l'impasse sur la mise en oeuvre du programme et rapporter les résultats aux objectifs initiaux. Cette vision de l'intervention publique s'avère particulièrement peu adaptée au PLIE, dispositif dont la configuration institutionnelle et organisationnelle, le "public" et les objectifs, sont définis collectivement et localement (encart 1).

Encart 1 : Le dispositif PLIE

Le dispositif, lancé en 1993, présente certaines spécificités au regard des dispositifs publics d'emploi traditionnels:

- ce n'est pas un dispositif catégoriel au sens strict : jeunes et adultes, hommes et femmes, handicapés ou non, chômeurs de longue durée et bénéficiaires du RMI s'y côtoient ;
- il renvoie une conception large de "l'employabilité" en proposant de lever les "obstacles" à l'emploi : la circulaire d'août 1994, qui appuie juridiquement le dispositif parle *"d'une approche globale et coordonnée visant à l'insertion professionnelle"* ;
- il s'appuie sur la notion de "parcours individualisé vers l'emploi", intégrant accueil, orientation, accompagnement social, aide à la recherche d'emploi, formation en alternance, mise en situation de travail et suivi dans l'emploi. Cette notion rappelle celle employée à propos du Crédit Formation Individualisé en 1989: *"par parcours, on reconnaît que le résultat n'est que rarement obtenu par une seule mesure et on entend l'appel à toutes les ressources (mesures) disponibles... En cela, la réponse parcours rompt avec la logique stage"* (JEGER ET AL., 1994) ;
- il propose un ancrage local fort laissant aux collectivités locales (ou regroupement de collectivités) l'initiative, tant pour la définition des objectifs que pour l'organisation effective du dispositif. Il suppose donc que celles-ci définissent un "projet" et se donnent des objectifs en terme insertion (*"la mobilisation de moyens supplémentaires au service d'un projet partagé, s'appuyant au premier chef sur une volonté politique locale"*) ;
- il fixe d'emblée et de façon précise ce qui doit être considéré comme une issue positive au dispositif, et donc l'objectif à atteindre : *"ces parcours doivent aboutir à un emploi d'une durée d'au moins 6 mois, aidé ou non, dans le secteur marchand, ou d'un emploi-consolidé à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, ou une formation qualifiante, ou un emploi indépendant"*.

On peut retenir, à l'instar de C. MENARD (1989), que les deux conditions à l'existence d'une organisation sont : (i) un accord (explicite ou non) entre les participants et les moyens d'exprimer cet accord, et (ii) une coordination formelle définissant une structure caractérisée par son degré de complexité, de formalisme et de centralisme. Il paraît pertinent d'envisager le PLIE comme une organisation si l'on considère que, *"comme la dénomination de plan le souligne, il s'agit d'un dispositif de coordination des acteurs qui interviennent dans (...) l'insertion économique"* (BARBIER ET SIMONIN, 1997). Le PLIE consiste ainsi en un "engagement politique solennel d'action" d'acteurs politico-administratifs, techniques et opérationnels, autour d'objectifs d'emploi et d'insertion chiffrés. Dans le langage communautaire, les "participants" à l'organisation-PLIE forment le "partenariat"¹¹ dont la mobilisation effective autour de ces objectifs conditionne

¹¹ Dans le cadre communautaire, le partenariat est défini par le règlement cadre CEE

leur atteinte¹². De plus, le PLIE vise à organiser ces acteurs sur un territoire, à mettre en cohérence leurs services. Les caractéristiques de la structure-PLIE vont donc être largement dépendantes du contexte local dans lequel elle s'inscrit.

Plus encore qu'une organisation économique de la sphère privée, le PLIE est une organisation difficile à délimiter. Sa création (comme sa disparition) dépendent de facteurs politiques ; ses objectifs (comme ses contraintes) se définissent à différents niveaux (communautaire, national, local) ; et elle implique des participants susceptibles d'être membres d'autres organisations (ceci posant, entre autres, le problème de la compatibilité des objectifs). De plus, l'insertion économique de personnes peu qualifiées, telle qu'elle est envisagée dans ce dispositif (cf. supra), présente un caractère innovant dont la complexité n'est pas aisément réductible : *"le montage contractuel entre les différentes parties prenantes s'apparente plus à un réseau de contrats hétérogènes qu'à un dispositif de coordination dans lequel les engagements de chacun seraient parfaitement clarifiés et mis en cohérence mutuelle"* (EYMARD-DUVERNAY ET GESLOT, 1999). Ainsi, nous parlerons plutôt de "système organisationnel" (à l'instar de GREMOWSKI ET BLALOCK, 1990) pour évoquer l'agencement singulier des parties prenantes d'un dispositif et dont les performances dépendent à la fois de ce qui se passe à l'intérieur et entre ses parties.

Envisager le PLIE comme un "système organisationnel" permet d'appréhender la spécificité du dispositif et d'en concevoir une évaluation adéquate. Ainsi, en établissant le cahier des charges de l'évaluation¹³ des PLIE, on a mis l'accent sur trois dimensions, cohérentes avec leur "théorie d'action" (CHEN, 1990) : le mode de pilotage des PLIE, les réseaux de partenaires et leur implication, et plus spécifiquement les liens établis par les opérateurs de l'insertion avec les entreprises. Ceci déplace le regard évaluatif des *résultats* (en termes de sorties du dispositif) aux *processus* (il embrasse les formes de coopération et de coordination des acteurs). Cependant, plutôt que d'éclairer le rapport aux règles des différents acteurs (notamment institutionnels), on met ici l'accent sur les éléments de l'organisation conçue comme un système, sur leur articulation et la façon dont ils se transforment.

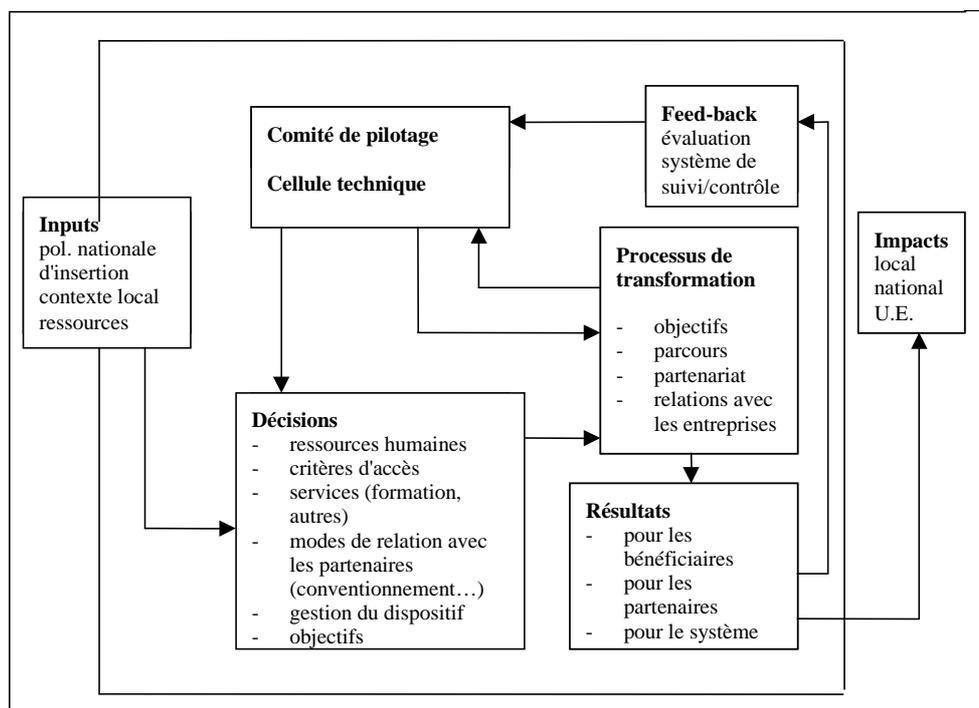
n°2081/93 comme *"une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre concerné, les autorités et les organismes compétents [...] désignés par l'Etat membre au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun"*.

¹² Le PLIE est un espace de concertation: son existence dépend de l'existence initiale d'une volonté politique, d'un apport de financement venant de sources différentes: *"au-delà de la mutualisation des ressources financières, chaque financeur va participer à la co-construction du PLIE en "dictant" et/ou négociant ses exigences, ses objectifs, son cadre d'intervention, ses publics prioritaires et ses procédures"* (CREDOC, 1999).

¹³ On signale que, dans le cas de ce dispositif, les évaluations sont pilotées au niveau des régions ; leurs cahiers des charges peuvent donc intégrer des différences relativement importantes, sur la base des orientations proposées par le Centre d'études de l'emploi.

3.2. Les composantes du PLIE comme "système organisationnel"

Le schéma 1 vise à décrire le PLIE comme système organisationnel¹⁴. Ses différentes composantes sont reliées entre elles (notamment par des flux de ressources) et contenues dans un périmètre délimité par l'environnement dans lequel le programme opère. Un tel modèle conceptuel sert à formaliser les intentions des concepteurs d'un dispositif public et peut constituer également une grille de lecture de leur fonctionnement à laquelle confronter les pratiques concrètes (PEREZ, 1998).



Les principales composantes sont représentées, adaptées aux caractéristiques communes des PLIE. L'hypothèse formulée dans le cadre de l'évaluation est que l'efficacité de l'organisation (concept lui-même contradictoire sur lequel nous reviendrons) dépend à la fois de la cohérence entre ses composantes, et de celle du système avec son environnement. Il s'agit donc d'étudier chacune des composantes, les relations entre elles¹⁵, et les relations entre le système organisationnel et son environnement (en premier lieu local).

¹⁴ Pas plus qu'il n'existe de consensus sur ce qu'est une organisation économique, des approches alternatives étudient les organisations, parmi lesquelles l'approche systémique dont découle ce modèle (Hall, 1987, Mintzberg 1982).

¹⁵ Voir Eymard-Duvernay et Geslot (1999) pour une analyse des formes contractuelles du partenariat du PLIE, notamment sous l'angle du financement.

Sans entrer dans la description exhaustive des composantes (CEE, 1999), il semble utile de mettre l'accent sur deux éléments essentiels : d'une part la *gouvernance* et le *management* de l'organisation, et d'autre part, le *processus de transformation* (par ce terme, en adaptant Grembovski et Blalock, nous entendons la représentation, chez les concepteurs du dispositif, de son fonctionnement anticipé, à partir du système d'hypothèses de son impact¹⁶).

On peut convenir que la composante du système "gouvernance et management" a pour fonction de transmettre les objectifs de l'organisation et de s'assurer qu'ils sont atteints, en transformant les "inputs" du système (participants, financement, informations relatives à l'environnement...) en "outputs". La gouvernance renvoie à une dimension plus politique tandis que le management tient davantage de l'administratif et du technique¹⁷ : dans les PLIE, cette fonction est tenue par le comité de pilotage, en charge du niveau institutionnel, où se décident la participation institutionnelle, les orientations et les stratégies (des actions et des acteurs), le financement d'opérations. C'est le lieu de la construction de la légitimité politique du dispositif (fonction du degré d'implication des élus dans ce comité); or la réalité et l'intention du soutien politique du dispositif sont des facteurs importants pour sa compréhension et son positionnement vis-à-vis des acteurs locaux de l'insertion. Le management est, quant à lui, composé des opérateurs du PLIE ayant en charge le fonctionnement quotidien du dispositif, et supervisés par la gouvernance. De fait, les PLIE se sont le plus souvent dotés d'une cellule (comité) technique agissant aux niveaux techniques et opérationnels. On y retrouve généralement les représentants des services qui, dans chaque institution partenaire du PLIE, sont responsables de la conduite des actions et du suivi des bénéficiaires (DDTEFP, ANPE, Mission Locale, CLI...). Bien entendu, ces deux éléments sont de composition et dimension variable selon les PLIE¹⁸. Dans la diversité de ses mises en forme organisationnelles, cette composante trie et hiérarchise les "inputs", prend des décisions influençant la mise en œuvre. C'est ainsi que deux modèles types ont pu être dégagés, reposant sur l'opposition entre maîtrise d'œuvre - le PLIE comme coordonateur des structures existantes- et maîtrise d'ouvrage - le PLIE comme opérateur supplémentaire- (CEE, 1998). L'optique retenue conditionne les ressources humaines à mobiliser (en quantité

¹⁶ La notion de processus de transformation est très proche de celle de "théorie normative d'action" chez Chen (1990), voire de celle d'algorithme chez Muller (1995), comme partie du référentiel de la politique.

¹⁷ "*Governance refers to the body of decision makers who develop and communicate the goals and means to be used by the organizational system in achieving its purposes*" (Grembovski et Blalock, 1990).

¹⁸ "*Cette variabilité est à mettre au compte en premier lieu des règles de financement des PLIE qui limitent la part affectée au fonctionnement*" (Quatenaire, 1998). Plus généralement, la variabilité est liée à la nature du partenariat (politico-institutionnel, technique et opérationnel), aux faisceaux de contraintes (environnement, offre d'insertion existante, stratégies des acteurs, coalition politique...) ainsi qu'aux motivations et objectifs sur lesquels s'entendent les partenaires.

comme en qualité), les services à fournir, les modes de relations avec les partenaires (internalisation versus externalisation, avec ou sans conventionnement, de certaines actions).

Le "processus de transformation" peut être considéré comme une pièce essentielle du système : il constitue l'appui cognitif essentiel du PLIE, qui articule objectifs, méthodes, moyens et résultats attendus. Il y a traduction locale de ces "théories normatives d'action", qui sont appropriées et traduites en décisions par la gouvernance¹⁹ en situation. Les "parcours d'insertion"²⁰ et le "partenariat" ont fait, en tant que telles, l'objet d'analyses précédentes (CEE, 1998). L'intérêt est de noter l'enjeu de la construction d'un diagnostic (situé) sur la base d'une représentation partagée des faits qui oriente l'action (et notamment l'utilisation des ressources) de façon cohérente. C'est à travers le processus de feed-back, auquel participe l'évaluation, que la gouvernance est informée de la manière dont l'organisation atteint (ou non) ses objectifs. Elle peut ainsi rétroagir en prenant de nouvelles décisions (par exemple, l'élargissement du partenariat à l'acteur entreprise) ou en mettant en cause la pertinence de ses théories d'action.

Nos premières analyses ont toutefois montré que c'est moins l'aspect "processus de transformation" qui manque de pertinence que l'aspect "gouvernance" : l'exercice du partenariat est difficile voire lacunaire, et ce d'autant qu'il associe des acteurs aux logiques souvent cloisonnées, cohérentes avec un mode d'intervention publique plus traditionnel.

3.3. Quelle efficacité organisationnelle du PLIE ?

Envisager le PLIE comme un système organisationnel ouvre des perspectives à l'évaluation des nouvelles formes d'action publique accordant une place prépondérante aux partenariats locaux. Le cadre de l'évaluation n'est pas fermé pour autant, puisqu'il existe plusieurs conceptions de l'efficacité organisationnelle d'une part, et que le caractère innovant du dispositif n'est pas pris pour un acquis dans le questionnement évaluatif de l'autre.

L'enjeu est de statuer sur l'efficacité interne d'un PLIE et de comparer l'efficacité relative de différents arrangements (systèmes) organisationnels.

¹⁹ *"Governance must interpret the system's environment, and design its work, coordination activities, and social milieu to accomplish that purpose"* (Grembowski et Blalock, 1990).

²⁰ Soulignons que les hypothèses sur le rôle de l'organisation de "parcours" ne sont pas universellement associées à plus d'efficacité attendue : il existe en effet des théories d'action alternatives, qui se fondent sur la confrontation la plus immédiate de la personne avec le marché du travail : c'est la philosophie constante du service public de l'emploi au Royaume Uni (Barbier, 1998), mais c'est aussi en France, par exemple, le cas de la méthode dite IOD (la méthode IOD repose sur l'hypothèse qu'au moins dans le cas des personnes peu qualifiées, il est plus efficace de déclencher des conduites de recherche active immédiate d'emploi que de construire, ex-ante, un parcours normatif).

La question de la mesure de l'efficacité organisationnelle est en débat chez les théoriciens des organisations. Esquissons les trois modèles les plus connus. Le premier mesure l'*efficacité au regard de la capacité de l'organisation à atteindre ses objectifs*. La contribution de ce modèle à l'évaluation des PLIE n'est pas totalement satisfaisante en raison des limites déjà évoquées, et notamment la difficile hiérarchisation des objectifs de l'organisation (au-delà de l'objectif affiché, davantage facteur de mobilisation politique que critère de performance). Un second modèle est centré sur la *satisfaction éprouvée par les membres à l'égard de l'organisation*. Les critères découlant d'une telle appréciation visent à permettre un fonctionnement harmonieux de l'organisation (seuil de tension acceptable) en assurant un niveau minimal de satisfaction à ses membres. Comme l'évaluation intermédiaire des PLIE l'a montré, si l'importance accordée au partenariat incite à retenir ce modèle comme valide, la finalité des arrangements politico-institutionnels ne doit pas être omise. Un dernier ensemble de modèles fait dépendre l'*efficacité du degré d'intégration* (cohérence interne) entre les parties composant une organisation, et son adaptabilité à l'environnement. Cette approche "systémique" de l'efficacité n'est pas exempte de limites : elle véhicule une vision "passive" de l'organisation, une prévalence des moyens sur les fins, néglige les stratégies des membres.

Ces modèles lient les critères d'efficacité aux caractéristiques internes des organisations. R. HALL (1987) établit, pour sa part, qu'on ne peut concevoir une efficacité organisationnelle globale/totale (*overall organizational effectiveness*) ; il préfère proposer la mesure de cette efficacité selon des critères simultanés : au regard des objectifs que l'organisation s'est fixés, de la variété de ses ressources, de ses composantes, des temporalités dans lesquelles s'inscrit son action (que l'on peut qualifier d'efficacité située). La suggestion est théoriquement satisfaisante, mais sa mise en œuvre dans le cas pratique pose de redoutables problèmes.

Nouvelle forme d'action publique cofinancée de façon significative par le Fonds Social Européen, le PLIE associe différents acteurs (politico-administratifs, techniques, opérationnels) dans des arrangements encore non stabilisés. L'engagement dans une telle forme organisationnelle comporte des coûts²¹ et peut être considéré comme un *investissement* dont le retour (en termes de "résultats") est décalé dans le temps et appréciable sur d'autres dimensions que l'insertion des bénéficiaires. En effet, les coûts consentis s'accompagnent d'effets d'apprentissage et de coordination qui rendent ces arrangements plus attractifs que d'autres. Même en l'absence (ou la réduction) du cofinancement européen, il est probable que le partenariat perdure, même au prix de la transformation partielle des systèmes organisationnels initiaux. La notion de "*path dependence*" exprime bien cette idée que l'encouragement des individus et des organisations à développer des qualifications particulières (par la création d'une nouvelle institution ou politique), les engage à poursuivre dans la même voie pour en tirer les bénéfices²².

²¹ Et celui afférent à la compréhension des mécanismes et des règles de financements du FSE (éligibilité, contreparties) n'est pas le moindre.

²² "*In institutionally-dense environments, initial action push individual behavior onto paths that are hard to reverse*" (Pierson, 1997). Pour l'auteur, le *path dependence* renvoie à la

Par ailleurs, l'évaluation contribue au processus d'apprentissage d'une organisation, et par là, à ses performances. La conception de l'évaluation des PLIE au plus près du "terrain" a produit des connaissances dont l'appropriation par les PLIE est encore méconnue. Ainsi, on peut se demander quel est le rôle de l'évaluation dans l'apprentissage d'un système organisationnel (FORSS ET AL., 1994).

4. CONCLUSION

Les premiers résultats de l'évaluation en cours de plus d'une centaine de PLIE en France conduisent à confirmer le caractère heuristique d'une *approche organisationnelle* des programmes de politiques de l'emploi et d'insertion professionnelle. Ils signalent, par contraste, l'intérêt assez limité, dans le cadre français, que les politiques de ce champ ont accordé à l'efficacité organisationnelle, alors même que d'autres Etats européens, comme le Danemark ou la Finlande, ont pris pleinement cette dimension en compte depuis longtemps (BARBIER ET GAUTIE, 1998). Cette conclusion ne relève pas simplement d'un jugement d'efficacité managériale et ces constats comparatifs ne devraient pas, bien au contraire, conduire à sous-estimer les déterminants politiques de la réussite des politiques de l'emploi, donc, leur légitimité.

Dans un pays comme le Danemark, cette dernière apparaît "encastrée" dans une cohérence "sociétale" bien différente de la cohérence française : non seulement, les acteurs politiques et administratifs y pratiquent un degré élevé de coopération, ce qui n'est manifestement pas le cas général en France ; mais encore, la légitimité (certes toujours relative) des interventions est également logée au cœur de la *relation de service* qui s'établit entre l'administration et les "bénéficiaires". Bien loin de dispositifs qui, sous prétexte "d'activer" les chômeurs dans leur recherche d'emploi, mettent l'accent sur le *workfare*, les programmes danois sont orientés par la recherche d'un "équilibre entre les besoins de la société et ceux de l'individu". Les termes des contrats passés vont jusqu'à inclure l'engagement de la collectivité publique comme "employeur de dernier ressort". Investissement dans le management et construction politique de la légitimité des politiques débouchent sur des coûts différentiels dont la traduction évidente se lit dans la part du PIB consacrée aux dépenses des politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle (BARBIER ET GAUTIE, 1998).

L'examen des dispositifs français d'insertion, dont l'ambition normative s'appuie indéniablement sur une valorisation de la citoyenneté des "bénéficiaires", montre que la promotion, évoquée plus haut, de l'emploi comme un "bien public", qu'il s'agirait de "co-produire" à l'aide de dispositifs coopératifs légitimes, est

pérennisation de certaines institutions et politiques en raison des coûts de sortie élevés, et contribue à rendre difficile l'identification de leur performance (et des éléments qui permettraient son accroissement).

encore loin de connaître une réalisation étendue dans notre pays. C'est plutôt d'une tendance émergente qu'il s'agit.

Jean-Claude Barbier, Coralie Perez

BIBLIOGRAPHIE

BARBIER J.C. ET SIMONIN B. (1997), "European social programmes : can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings ?", *Evaluation*, vol. 3, n° 4, octobre, p. 391 - 407.

BARBIER J.C. et GAUTIE J., dir., (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris

BARBIER J.C. (1995) "Politiques publiques de l'emploi: de la production des services à leur évaluation", in Centre d'études de l'emploi, *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'emploi, n° 34, octobre, PUF, p. 79-102.

BARBIER J.C. (1997), *L'Etat producteur de services dans les politiques sociales*, texte pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Marne La Vallée, novembre, 174 p.

BARBIER J.C. (1998), "La logique du "workfare" dans les politiques sociales en Europe et aux Etats Unis : limites des analyses universalistes", paru dans *L'Assistenza Sociale*, n° 1/1998, Roma, 22 p, "La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti, I limiti delle analisi globali", *L'Assistenza sociale*, n°1, gennaio-marzo, p. 15-40.

CEE (1998), Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Evaluation de la mesure 13 (PLIE), Rapport intermédiaire, 98/55, août.

CEE (1999, à paraître), Evaluation de la mesure 13 (PLIE), Rapport final.

CREDOC (1999), L'évaluation des plans locaux d'insertion économique de la région Nord-Pas de Calais, avril 1999.

CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Points Essais, Paris.

CROZIER M., THOENIG J.C., (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, XVI, 1, p. 3-32.

DEMAZIERE D. (1995), "Les aides publiques et 'l'employabilité' des chômeurs, trois modes d'évaluation complémentaires", *Cahiers Lillois d'économie et de sociologie*, n°25, 1^{er} semestre, p. 21-34.

DONZELOT J., ROMAN J. (1998), "1972-1998, les nouvelles données du social", *Esprit*, n°3-4, p.7-28.

EME B. et LAVILLE J.L. (1994), *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.

EYMARD-DUVERNAY F., GESLOT P. (1999, à paraître), "L'acteur public local: l'exemple des politiques d'insertion", in Berthoud A., Gadrey J., Servin E. (dir), *Les signes de l'institution et de la norme*. Entre État et société civile.

FAY R.G., (1996), "Enhancing the effectiveness of active labour market policies (ALMP): evidence from programme evaluations in the OECD countries", OECD, *Labour market and social policy occasional papers*, n°18, Paris.

FORSS K., CRACKNELL B., SAMSET K., (1994), "Can Evaluation Help an Organization to Learn ?", *Evaluation Review*, vol.18, n°5, October.

FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris.

GADREY J. (1994), "De l'évaluation des actions publiques à celle de l'efficacité des services, convergences et spécificités", Last-Clersee, Lille, miméo, 23 p.

GIBERT P. et BERNARD F. (1977), "Contrôle de gestion et organisations publiques", *Revue française d'administration publique*, n°2, avril-juin, p. 7-24.

GREMBOWSKI D., BLALOCK A. (1990), "Evaluating Program Implementation" in Blalock A. (éds.), *Evaluating Social Programs at the State and Local Level. The JTPA Evaluation Design Project*, Kalamazoo (Mi.), W.E. Upjohn Institute.

HALL R. (1987), *Organizations : Structures, Processes, and Outcomes*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs New Jersey (4th ed.).

JEGER F., OSBERT G. (coord.) (1994), *Bilan du Crédit Formation Individualisé 1989-1993*, Cahier Travail et Emploi, paris, La Documentation Française.

JOBERT B., (1998), "La régulation politique, le point de vue d'un politiste" in Commaille J. et Jobert B., dir., *les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p. 119-144.

LECA J. (1997), "L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques", *Communication au colloque "L'évaluation des politiques publiques"*, GAPP-CNRS-ENS, Cachan, 5-6 février, 19 p.

MENARD C. (1989), "Les organisations en économie de marché", *Revue d'économie politique*, n°6.

MENY Y.ET THOENIG J.C. (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris.

MINTZBERG H. (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.

MULLER P. (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure A., Pollet G. et Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, p. 153-179.

PEREZ C. (1998), "L'évaluation des programmes d'emploi et de formation aux Etats-Unis" in Conseil Scientifique de l'Evaluation, *L'évaluation en*

développement 1997, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation Française.

PIERSON P. (1997), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *Jean Monnet Chair Papers*, 44, The Robert Schuman Centre at the European University Institute.

QUATERNAIRE (1998), L'évaluation régionale des PLIE de Bourgogne, rapport final, novembre.

SCHMID G. (1997), "The Evaluation of Labour Market Policy, Notes on the State of the Art", *Evaluation*, vol. 3, n°4, october, p.409 - 434.

WEISS C.H., (1973), "Where Politics and Evaluation Research Meet", *Evaluation Practice*, vol 14 , n°1, p. 93-106.