



HAL
open science

Evaluation du Service Public Régional de Formation professionnelle : rapport final

Olivier Bouba-Olga, Emilie Bourdu, Céline Allo, Etienne Fouqueray, Bastien Bernela

► To cite this version:

Olivier Bouba-Olga, Emilie Bourdu, Céline Allo, Etienne Fouqueray, Bastien Bernela. Evaluation du Service Public Régional de Formation professionnelle : rapport final. 2012. hal-00838702

HAL Id: hal-00838702

<https://hal.science/hal-00838702>

Submitted on 26 Jun 2013

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.

Evaluation du Service Public Régional de Formation professionnelle : rapport final

Olivier Bouba-Olga, Emilie Bourdu, Céline Allo, Etienne Fouqueray, Bastien Bernela - CRIEF, Université de Poitiers

Sommaire

Sommaire	2
Avant-Propos.....	3
Synthèse	4
Résultats sur le suivi des stagiaires	8
1. L'évolution du profil des stagiaires	8
2. Analyse des sorties du SPRF	11
3. Comprendre les raisons de l'abandon et de la validation	13
Methodologie.....	13
Résultats.....	15
Analyse de la gouvernance du SPRF.....	18
1. Présentation des relations d'agence dans le SPRF	20
2. La relation organismes de formation et Région.....	22
Le cas particulier de la relation Région/AFPA.....	23
Une co-construction du dispositif SPRF basée sur les relations de confiance.....	25
3. La relation prescripteurs et Région	27
Des contrôles limités par l'absence d'une véritable contractualisation.....	28
Le cas particulier de la relation Région/Pôle Emploi	29
4. La relation organismes de formation et prescripteurs	30
Le modèle économique du SPRF.....	34
1. Travail sur les données collectées.....	35
2. Augmentation de la charge de travail pour les services de la Région	36
Annexe 1 : les données collectées	37
Annexe 2 : tableaux complémentaires	38

Avant-Propos

En décembre 2010, l'équipe d'évaluation avait remis un rapport intermédiaire, qui présentait en détail la méthodologie retenue, les premiers résultats du suivi des stagiaires ainsi que les premiers résultats du suivi des organismes de formation.

Le présent document complète le rapport intermédiaire en se focalisant essentiellement sur les évolutions observées entre 2009-2010, d'une part, et l'année 2011, d'autre part, tant du côté des stagiaires que du système des acteurs impliqués. Il est structuré en trois parties : i) Résultats sur le suivi des stagiaires du SPRF, ii) Analyse de la gouvernance du SPRF et iii) Analyse du modèle économique. Les investigations menées n'ont pas permis d'aller aussi loin que nous le souhaitions sur ce troisième point, les résultats obtenus sont cependant suffisamment intéressants pour être présentés ici.

Au-delà de la livraison du rapport intermédiaire et final, le travail mené a conduit à la production de deux articles scientifiques et d'une thèse, que le lecteur intéressé peut consulter afin de disposer de différents éléments complémentaires. Un premier article, intitulé « Mieux former pour réduire le risque de chômage des personnes peu qualifiées : évaluation d'impact du Service public régional de formation professionnelle de Poitou-Charentes », a été publié par la revue *Economie et Société* en 2012¹. Un deuxième article, intitulé « Evaluer la gouvernance des politiques locales d'emploi : le cas du Service Public Régional de Formation professionnelle de Poitou-Charentes », a été soumis à la revue *Géographie, Economie et Société* en septembre 2012². L'évaluation du SPRF constitue enfin l'un des deux terrains de la thèse d'Emilie Bourdu, intitulée « 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" », thèse soutenue le 9 décembre 2011.

Je remercie très sincèrement l'ensemble des membres de l'équipe d'évaluation pour l'intensité et la qualité du travail effectué, à commencer par Emilie Bourdu, véritable copilote dans cette opération, et Céline Allo, qui doit encore faire des cauchemars en repensant à la constitution des bases de données... Etienne fouqueray et Bastien Bernela les ont épaulées efficacement à plusieurs moments importants du travail. Je remercie également l'ensemble des personnes du service Formation et Emploi du Conseil Régional de Poitou-Charentes, qui ont toujours tout fait pour faciliter notre travail. Les nombreux échanges et discussions que nous avons pu avoir tout au long de ces années nous ont été particulièrement utiles.

Olivier Bouba-Olga, responsable de l'équipe d'évaluation.

¹ Version préliminaire: <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/61/30/21/PDF/EBOBO2.pdf>.

² Version préliminaire : <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/72/16/77/PDF/OBOEB.pdf>.

Synthèse

Ce rapport est structuré en trois parties :

- Résultats sur le suivi des stagiaires du SPRF,
- Analyse de la gouvernance du SPRF,
- Analyse du modèle économique.

Nous proposons dans cette synthèse de récapituler les principaux résultats de l'évaluation, en nous appuyant d'une part sur les résultats figurant dans le rapport intermédiaire, qui couvre la période 2009-2010 et d'autre part sur les résultats obtenus sur la dernière année du travail d'évaluation, l'année 2011.

Le suivi des stagiaires du SPRF

§1. L'évaluation a mi-parcours montrait que le public cible du SPRF était atteint. Ce constat demeure pour l'année 2011 puisqu'on observe très peu d'évolution dans les caractéristiques des individus bénéficiant du dispositif. Comparativement à l'ancien système « marché », les personnes sans qualification bénéficient donc beaucoup plus largement du dispositif régional.

§2. S'agissant du critère d'entrée dans le dispositif, on observe une légère baisse des entrées « sans qualification » (de 48% à 42%) et surtout une hausse sensible des entrées pour « qualification obsolète » (de 27% à 42%). Ce dernier résultat peut s'expliquer par le contexte de crise (hausse du chômage depuis 2008) mais aussi par une meilleure appropriation de la notion de qualification obsolète, qui a fait reculer sensiblement la part des entrées non renseignées (baisse de 21% à 13%).

§3. La structure des prescripteurs est stable dans le temps, Pôle Emploi assurant autour de 57% des prescriptions et les Missions Locales autour d'un tiers des prescriptions.

§4. Le rapport intermédiaire avait mis en évidence l'importance du taux d'abandon au sein du SPRF (27,6% d'abandon en 2010), notamment au sein de l'AFPA et plus précisément encore au sein de l'AFPA 17 (taux d'abandon de 44% en 2010). Ce taux a significativement diminué pour 2011, puisqu'il est passé à moins de 20%. Cette diminution est observée pour tous les organismes de formation, elle est cependant particulièrement forte pour l'AFPA (baisse de 32% à 19,7%) et plus encore pour l'AFPA 17 (baisse de 44% à 24%).

§5. Les informations disponibles ne nous permettent pas de nous prononcer sur les motifs d'abandon, car les informations saisies en 2011 sont beaucoup moins précises qu'auparavant. On notera cependant que, sur toute la période, la majorité des abandons intervient dans les quinze premiers jours d'entrée dans le dispositif.

§6. Le recul du taux d'abandon s'est accompagné d'un accroissement du taux d'échec, mais d'ampleur nettement plus faible, puisqu'il est passé de 7% à 10%. Parallèlement, on note

une baisse des validations partielles (de 13% à 10%), si bien que la part des validations totales est remarquablement stable (80% des sorties pour fin de formation).

§7. Le rapport intermédiaire avait montré que le taux d'abandon, significativement plus fort dans le SPRF que dans le système « marché », s'expliquait pour une part importante par l'évolution des caractéristiques des personnes bénéficiant du dispositif. En contrôlant le mieux possible cet effet « caractéristiques », nous avons montré, en revanche, que le SPRF exerçait une influence positive significative sur le taux de validation.

§8. Les traitements économétriques réalisés sur la seule population des stagiaires SPRF montrent plusieurs évolutions notables, qu'il s'agisse des déterminants de la probabilité d'abandon ou des déterminants de la probabilité de validation. S'agissant de la probabilité d'abandon, les effets organismes (AFPA 17) ou prescripteurs (Missions Locales) disparaissent en 2011, mais des effets GFE apparaissent (les GFE 4, 5 et 13 réduisent la probabilité d'abandon). La seule caractéristique des personnes qui continue à exercer un effet significatif est le fait d'être sans qualification, qui augmente la probabilité d'abandon. L'effet marginal diminue cependant, passant de +13% à +7%³. S'agissant de la probabilité de validation, les effets organismes de formation, nombreux en 2009-2010, disparaissent en 2011, sauf pour l'AFPA Nord-Vienne, qui continue à exercer un effet négatif sur la probabilité de validation, mais de plus faible ampleur. Les effets GFE demeurent, ils sont tous plus importants que sur la première sous-période. Le fait d'être sans qualification joue négativement sur la probabilité de valider (effet marginal de -3%) en 2011, alors qu'il ne jouait pas auparavant. On note également l'apparition d'un effet négatif de genre (être un homme réduit la probabilité de valider).

Analyse de la gouvernance du SPRF

§9. Le SPRF est un système d'acteurs complexe, qui suppose une bonne coordination entre trois entités : la Région, les prescripteurs et les organismes de formation. Les deux objectifs majeurs pour la Région étaient de s'assurer de la bonne prescription, d'une part, et d'une meilleure individualisation des parcours de formation, d'autre part. Pour atteindre ces objectifs, la Région a mis en œuvre une forme particulière de contractualisation (mandatement sur cinq ans des organismes), a institué des mécanismes d'incitation et de contrôle et s'est efforcé d'instaurer progressivement une relation de confiance entre les acteurs, via l'organisation de nombreux séminaires et échanges.

§10. Le rapport intermédiaire avait pointé du doigt le cas particulier de la relation Région/AFPA. Des désaccords d'ordre financier (demande par l'AFPA d'une compensation financière compte-tenu des dysfonctionnements initiaux) et d'ordre organisationnel (maintien du principe de sélection à l'entrée à l'AFPA 17) sont rapidement apparus, dans un contexte de réorganisation interne profonde de l'AFPA, principal organisme de formation du

³ Ceci signifie que, toute chose égale par ailleurs, le fait d'être sans qualification augmente de 7 points de pourcentage la probabilité d'abandon en 2011.

SPRF. Ces dysfonctionnements expliquent le niveau des taux d'abandon observés sur la première sous-période. Progressivement, cependant, il semble que les dysfonctionnements observés se sont fortement réduits.

§11. L'autre relation problématique repérée rapidement est celle entre la Région et Pôle Emploi, touché également par des changements organisationnels profonds, qui plus est dans un contexte de crise et donc d'aggravation du chômage en Région. La mise en œuvre du Traitement Centralisé de Formation (plateforme TCF), qui sépare l'acte de prescription vers une formation de l'acte d'orientation et de conseil, n'a pas été sans poser problème pour le bon fonctionnement du SPRF. Pôle Emploi n'ayant pas souhaité rencontrer l'équipe d'évaluation, nous n'avons cependant pas pu approfondir la réflexion sur ce point, pourtant essentiel.

§12. Si les relations entre Région et Organismes, d'une part, et Région et Prescripteurs, d'autre part, sont cadrées contractuellement (même de manière imparfaite), on notera l'absence de toute relation contractuelle entre organismes de formation et prescripteurs, ce qui est source d'erreurs d'orientation des demandeurs d'emploi. La mise en œuvre de l'outil SIP (Système d'Information sur les Places) en juillet 2010 a cependant permis d'améliorer sensiblement ce point.

§13. La mise en œuvre par la Région de comités départementaux, séminaires régionaux, séminaires auditec, groupes de co-développement a permis de mieux faire circuler l'information, de repérer différents points de blocage, d'améliorer l'appropriation par les acteurs des principales dimensions du SPRF et, au final, d'améliorer le fonctionnement du dispositif.

Analyse du modèle économique du SPRF

§14. L'analyse du modèle économique du SPRF doit comparer les gains liés à la mise en place de ce dispositif (atteinte du public cible, réduction du taux d'abandon, augmentation du taux de validation, meilleure insertion des personnes, ...) et les coûts afférents (coûts des prestations des organismes de formation, coûts d'agence liés au contrôle et au suivi des organismes, coûts d'animation des comités, séminaires, ..., coûts liés à la rémunération des stagiaires).

§15. Une analyse fine de l'ensemble de ces coûts n'a pas été possible, car nous n'avions pas le recul nécessaire pour un tel exercice. L'analyse ne sera possible qu'après quelques années. De plus, il convient de distinguer la phase de mise en œuvre du dispositif, qui fait supporter des coûts spécifiques temporaires et la phase de fonctionnement normal du dispositif, à partir de laquelle plusieurs de ces coûts auront pu être éliminés.

§16. Les éléments collectés montrent que le coût par heure stagiaire est significativement plus important pour le SPRF (de l'ordre de 12€) que pour l'ancien système « marché » (de l'ordre de 6€). Il convient cependant d'être extrêmement prudent dans l'interprétation de ces chiffres, car le coût « marché » est une moyenne pour l'ensemble des formations dispensées auparavant dans ce cadre, alors que le coût SPRF ne concerne qu'un sous-

ensemble de ces formations. De plus, les prestations assurées ne sont pas les mêmes, seule une analyse plus précise, pour des formations comparables, permettrait de se faire une bonne idée du surcoût lié à la mise en œuvre du SPRF.

§17. La mise en œuvre du SPRF a considérablement alourdi la charge de travail du service SAGE, en raison principalement des contrôles imposés par le cadre juridique pour la compensation des organismes de formation. On estime que le temps de traitement d'un dossier, de l'ordre de deux heures dans le système « marché », est passé à deux jours pour le SPRF. Cette charge de travail supplémentaire semble intenable à long terme. Les organismes de formation sont également exposés à une surcharge de travail liée à ces contrôles, ce qui peut pénaliser la mise en œuvre du dispositif. Il conviendrait donc d'étudier la faisabilité juridique et pratique d'un contrôle moins lourd, pour passer par exemple d'un contrôle systématique de toutes les pièces à un contrôle aléatoire, dont on sait qu'il est tout aussi efficace.

Résultats sur le suivi des stagiaires

Les résultats sur le suivi des stagiaires sont issus d'un travail réalisé sur la base SPRF. Après avoir rappelé brièvement sa constitution, nous présentons le profil des stagiaires *via* des statistiques descriptives. Nous nous concentrons ensuite sur les sorties du SPRF, en mobilisant des analyses économétriques pour éclairer les validations aux examens et les abandons.

Notre travail d'évaluation s'appuie essentiellement sur deux bases : i) la base marché et ii) la base SPRF. Les méthodes de constitution de ces 2 bases ont été décrites dans le rapport intermédiaire. La base marché n'a pas été modifiée. En revanche, la base SPRF a été actualisée en 2 temps, d'abord en février 2011 avec les listes stagiaires de janvier 2011. Cette base regroupait alors l'ensemble des stagiaires entrés dans le SPRF en août 2009 et décembre 2010. Ensuite, la base a été actualisée en novembre 2011 avec les listes stagiaires allant jusqu'au mois d'octobre 2011 (ou septembre, voire juillet pour quelques organismes qui n'avaient pas transféré leur liste à la Région) afin d'ajouter l'ensemble des entrées réalisées en 2011 et d'actualiser les informations (heures, date de sorties, etc.) pour les stagiaires entrés en 2009 et 2010. La base SPRF finale est constituée de 5 595 stagiaires. L'ensemble des données mobilisées est présenté plus en détail en Annexe 1.

1. L'évolution du profil des stagiaires

Nous avons choisi de détailler les données du SPRF pour chacune des années d'existence du dispositif, soit 2009, 2010 et 2011, afin d'identifier les évolutions dans la structure des individus depuis la mise en place du SPRF (tableau 1 page suivante).

Ce tableau révèle peu d'évolution dans la structure des individus au cours de l'existence du dispositif. Toutefois, on observe, entre 2010 et 2011, une augmentation importante de la proportion des stagiaires ayant un niveau VI (+ 8.8 points) ainsi qu'une légère diminution dans la présence de jeunes de moins de 25 ans, au profit des plus de 50 ans (respectivement - 2.7 points et + 1.6 points entre 2010 et 2011). Par ailleurs, on observe un rééquilibrage concernant le département d'origine des stagiaires, principalement dû à une diminution d'apprenants originaire de Charente-Maritime.

Tableau 1 : statistiques descriptives sur les entrées SPRF vs. marché

	SPRF			Marché
	2009	2010	2011	2005-2009
Nombre d'observations	1377	2411	1787	5311
Sexe				
Femme	39,9%	32,9%	35,1%	35%
Homme	60,1%	67,1%	64,9%	65%
Age				
Moins de 25 ans	43,9%	42,9%	40,2%	28,38%
25-34 ans	23,1%	26,9%	26,5%	29,64%
35-50 ans	28,4%	26,2%	27,2%	34,74%
Plus de 50 ans	4,4%	3,8%	5,4%	6,12%
Non renseigné	0,2%	0,2%	0,7%	1,13%
Niveau⁴	20,3%	20,5%	4,5%	5,57%
I. DESS, DEA	0,2%	0,2%	0,2%	0,80%
II. Licence, Maîtrise	1,2%	1,2%	0,9%	1,81%
III. BTS, DUT, DEUG	1,7%	2,7%	2,9%	4,79%
IV. BAC, BT, BP	13,8%	13,6%	13,4%	15,47%
V. CAP, BEP	38,9%	41,6%	35,2%	44,37%
Vbis. CEP, CAP/BEP non validés	10,6%	12,8%	10,7%	15,13%
VI. Brevet des collèges, sans niveau	33,7%	27,9%	36,7%	17,63%
Lieu d'habitation				
Charente	18,1%	17,0%	19,7%	25,38%
Charente Maritime	36,2%	39,2%	32,2%	27,98%
Deux-Sèvres	19,9%	19,0%	18,5%	21,65%
Vienne	24,8%	22,4%	24,6%	23,35%
Hors région	1,0%	2,3%	4,5%	1,64%
Non renseigné	0%	0,1%	0,4%	0%
Type du dernier contrat avant l'entrée en formation⁵	14,6%	13,5%	14,7%	6,59%
CDD, intérim	75,9%	84,4%	85,9%	73,41%
CDI	11,4%	8,9%	11,2%	19,49%
Indépendant	1,4%	1,3%	2,2%	2,34%
N'a jamais travaillé	11,3%	5,4%	0,7%	4,76%

Lecture : en 2009, 39,9% des personnes entrées dans le dispositif étaient des femmes.

⁴ Pour le niveau de qualification, les cellules non renseignées, très nombreuses, ont été retirées des calculs. Ainsi les chiffres portent sur 1 098 stagiaires en 2009, 1 917 en 2010 et 1 707 en 2011 pour le SPRF et 5 015 pour le marché.

⁵ Pour le type du dernier contrat avant l'entrée en formation, les cellules non renseignées, très nombreuses, ont été retirées des calculs. Ainsi les chiffres portent sur 1 176 stagiaires en 2009, 2 086 en 2010 et 1 524 en 2011 pour le SPRF et 4 961 pour le marché.

La différence la plus importante que révèle ce tableau, mais néanmoins à relativiser, concerne le recul très net du nombre de stagiaires n'ayant jamais travaillé : baisse de 10.6 points entre 2009 et 2011. Ce recul est très certainement lié à la nouvelle « liste stagiaire » instaurée en janvier 2011 qui ne propose pas dans la liste déroulante « DE n'ayant jamais travaillé » pour la situation à l'entrée en formation. La proportion de stagiaires n'ayant jamais travaillé en 2011 est donc sans doute sous estimée, même si on observe malgré tout une diminution nette depuis la mise en place du dispositif de ce type de public.

Ces résultats montrent que le public visé par le SPRF est atteint, constat déjà dressé à mi-parcours de l'évaluation (Cf. rapport intermédiaire).

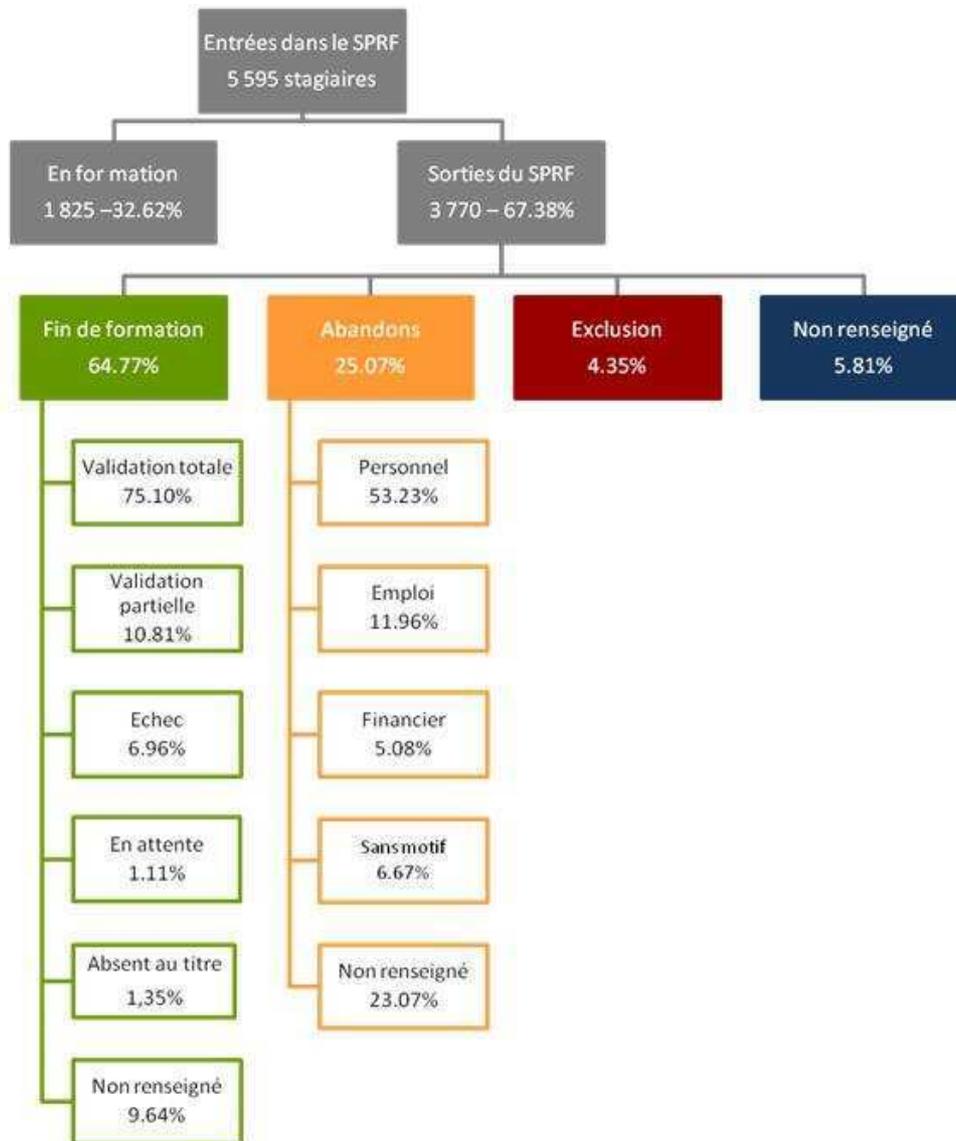
S'agissant du critère d'entrée dans le dispositif (cf. tableau A2-1 en Annexe 2), on observe une hausse sensible des entrées pour qualification obsolète, qui représentaient 27% des cas en 2009 et plus de 42% en 2011. Une première hypothèse est la hausse du chômage depuis 2008 en région Poitou-Charentes, conséquence de la crise économique. On peut supposer qu'une proportion alors plus importante de chômeurs ayant déjà travaillé et qualifiés se sont retrouvés demandeurs d'emploi. Une deuxième hypothèse est que la notion même de qualification obsolète a été mieux appropriée par les acteurs, avec pour preuve, en parallèle de la hausse pour qualification obsolète, la baisse des cas non renseignés, qui passent de 21,5% à moins de 13% des entrées.

Tout comme en 2010, les données sur les prescriptions (tableau A2-2) montrent clairement que Pôle Emploi est le premier prescripteur du dispositif, avec une part oscillant autour de 57%. Les Missions Locales représentent quant à elles aux environs du tiers des prescriptions. On observe peu d'évolutions sur la structuration des prescriptions entre 2009 et 2011.

2. Analyse des sorties du SPRF

2 ans et demi après son lancement, 3 770 stagiaires sont sortis du dispositif au total. Le schéma ci-après récapitule les motifs de sorties.

Figure 1 : les motifs de sortie du SPRF



Toutefois ce schéma est statique, et ne reflète pas les évolutions depuis la mise en place du SPRF. Le tableau suivant fait état, par année et par organisme de formation, des 3 motifs de sorties : abandon, exclusion, fin de formation. Il y a eu 1 238 sorties pour fin de formation en 2010 et 1 164 en 2011.

Tableau 2 : Sorties du SPRF par année et par organisme

	Abandon		Exclusion		Fin de formation		TOTAL
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
AFPA	32,0%	19,7%	5,9%	3,9%	62,1%	76,4%	100,0%
<i>AFPA 16</i>	20,2%	14,1%	6,7%	0,0%	73,0%	85,9%	100,0%
<i>AFPA 17</i>	43,9%	23,9%	6,7%	4,6%	49,4%	71,4%	100,0%
<i>AFPA 79</i>	25,0%	16,8%	2,3%	3,7%	72,7%	79,6%	100,0%
<i>AFPA Le Vigeant</i>	19,7%	17,8%	10,9%	4,7%	69,4%	77,6%	100,0%
<i>AFPA Nord Vienne</i>	32,1%	23,7%	1,5%	6,9%	66,4%	69,5%	100,0%
Autre	22,4%	19,9%	7,3%	2,9%	70,4%	77,2%	100,0%
CFPPA	21,2%	21,7%	1,9%	3,0%	76,9%	75,3%	100,0%
GRETA	22,4%	17,8%	2,1%	3,6%	75,5%	78,7%	100,0%
TOTAL	27,6%	19,8%	5,4%	3,6%	67,0%	76,7%	100,0%

On observe une diminution générale de l'abandon et de l'exclusion, respectivement de 7.8 et 1.8 points entre 2010 et 2011, et symétriquement une augmentation des sorties pour fin de formation (+9.7 points).

S'agissant des fins de formation, on observe une augmentation de l'échec entre 2010 et 2011. Certains organismes de formation ont vu leur taux d'échec fortement augmenter : l'AFPA Le Vigeant passe de 4 échecs en 2010 à 18 en 2011 (sur 76 sorties pour fin de formation), l'ensemble des GRETA passent de 2 échecs en 2010 à 8 en 2011 (sur 117 sorties pour fin de formation).

Tableau 3 : Résultats par organisme de formation et par année

	Echec		Validation partielle		Validation totale		TOTAL
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
AFPA	9,7%	12,9%	17,1%	12,6%	73,3%	74,5%	100,0%
<i>AFPA 16</i>	13,0%	15,2%	7,0%	6,5%	80,0%	78,3%	100,0%
<i>AFPA 17</i>	8,9%	2,1%	20,8%	14,7%	70,3%	83,2%	100,0%
<i>AFPA 79</i>	10,9%	14,5%	21,8%	9,9%	67,2%	75,7%	100,0%
<i>AFPA Le Vigeant</i>	4,1%	23,7%	22,4%	22,4%	73,5%	53,9%	100,0%
<i>AFPA Nord Vienne</i>	11,5%	20,5%	9,2%	13,6%	79,3%	65,9%	100,0%
CFPPA	7,0%	11,4%	33,7%	17,5%	59,3%	71,1%	100,0%
GRETA	1,2%	6,8%	0,0%	0,9%	98,8%	92,3%	100,0%
Autre	3,8%	4,3%	6,2%	4,7%	90,0%	91,0%	100,0%
TOTAL	6,75%	10,28%	13,08%	10,19%	80,17%	79,53%	100,00%

Les motifs d'abandons sont beaucoup moins précis dans la nouvelle liste stagiaire 2011 (tableau A2-4). Se cache derrière le terme « personnel », qui représente 53% des motifs

d'abandons, un grand nombre de raisons très disparates : santé, réorientation, mobilité, etc. En effet, nous avons recodé les motifs inscrits dans la précédente base (comprenant les informations des listes stagiaires 2009 et 2010), en fonction de la liste déroulante 2011. Il apparaît cependant, comme lors de la première période d'étude, que les abandons (hors exclusion) interviennent majoritairement au cours des 15 premiers jours de formation, comme le montre le tableau suivant (tableau A2-5).

3. Comprendre les raisons de l'abandon et de la validation

Les taux d'abandon et de validation sont deux variables renseignant sur la performance d'un système de formation professionnelle. Ces deux variables étaient à notre disposition pour le système « marchés publics », de 2005 à 2009, et pour le système de formation SPRF, à partir de 2009. Nous nous sommes alors livrés à un ensemble de tests économétriques permettant d'expliquer les performances des stagiaires de la formation professionnelle bénéficiant de l'offre de formation régionale. L'idée générale de ces tests est d'expliquer les variables de performance (variables expliquées) au moyen d'un ensemble de variables explicatives.

Méthodologie

11 variables ont été retenues réaliser ces tests.

- Les deux variables de performance (variables expliquées) : « *ABANDON* »⁶ et « *VALIDATION* » de la formation,
- et des variables explicatives :
 - la variable « *SPRF* » qui indique si l'individu a suivi une formation SPRF ou « marché »
 - variables individuelles renseignant sur les caractéristiques des personnes « *SEXE* », « *AGE* », « *NIVEAU* »⁷, « *SITUATION.ENTREE* »⁸),
 - variable territoriale (« *DEP.RESIDENCE* »⁹),
 - variables « institutionnelles » informant sur le prescripteur et sur l'organisme dans lequel le stagiaire a été formé (« *PRESCRIPTEUR* », « *OFORMATION* ») et enfin,

⁶ La variable « *ABANDON* » regroupe les abandons et les exclusions.

⁷ « *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 ». Nous avons regroupé les niveaux supérieurs ou égal au niveau V dans une variable « Etre qualifié » et les niveaux VI et Vbis dans une variable « Sans qualification ».

⁸ 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.

⁹ La variable comprend 4 modalités : la Charente (16), la Charente-Maritime (17), la Vienne (86) et les Deux-Sèvres (79).

- 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.

Dans un premier temps, l'enjeu est de comparer l'efficacité du système marché *versus* système SPRF s'agissant des chances d'abandonner et des chances de valider des stagiaires. Ce travail a été réalisé par Emilie Bourdu dans sa thèse¹⁰. Nous renvoyons donc le lecteur à cette thèse qui complète le présent rapport. Nous précisons ci-après un de ses principaux résultats.

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 :

¹⁰ Bourdu E., 2011, *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 »*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université de Poitiers.

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

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 .

Résultats

L'estimation du probit bivarié montre que le SPRF augmente significativement les chances des stagiaires de valider la formation, comparativement au marché, toutes choses égales par ailleurs. L'ampleur de l'effet positif du SPRF est faible (+ 2,7 points de %) mais significatif au seuil de 1%. 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 a des performances supérieures 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.

Nous nous sommes ensuite livrés à des tests économétriques complémentaires, en nous concentrant uniquement sur la population des stagiaires SPRF. Ces tests permettent de nous prononcer sur l'influence de certaines variables sur les probabilités d'abandonner ou de valider des stagiaires ayant bénéficié du SPRF. Plus précisément, ce travail permet d'évaluer le lien entre les caractéristiques des stagiaires et des formations et leurs performances dans le SPRF.

Le modèle testé est une nouvelle fois un modèle probit bivarié qui estime simultanément les probabilités d'abandonner et de valider la formation dans le SPRF seulement. Le fait d'abandonner dans le SPRF est modélisé par un premier probit binaire qui estime la probabilité de ne pas abandonner. De même, le fait de valider ou non dans le SPRF est également modélisé par un probit binaire qui estime la probabilité de valider une formation.

Les résultats de ce modèle sont résumés dans le tableau suivant. Les chiffres en % correspondent à des effets marginaux, autrement dit, ils nous renseignent sur le signe et l'ampleur de l'effet des différentes modalités prises par les variables sélectionnées. En outre, pour chacune des variables, il existe une modalité de référence. Enfin, l'absence d'étoile signale que les modalités n'ont pas d'effet significatif, en revanche, leur présence indique que les modalités exercent un effet significatif sur les chances d'abandon ou de validation. Plus il y a d'étoiles (maximum trois), plus l'effet est significatif.

Tableau 4 : déterminants de l'abandon et de la validation dans le SPRF

	Probabilité d'abandonner		Probabilité de valider	
	2009-2010	2011	2009-2010	2011
Femme	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Homme	9% ***	5%	-2%	-6% **
Age	0%	0%	0%	0%
<i>Etre qualifié</i>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Sans qualification (VI et V)	13% ***	7% ***	1%	-3% *
N'a jamais travaillé				
A déjà travaillé	-2%	-5%	0%	-4%
<i>Résidence département 79</i>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Département 16	-2%	-2%	-4%	0%
Département 17	6%	3%	-3%	3%
Département 86	-2%	4%	1%	-6%
<i>GFE 16</i>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
GFE 3	9%	-5%	4% ***	7% **
GFE 4	-1%	-12% **	4% ***	8% **
GFE 5	7%	-13% **	5% ***	9% ***
GFE 13	-16% **	-15% ***	6% ***	11% ***
GFE 15	2%	-7%	5% ***	8% ***
Autres GFE	9%	-12% **	4% **	10% ***
<i>GRETA</i>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
CFPPA	-7%	3%	-11% *	-2%
AFPA 16	0%	-4%	-22% ***	-8%
AFPA 17	19% ***	7%	-17% ***	-2%
AFPA 79	-6%	-2%	-18% **	-2%
AFPA Le Vigeant	4%	-6%	-14% *	0%
AFPA Nord Vienne	4%	9%	-53% ***	-14% *
Autres OF	11% **	-3%	-6%	5%
<i>Prescription Pôle Emploi</i>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Mission Locale	7% *	6%	-1%	-3%
Autres prescripteurs	4%	-5%	-1%	5%
Nombre d'observations	1462	1157	917	848
Pseudo R ²	8,65%	3,15%	13,20%	9,98%

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

Guide de lecture du premier chiffre du tableau (9% ***): En 2009-2010, dans le SPRF, un homme, relativement à une femme (femme = modalité de référence), a une chance d'abandonner plus forte s'élevant à + 9 points de % (effet significatif à 1% (***) ce qui veut dire que l'on a 99% de chances que cette prédiction soit bonne).

En 2009-2010, la probabilité d'abandonner la formation est influencée positivement et significativement par des variables individuelles et des variables en lien avec les caractéristiques de la formation suivie. Le sexe et le niveau de qualification exercent une influence sur les chances d'abandonner dans le SPRF. Etre un homme (référence = femme) ou ne pas être qualifié (référence = être qualifié) augmente les chances d'abandonner. S'agissant des acteurs participant au SPRF, on observe qu'ils exercent un effet significatif au cours cette première période. L'AFPA en Charente-Maritime et les autres organismes (relativement au GRETA) ont une influence significative et positive sur les chances d'abandonner (+ 19 point de % et + 11 points de % respectivement). Enfin, s'agissant des prescripteurs, les Missions Locales exercent une influence négative et significative sur la probabilité d'abandonner dans le SPRF (relativement à 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 pu mesurer dans le modèle. Il est donc possible que cet « effet Missions Locales » masque en réalité l'effet de caractéristiques individuelles des individus, caractéristiques qui pourraient être défavorables à l'investissement dans une formation. Sur la seconde période (2011), un des résultats le plus fort est qu'il n'existe plus de différences significatives en termes de chances d'abandonner selon que le stagiaire passe par tel ou tel organisme ou selon qu'il soit prescrit par Pôle Emploi ou par les Missions locales. Un élément d'explication est sans doute une amélioration des pratiques des organismes de formation et des prescripteurs ce qui est un résultat positif de l'évaluation.

S'agissant de la probabilité de valider une formation SPRF, des effets apparaissent ou disparaissent entre les deux périodes. Il n'y avait pas différences significatives en termes de chances de valider selon que l'on soit un homme ou une femme, selon que l'on soit qualifié ou non qualifié, au cours de la première période. En revanche, concernant ces mêmes variables, il existe des différences significatives au cours de la seconde période. Enfin, quasiment l'ensemble des organismes de formation exerçait un effet négatif sur les chances de valider en 2009-2010 relativement au GRETA. En 2011, seul l'AFPA Nord Vienne vient diminuer la probabilité de valider la formation par rapport au GRETA.

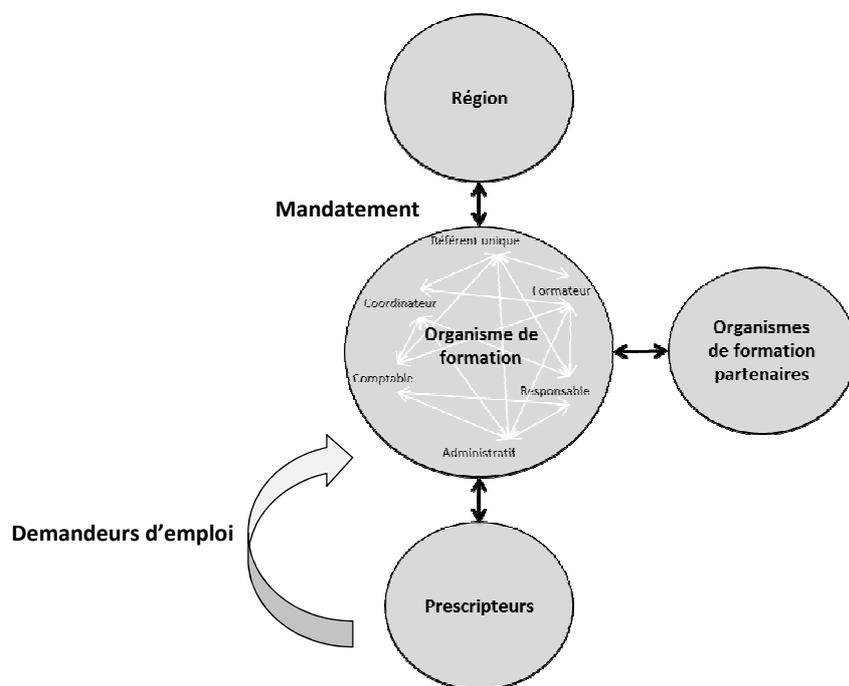
Analyse de la gouvernance du SPRF

L'analyse approfondie de la gouvernance du SPRF proposée dans ce rapport 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. L'analyse du système d'acteurs vaut donc pour la première année et demie de fonctionnement du SPRF (juin 2009 - décembre 2010).

Le fonctionnement du SPRF repose sur 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 2 : La place centrale des OF dans le système d'acteurs SPRF



Le SPRF est :

Un nœud de relations d'agence. 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). Nous proposons dans un premier temps d'identifier les relations d'agence dans le SPRF et de mettre en évidence les problèmes d'agence¹¹ 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 des acteurs 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 :

Les partenaires, en particulier la Région en tant que pilote du dispositif, cherchent à réduire les asymétries informationnelles et les comportements opportunistes ex-ante et ex-post¹². 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.

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).

Les relations qui ont été explicitées améliorent la coordination entre les acteurs comparativement à d'autres relations, pour lesquelles on observe des problèmes de

¹¹ 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 d'agence.

¹² La théorie économique stipule que les comportements opportunistes des agents sont 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.

coordination, du fait du manque d'explicitation des pratiques attendues dans le cadre du SPRF.

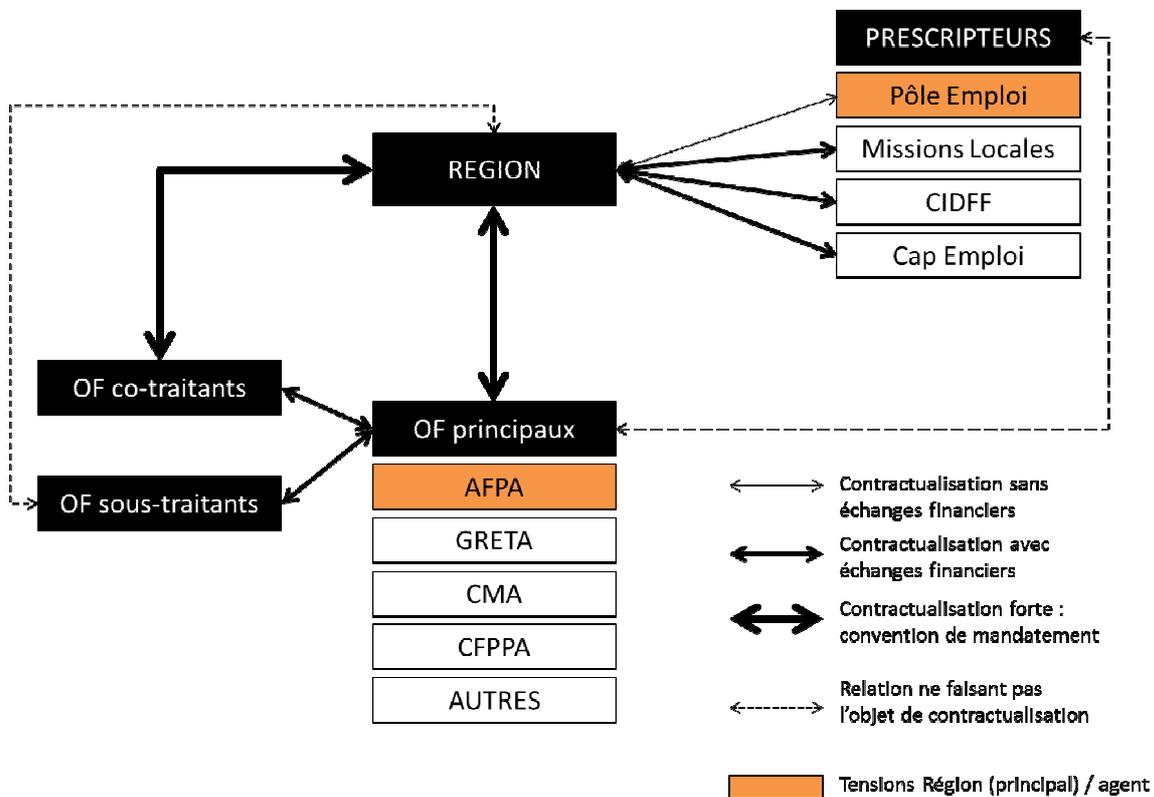
1. Présentation des relations d'agence dans le SPRF

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. 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 3 : 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 5 : 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 ?
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. La relation organismes de formation et Région

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 contractuelles¹³. 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 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. 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 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 formation¹⁴ : évaluation du SPRF, envoi mensuel des listes de stagiaires au service formation de la Région par les OF, audits¹⁵, 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

¹³ Il existe autant de relation d'agences entre la Région et les organismes de formation qu'il existe de conventions de mandatement.

¹⁴ Il existe un « *contrôle fort sur la qualité de la formation mise en place* » (Organisme de formation).

¹⁵ 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.

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.

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 manque à gagner lié aux dysfonctionnements du dispositif alors que la Région estime que le problème est propre à l'organisme et à sa stratégie commerciale. Ce désaccord souligne la non efficacité de la relation d'agence entre l'AFPA et la Région : les systèmes d'incitation et de contrôle mis en place par la Région ne suffisent pas à éliminer les risques d'opportunisme ex-post de l'AFPA (places occupées par des stagiaires financés hors Région). En outre, certains centres AFPA agissent selon des logiques antérieures (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 OPCA¹⁶ ou Pôle Emploi¹⁷. 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 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 pédagogique¹⁸ 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.

¹⁶ « 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).

¹⁷ Pôle Emploi a autorisé l'AFPA à réaliser des auto-prescriptions sur les marchés subséquents.

¹⁸ « 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).

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 prescriptions¹⁹. La Région doit en effet tenir compte des remarques des opérateurs de terrain pour améliorer le SPRF, ce dernier présentant des axes de progression. Pour que la relation entre l'AFPA et la Région s'améliore et contribue ainsi à optimiser l'efficacité 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.

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

¹⁹ 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).

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 question²⁰ suivante : « Comment jugez-vous l'aide apportée par la Région dans la mise en place du SPRF ? », jugent que le soutien régional a 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

²⁰ N'ont pas été concernés les 14 formateurs interrogés.

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.

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.

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 financement²¹ 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 conventionnelle²² 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'orientation²³. 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 SPRF²⁴. Malgré cette position, la Région pense qu'il existe des 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 conseillers²⁵. 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 Locales²⁶. 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

²¹ A hauteur de 20% environ du budget pour les Missions Locales.

²² 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 (...)* »

²³ « *Pas de prescriptions, les gens au guichet n'ont pas le temps ni la connaissance du système de formation : validation aléatoire* » (agent régional).

²⁴ « *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 sens du terme* » selon une employée Mission Locale. « *C'est l'avantage, tout le monde peut y entrer* » (employée Mission Locale).

²⁵ « *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).

²⁶ « *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).

faire passer une EMT à un demandeur d'emploi, elle doit adresser une demande d'autorisation à Pôle Emploi.

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 (plateforme TCF) de l'acte d'orientation et de conseil (agences locales de Pôle Emploi). Cette distinction implique en théorie une coordination parfaite entre les conseillers des agences locales et les prescripteurs de la plateforme TCF, ainsi qu'une connaissance optimale de l'offre de formation pour éviter la perte d'information et, in fine, la mauvaise orientation du demandeur d'emploi. La création de cette plateforme, propre à la Région Poitou-Charentes, pose des problèmes dans le cadre du SPRF.

La plateforme TCF est composée de salariés qui n'ont pas d'expérience dans le domaine de la formation et de l'emploi et qui n'ont que très peu de relations avec les conseillers des agences locales « dont le niveau d'appropriation du SPRF est très hétérogène selon les profils » (Direction Pôle Emploi). Des tentatives ont été faites pour rencontrer des conseillers des agences locales de Pôle Emploi au sujet de la prescription dans le SPRF et préciser la nature de la relation entre TCF et les agences locales. La direction régionale de Pôle Emploi ne nous a pas 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'AFPA²⁷. Cette innovation

²⁷ 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).

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 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.

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 derniers²⁸. 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

²⁸ 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.

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 prescriptions²⁹. 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 ?

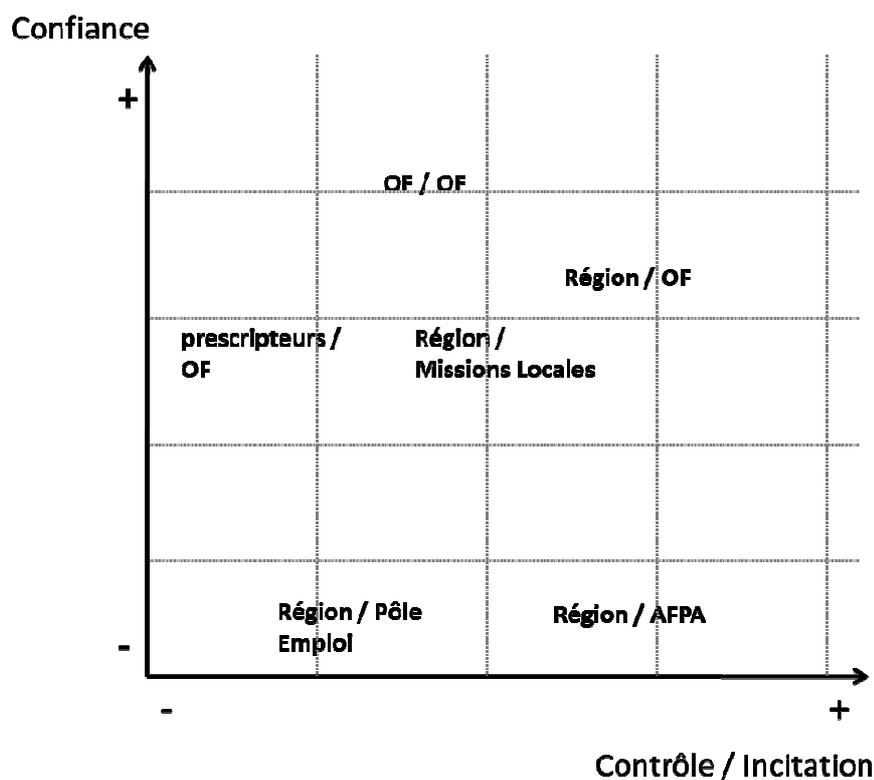
Extrait d'entretien avec un agent régional : « Il faut des relations au niveau local très fortes pour que ça fonctionne mieux. Les organismes de formation doivent aller sensibiliser les prescripteurs sur leurs formations mais ça ne suffit pas : il faut en face une volonté d'avancer, de remplir les formations 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 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 ».

²⁹ Certains organismes avaient pris eux-mêmes l'initiative d'informer les prescripteurs sur les formations qu'ils proposaient dans le cadre du SPRF.

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 4 : Positionnement des relations d'agence durant la première année et demie de fonctionnement du SPRF (2009 - 2010) sur la base des entretiens réalisés



Le schéma suivant n'est qu'une photographie à un instant t. Les relations de certains acteurs ont évolué comme celle entre la Région et la plate-forme TCF de Pôle Emploi ou comme celle entre la Région et l'AFPA, améliorant leurs capacités de coordination. De manière générale, l'examen approfondi de la gouvernance jusqu'à fin 2010 - début 2011 a fait ressortir quatre résultats importants.

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.

Le modèle économique du SPRF

L'analyse du modèle économique du SPRF s'inscrit dans une volonté de comparer les bénéfices que le dispositif apporte avec les coûts qu'il génère. Cette comparaison permet de se prononcer sur l'efficacité du SPRF. L'idée est, d'une part, de comparer le coût du « SPRF » à celui du « marché » pour des formations similaires et, d'autre part, de rapporter dans les deux cas ce coût avec les résultats observés en termes de public cible, de réussite aux examens et d'insertion professionnelle.

Derrière les termes de coût « SPRF » et de coût « marché » se cachent différentes natures de coûts. Nous en avons retenu quatre principales :

- les coûts des prestations des organismes de formation : compensation des organismes de formation (formation, hébergement, restauration, mobilité) ;
- les coûts d'agence qui correspondent aux coûts associés au contrôle et au suivi des organismes de formation. Ils se mesurent sur la base des dépenses générées par le SPRF (ou les marchés publics) au sein des services financiers, formation, SABOP et évaluation;
- les coûts d'animation. Ils se mesurent à partir d'une partie des dépenses des services formation et SABOP (coût des comités départementaux, coût des séminaires régionaux, coût des animateurs territoriaux et réseaux);
- les coûts liés à la rémunération des stagiaires (indemnités des stagiaires, coût du service rémunération, etc.).

La décomposition du coût du SPRF selon ces quatre catégories permettra de comparer la structure des coûts du SPRF avec la structure du coût du « marché ». Une décomposition plus fine pourrait être effectuée concernant les coûts engagés par les organismes de formation. Cette décomposition se ferait selon les fonctions retenues dans la grille financière.

Dans les faits, l'analyse du modèle économique n'a pas été menée parfaitement pour plusieurs raisons, la principale étant que la Région solde actuellement les dossiers 2009. Or il n'y a eu que 4 mois d'activités du SPRF en 2009, et les organismes de formation n'ont pas mis en place la grille financière imposée par la Région dans leur comptabilité. Aussi il faut être très prudent dans l'analyse des résultats de 2009.

Une analyse fine du modèle économique sera davantage possible après plusieurs années d'existence du dispositif et de mise en place de la grille, afin de voir la répartition des coûts selon les fonctions (accompagnement, ingénierie, formation, administration, management, restauration, bilan, etc.) et d'observer l'évolution des coûts.

Toutefois, nous avons récolté des données et interrogé la Région à ce sujet.

1. Travail sur les données collectées

Nous avons cherché à recueillir des données sur les coûts des marchés et sur les coûts du SPRF. Ces informations concernent uniquement les coûts de formation des organismes de formation. C'est auprès des services Formation et SAGE de la Région Poitou-Charentes que nous avons récoltées les données.

La base marché a été construite à partir des fichiers « suivi marché » du service Formation de la Région Poitou-Charentes. Nous avons retenu les données uniquement pour les marchés jugés équivalents aux formations présentes dans le SPRF (tableau donné par la Région pour réaliser la base stagiaires marché). Elles concernent les années 2005 à 2010 et regroupent des données financières, ainsi que des données sur les heures réalisées et le nombre de stagiaires.

Concernant la base SPRF, nous avons récupéré les 2 principaux tableaux de suivi réalisés par le service SAGE de la Région Poitou-Charentes. Le premier tableau regroupe l'ensemble des dossiers (y compris les dossiers soldés), soit 105. Les données contenues dans ce fichier sont principalement de nature financière (montant annuel de convention, mandats montant de la compensation demandée par l'OF pour 2009), et ne comportent pas d'information sur le nombre de stagiaires et le nombre d'heures. Nous avons alors ajouté ces colonnes à partir des listes stagiaires contrôlées par le service SAGE pour les dossiers non soldés, et à partir du 2^{ème} tableau de suivi pour les dossiers soldés. En effet le 2nd tableau de suivi rassemble les dossiers soldés et récapitule, entre autres, le nombre de stagiaires en formation, le nombre d'heures réalisées, le coût/heure stagiaire, le montant de la compensation 2009 payé. Au 14 décembre 2011, 29 dossiers 2009 étaient soldés, dont 3 pour lesquels il n'y a pas eu de réalisation (coût : 0 €). Pour ces 3 derniers dossiers, il s'agissait de co-traitement, leur cotraitant ayant eu des réalisations, il ne s'agit pas de formation vide. Par ailleurs, il s'agit de *dossiers*, il se peut que pour une seule convention de mandatement il y ait 2 ou 3 dossiers puisqu'il y avait des co-mandatements. Dans ce cas, il semble judicieux d'ajouter les heures réalisées dans chacun des organismes ainsi que la compensation. Cet ajout concerne uniquement les mandatements pour lesquels la répartition entre les organismes de formation est une répartition de rôle. Par exemple, le diagnostic est assuré par un organisme alors que la formation et l'accompagnement le sont par un autre. Il est alors logique d'agréger les coûts de ces 2 organismes, puisque les 2 œuvrent et co-construisent un même parcours de formation.

Nous allons nous concentrer uniquement sur les dossiers soldés. En effet, on observe que le nombre d'heures réalisées inscrites dans le fichier des dossiers soldés est parfois très éloigné de celui récupéré dans les listes stagiaires.

Nous avons donc 29 dossiers soldés, dont 3 n'ont eu aucune réalisation. Pour 3 conventions de mandatements nous pouvons regrouper les dossiers car il s'agissait d'une répartition de rôles. En moyenne, le coût heure/stagiaire est de 16.51 €, avec une médiane de 11.31€. Toutefois, un dossier augmente sensiblement le coût/heure moyenne, pour lequel il pourrait

y avoir une erreur importante sur les heures réalisées (6 107 dans le fichier des dossiers soldés, et 14 468 heures observées dans le fichier liste stagiaire). Si on retire ce dossier, la moyenne tombe à 12.53€, la médiane restant autour de 11€.

Le coût heure/stagiaire pour les dossiers marché est de 6.44 € (médiane de 6.04€).

La comparaison du coût du SPRF avec celui du marché nécessite une très grande prudence.

D'abord, le nombre de dossiers est beaucoup plus important pour le marché, et regroupe l'ensemble des marchés équivalents à l'ensemble des dossiers SPRF. D'autre part, les deux dispositifs fournissent des prestations différentes. Cette comparaison nécessiterait des investigations complémentaires afin d'isoler le coût de formation des autres coûts : accompagnement, certification, ingénierie, etc. La grille financière imposée par la Région à partir de 2010 se décompose en plusieurs fonctions qui permettront cet isolement.

2. Augmentation de la charge de travail pour les services de la Région

En échangeant avec les cadres de la Région, il est apparu que la mise en place du SPRF a sensiblement augmenté le temps de travail pour le service SAGE.

En effet les contrôles imposés par le cadre juridique pour la compensation des OF ont entraîné une lourdeur des dossiers à traiter pour ce service. Ainsi, la Région témoigne que lorsqu'un agent passait 2 heures pour un dossier marché, il passe 2 jours pour un dossier SPRF. Contrôler toutes les pièces prend en effet un temps colossal. On peut certes penser que ce temps pourra diminuer une fois l'habitude des contrôles réalisés, mais il semblerait que cette diminution soit marginale. A l'automne 2011, le service SAGE continue de solder les dossiers 2009.

On peut s'interroger sur la tenabilité sur le long terme de telles procédures. Ces dernières ont semblé s'imposer pour la Région afin de correspondre strictement au cadre juridique. On peut imaginer des assouplissements de certaines règles, par exemple un contrôle des pièces par tirage, etc.

Finalement, ce constat renvoie au choix de contrôler activement les OF. En effet, le coût engendré par ces contrôles est-il justifié par les erreurs transmises par les OF. Autrement dit, en cas de non contrôle aussi strict par la Région, les erreurs de transmission et de déclaration des données et informations par les OF auraient-elles un coût supérieur au contrôle actuellement à l'œuvre ?

Par ailleurs, au-delà des contraintes que peuvent générer le contrôle des coûts pour les OF (ils ont témoigné de la lourdeur à plusieurs reprises), il serait intéressant de creuser sur les aspects positifs que génèrent de tels contrôles pour les OF : davantage de visibilité, optimisation des coûts, etc.

Annexe 1 : les données collectées

Bases stagiaires	Source des données	Période	Nombre d'observations	Détails
Base « Marchés »	Fichiers Région	2005-2009	5 311	
Base « Stagiaires SPRF »	Fichiers Région	Août 2009 – Septembre 2011	5595	
Questionnaire « Ressources psychosociales » en Temps 1 (T1)	Enquête en ligne dans les OF	De septembre 2010 à Décembre 2010	592	134 stagiaires ont répondu aux questionnaires T1 et T2. Celles apportées en T3 sont inexploitable
Questionnaire « Ressources psychosociales » en T2	Enquête en ligne dans les OF	15 jours avant le passage de l'examen (T2)	-	
Questionnaires « Ressources psychosociales » en T3	Entretiens téléphoniques pris en charge par l'équipe d'Evaluation	3 mois après T2	Inexploitable	
Questionnaires « Informations générales » en T1	Enquête en ligne dans les OF	De septembre 2010 à décembre 2010	421	- 146 ont répondu à T1 et T2 - 78 ont répondu à T2 et T3 - 57 ont répondu à T1, T2 et T3
Questionnaires « Satisfaction » en T2	Enquête en ligne dans les OF	15 jours avant le passage de l'examen (T2)	208	
Questionnaire « Devenir des stagiaires » en T3	Entretiens téléphoniques pris en charge par l'équipe d'Evaluation	3 mois après T2	78	

Annexe 2 : tableaux complémentaires

Tableau A2-1 : Répartition des entrées par critère et par année

<i>Critère d'entrée</i>	2009		2010		2011	
	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>
Niveau IV général	37	2,7%	72	3,0%	66	3,7%
Qualification obsolète	378	27,5%	742	30,8%	745	41,7%
Sans qualification	666	48,4%	1195	49,6%	745	41,7%
Non renseigné	296	21,5%	402	16,7%	231	12,9%
Total	1377	100,0%	2411	100,0%	1787	100,0%

Tableau A2-2 : Répartition des entrées par prescripteur et par année

Prescripteur	2009	2010	2011
Pôle Emploi	57,4%	58,6%	56,9%
Mission Locale	37,6%	34,8%	32,7%
Cap Emploi	2,0%	1,6%	2,0%
CIDFF	1,0%	0,7%	1,6%
Autre	0,4%	0,7%	0,0%
Hors Région	1,2%	2,2%	3,7%
Non renseignée	0,4%	1,3%	3,1%
Total	100%	100%	100%

**Tableau A2-3 : Durée des parcours pour les stagiaires sortis pour fin de formation
(mois en jours ouvrés)**

Durée des parcours	Nombre	%
Moins d'un mois	8	0,3%
Entre 1 et 2 mois	20	0,8%
Entre 2 et 4 mois	273	11,3%
Entre 4 et 6 mois	460	19,0%
Entre 6 et 8 mois	908	37,6%
Entre 8 et 10 mois	227	9,4%
Plus de 10 mois	519	21,5%
TOTAL	2 415	100,0%

Tableau A2-4 : évolution des motifs d'abandon

Motifs d'abandon	2009		2010		2011		Total général
Personnel	42	35,9%	221	36,2%	224	63,1%	487
Exclusion par l'OF	4	3,4%	74	12,1%	53	14,9%	131
Emploi	9	7,7%	63	10,3%	39	11,0%	111
Sans motif	15	12,8%	46	7,5%	2	0,6%	63
Financier	6	5,1%	22	3,6%	20	5,6%	48
NA	41	35,0%	185	30,3%	17	4,8%	243
Total général	117	100,0%	611	100,0%	355	100,0%	1083

Tableau A2-5 : à quel moment abandonne-t-on ?

Moment de l'abandon	2009		2010		2011	
	<i>Nombre</i>	%	<i>Nombre</i>	%	<i>Nombre</i>	%
Au cours des 15 premiers jours	64	58,2%	203	39,8%	102	34,1%
Entre 15 et un mois	15	13,6%	23	4,5%	17	5,7%
Entre 1 et 2 mois	16	14,5%	66	12,9%	27	9,0%
Entre 2 et 4 mois	24	21,8%	106	20,8%	57	19,1%
Entre 4 et 6 mois	1	0,9%	73	14,3%	53	17,7%
Entre 6 et 8 mois	0	0,0%	25	4,9%	19	6,4%
Entre 8 et 10 mois	0	0,0%	10	2,0%	12	4,0%
Plus de 10 mois	0	0,0%	4	0,8%	12	4,0%
Total	<i>110</i>	100,0%	<i>510</i>	100,0%	<i>299</i>	100,0%