

**DECENTRALISATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI
ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE :
RELEVER LE DEFI DE L'IMPUTABILITE**

**Ministère de l'Economie, du Travail et de la Politique sociale
Pod Kopułą Hall, Plac Trzech Krzyży 3/5
Varsovie, Pologne**

les 27 et 28 mars 2003

PRINCIPALES QUESTIONS A DEBATTRE

PRINCIPALES QUESTIONS À DEBATTRE

C'est en tant que moyen d'améliorer la gouvernance qu'on peut le mieux aborder la décentralisation. En effet, la décentralisation rapproche la prise de décision du lieu où se posent les problèmes et où se trouvent les personnes concernées. Toutefois, la décentralisation soulève un certain nombre de difficultés qui concernent à la fois le degré de souplesse qu'elle peut en pratique générer dans la gestion des politiques et les moyens de garantir l'obligation de rendre compte au public (la responsabilité). Il peut être préférable de s'employer à établir un lien entre les autorités du marché du travail à l'échelle régionale et nationale et les acteurs intervenant localement dans le développement économique et les activités d'intégration sociale. A cette fin, des partenariats locaux sont instaurés entre les divers niveaux ainsi qu'entre le secteur public, le secteur privé et la société civile, et de nouvelles formes de gouvernance sont expérimentées.

Améliorer la gouvernance locale

On s'efforce aujourd'hui d'améliorer la coordination des politiques, leur adaptation aux conditions locales ainsi que le rôle joué par la société civile et les milieux d'affaires dans l'orientation donnée aux mesures. En améliorant la gouvernance à l'échelle locale, les pouvoirs publics cherchent à accroître la cohérence de leur action à ce niveau et à renforcer le rôle qu'ils jouent dans la résolution de problèmes locaux dans des domaines relevant de plusieurs domaines de compétence. Etant donné ses interactions évidentes avec le développement économique et les initiatives pour promouvoir l'inclusion sociale, la politique du marché du travail a un rôle central à jouer dans les dispositions prises par l'Etat pour améliorer la gouvernance locale (OCDE, 2001a).

La coordination de la politique du marché du travail avec les politiques économiques et sociales figure depuis longtemps à l'ordre du jour institutionnel. La coordination entre la politique du marché du travail et la politique sociale repose sur la nécessité d'améliorer, par des politiques actives du marché du travail (PAMT) plus efficaces, l'employabilité des travailleurs défavorisés et sur le constat que la réinsertion professionnelle permet de lutter efficacement contre l'exclusion sociale et la pauvreté (OCDE, 2000b). La nécessité de coordonner la politique du marché du travail et le développement économique s'appuie également sur des réalités concrètes. Lorsqu'ils sont « sur mesure » les programmes du marché du travail et les services de formation peuvent favoriser des activités de développement économique propices à l'esprit d'entreprise, à la constitution de réseaux d'entreprises et à l'investissement de l'étranger.

Pour mettre la coordination en pratique et garantir une utilisation concrète de synergies locales dans la mise en œuvre des politiques, il faut recourir aux deux autres composantes de la gouvernance locale – l'adaptation et la participation.

Adaptation. Ceux qui préconisent une meilleure adaptation de la politique du marché du travail aux conditions et besoins locaux sont de plus en plus nombreux. Les programmes de formation doivent s'adapter aux exigences de personnel qualifié des entreprises, qui changent rapidement, et s'adapter aux investissements locaux à venir. Dans la fourniture de services de l'emploi, il faut tenir compte de l'existence d'infrastructures, ou de l'absence de transports publics et de services municipaux. Il est vraisemblable que les programmes des marchés du travail sont plus efficaces s'ils tiennent compte des caractéristiques locales des groupes cibles et cherchent à leur faire correspondre des besoins du marché du

travail (Martin et Grubb, 1996). Pour avoir des effets positifs à long terme, les services de placement et de formation destinés aux groupes défavorisés doivent parfois être associés à une aide psychologique et à des stages sur le marché du travail intermédiaire ou dans des organisations spécialisées dans la réinsertion professionnelle progressive. D'autres mesures visant à améliorer les qualifications peuvent être nécessaires pour assurer la stabilité de l'emploi et la progression de carrière des personnels peu qualifiés réintégrant le marché du travail après une longue période d'inactivité (OCDE, 2002).

Participation. La bonne coordination et adaptation des politiques exigent la participation non seulement des agents de l'Etat travaillant dans des domaines d'intervention proches mais également celle des représentants de la société civile et des milieux d'affaires locaux car les uns et les autres détiennent d'utiles informations sur les conditions et besoins à l'échelle locale (Grefe, 2002). Ainsi, les renseignements émanant des employeurs locaux et des représentants des groupes visés aident à mieux cibler les programmes du marché du travail et, de cette façon, peuvent contribuer à réduire les effets de substitution et de déplacement (qui se produisent respectivement lorsque des travailleurs et des activités non subventionnées sont remplacés par d'autres qui le sont) et les pertes sèches (dans le cas des emplois qui auraient été créés de toute façon) associés à certaines PAMT. Des organisations de la société civile, notamment les associations d'employeurs et les syndicats, assurent souvent des services qui complètent ceux du service public de l'emploi (SPE), parmi lesquels des services de formation professionnelle, de placement et de réinsertion spéciale à travers les marchés du travail intermédiaires ; dans ce cas, un pilotage conjoint est nécessaire pour maximiser la complémentarité tout en évitant les doubles emplois (OCDE, 1998).

Gouvernance locale et efficacité des politiques

Améliorer l'efficacité des politiques représente un autre moteur de réforme institutionnelle. Toutefois, bien peu de faits étayent cette relation. De l'information disponible, il est difficile de tirer quelque conclusion que ce soit quant à l'impact de changements dans le cadre institutionnel sur l'efficacité des PAMT (De Koning, 2001). Une analyse économétrique de la décentralisation des PAMT en Suède n'a pu démontrer qu'une augmentation du nombre d'initiatives locales comme suite à la participation accrue des municipalités dans la prise de décision (Lundin and Skedinger, 2000). Il est cependant clair au vu de la section précédente qu'améliorer la gouvernance locale peut accroître l'efficacité des politiques. Adapter les politiques aux conditions locales signifie mettre une emphase plus grande sur l'identification des caractéristiques des groupes cibles, un facteur clé pour l'efficacité des subventions à l'emploi et des services de formation. Des informations fournies par des acteurs locaux (employeurs, syndicats, municipalités, organisations communautaires) aident à recenser les caractéristiques locales et contribuent à ajuster les politiques aux conditions du marché du travail et aux autres composantes du contexte local. L'utilisation d'une information supérieure représente le bénéfice le plus important de la décentralisation suivant la théorie du principal-agent, qui porte sur la relation entre un principal (dans le cas présent, le gouvernement central) et un agent (par exemple, un niveau inférieur de gouvernement). Cependant, des coûts sont également associés à la décentralisation.

Selon la théorie du principal-agent, le principal coût de la décentralisation réside dans la perte de contrôle des actions menées par l'agent, et sa taille est proportionnelle au degré de divergence entre les objectifs de l'agent et ceux du principal. Le concept de gouvernance locale salue cependant une telle divergence dans la mesure où elle sert une meilleure coordination entre les politiques du marché du travail et le développement économique ou les initiatives luttant contre l'exclusion sociale. Adapter les politiques aux conditions locales signifie également réconcilier davantage les objectifs d'intérêt national et local. Il est clair qu'une politique du marché du travail mise en œuvre dans une perspective de gouvernance locale tendra vers un ensemble d'objectifs plus large que celui qui lui est dédié au niveau national. Par conséquent, en dépit d'une meilleure information disponible, les réformes institutionnelles peuvent

difficilement prétendre être menées au seul nom de l'efficacité des politiques. (Les exceptions comprennent la décentralisation de la fonction de fourniture de services et le partenariat avec le secteur privé qui ont pour objectif explicite l'efficacité en termes des coûts – voir à cet effet la section sur les défis de l'imputabilité des résultats). Pour refléter cette préoccupation conjointe pour une meilleure coordination/adaptation des politiques (une meilleure gouvernance) et une efficacité accrue, l'objectif premier poursuivi par les réformes institutionnelles se rapproche probablement davantage de « convenabilité » que d'efficacité.

S'il est vrai que la coordination, l'adaptation et la participation, de même que l'efficacité, sont les principaux principes dont s'inspirent les pouvoirs publics dans leurs réformes pour améliorer la gouvernance locale, le mécanisme commun introduit grâce à ces réformes est la souplesse dans la gestion des politiques. Cette souplesse administrative est nécessaire pour concevoir des programmes particuliers ou adapter la mise en œuvre de ceux qui existent en modifiant leurs conditions, leurs modalités et leurs cibles en fonction des conditions locales constatées, des informations communiquées par d'autres acteurs, des stratégies de développement mises en œuvre et des initiatives prises par d'autres instances. Divers instruments ont été expérimentés à cette fin.

Décentralisation et souplesse administrative

La décentralisation est le principal instrument mis au point par les autorités publiques pour améliorer la gouvernance locale. Dans les années 90, plusieurs pays ont entrepris de décentraliser leur politique du marché du travail afin d'en rapprocher l'élaboration et la mise en œuvre du lieu où les stratégies de développement économique sont conçues et les exigences sociales exprimées. Il a été largement admis qu'un processus décentralisé de prise de décision favorise l'adoption de solutions pratiques à des problèmes locaux (OCDE, 1996).

En principe, la décentralisation ménage une plus grande latitude d'action pour mettre en œuvre des stratégies locales et intégrées. Il est possible d'associer les programmes du marché du travail aux efforts des administrations locales et régionales, du secteur privé, des syndicats et des groupes associatifs afin de donner une meilleure assise aux stratégies de développement conciliant les questions de développement économique, d'intégration sociale et de qualité de vie. Grâce à une plus grande souplesse dans la gestion des politiques, la décentralisation devrait aussi permettre de faire face plus facilement au problème grandissant que représente la population inactive, notamment les parents isolés, les hommes de plus de 50 ans ou les personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité, qui se heurtent à des difficultés et à des obstacles complexes, que les services centralisés de l'emploi à eux seuls ne sont pas en mesure de surmonter. En pratique, est-ce le cas ?

Pour répondre à cette question, il convient d'examiner les diverses formes de décentralisation. Il existe deux grands types de structures décentralisées pour élaborer et mettre en œuvre la politique du marché du travail (OCDE, 1998). Dans le premier cas, c'est dans le cadre d'un SPE intégré à l'échelle de l'ensemble du territoire que les programmes sont conçus et appliqués à l'échelle régionale suivant des lignes directrices ou des orientations générales définies à l'échelon national. Cette situation s'observe souvent lorsque le SPE fait l'objet d'une gestion tripartite à laquelle participent les syndicats et les associations d'employeurs, sous l'autorité du ministère du Travail. L'Autriche et le Danemark illustrent cette forme de décentralisation. Ce modèle prévoit une certaine liberté permettant de fournir des services adaptés au contexte régional. Les objectifs quantitatifs retenus pour chaque région sont fixés à l'échelle nationale ou à l'occasion de délibérations entre les instances régionales et nationales. On a recours à des systèmes de gestion des performances pour suivre l'efficacité avec laquelle les SPE régionaux atteignent les objectifs fixés. Des crédits budgétaires peuvent être alloués pour permettre d'entreprendre des actions

conjointes avec d'autres administrations publiques ou en coopération avec des organisations de la société civile.

Une autre forme de décentralisation s'observe lorsque la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques est déléguée aux administrations régionales qui peuvent alors transférer cette tâche à leurs propres SPE régionaux. Les assemblées élues à ce niveau sont garantes de l'obligation de rendre compte à l'instar des parlements nationaux dans le cas des politiques du marché du travail administrées à l'échelon central. Certains Etats fédéraux illustrent cette forme de décentralisation – la Belgique, le Canada (dans la plupart des provinces), le Mexique et la Suisse – de même que certains Etats à régime unitaire tels que l'Espagne et l'Italie. Certains de ces pays ont récemment procédé à une délégation asymétrique d'attributions, accordant plus de pouvoirs à certaines des régions en fonction de leurs ressources administratives et de leur volonté d'assumer des responsabilités dans le domaine de la politique du marché du travail. Bien que ce modèle garantit normalement plus de souplesse au niveau régional que celui du SPE intégré, il est bon de noter que le gouvernement central continue souvent de jouer un rôle important dans la conduite de la politique. Mis à part la Belgique où la répartition des pouvoirs est claire et nette entre l'Etat fédéral et les trois régions, Bruxelles-capitale, la Flandre et la Wallonie, lesquelles assument la responsabilité des PAMT, dans tous les pays, l'administration centrale demeure chargée du cadre d'action général et de son financement, et peut aussi concevoir des programmes particuliers que les SPE régionaux doivent mettre en œuvre. Au Canada, même dans les cinq provinces où la tâche d'élaborer des politiques a été en totalité déléguée aux administrations provinciales, c'est le gouvernement fédéral qui finance pour l'essentiel la politique active du marché du travail à travers le Compte d'assurance-emploi, et c'est aussi lui qui reste chargé des jeunes, des femmes et des populations indigènes à l'intention desquels il conçoit et applique des progrès particuliers. Les provinces financent l'assistance sociale ainsi que certaines PAMT. Dans certains autres pays, différents réseaux de bureaux locaux mettent également en œuvre une panoplie de politiques qui émanent à la fois des administrations nationales et régionales. C'est le cas aux Etats-Unis où des mesures sont prises et des services assurés dans un système de gouvernance à niveaux multiples, faisant intervenir l'administration fédérale, les Etats et les autorités locales. Pour atténuer la complexité de ce système du côté des usagers, le gouvernement fédéral favorise la mise en place de WIB (Workforce Investment Boards), qui sont chargés de coordonner la mise en œuvre des programmes et d'exploiter des guichets uniques. Ce type de guichet existe dans plusieurs autres pays de l'OCDE.

Le principal facteur de souplesse dans la gestion des politiques réside dans le système de gestion des performances et plus particulièrement dans le mécanisme de fixation des objectifs. Dans les deux modèles de décentralisation, les grandes orientations sont définies à l'échelon national ou, dans de rares cas, régional. Certains programmes, ainsi que l'essentiel des financements, émanent du niveau national. Les agents locaux ont la latitude de diversifier l'utilisation des différents dispositifs dont ils disposent pour faire face aux conditions et aux demandes locales, et, dans certains cas, d'en créer de nouveaux. Toutefois, conformément au système de gestion par objectif, cette latitude est assortie d'un suivi des performances, dont le but est de s'assurer de la progression vers la série de résultats visés (nombre de placements, nombre d'orientations vers divers programmes, nombre de personnes formées, par exemple), ventilés par catégorie d'usagers (chômeurs, chômeurs de longue durée, bénéficiaires d'aide sociale, femmes, jeunes, minorités ethniques etc.). Ainsi, le degré réel de souplesse dépend de la façon dont ces objectifs sont fixés et par qui. Le sont-ils unilatéralement à l'échelon national ? Sont-ils négociés avec les bureaux régionaux et locaux ? Un quelconque rôle incombe-t-il à d'autres administrations gouvernementales, aux partenaires sociaux et à d'autres parties prenantes locales ?

La façon dont les mesures sont ciblées varie sensiblement d'un pays à l'autre. En France, au Royaume-Uni et en Suède, les objectifs sont assignés au niveau régional selon une approche descendante alors qu'en Allemagne, en Autriche et au Danemark, ils sont convenus dans le cadre d'une procédure décentralisée (Mosley, Schütz et Breyer, 2001). En tout état de cause, ces systèmes ne font intervenir les acteurs locaux que dans un petit nombre de cas. Les systèmes de gestion des performances sont conçus pour maximiser

les résultats du service public de l'emploi, lesquels peuvent ne pas correspondre aux préoccupations locales de développement (tels que favoriser le développement endogène, maintenir les jeunes dans une zone en proie à des difficultés économiques, œuvrer pour l'intégration sociale des groupes défavorisés). Ainsi, le suivi et l'évaluation des performances génèrent parfois des effets de sélection, privilégiant plutôt les chômeurs de courte durée que les personnes moins qualifiées et ayant une moindre expérience professionnelle, solution qui peut ne pas être acceptable pour les acteurs locaux s'investissant dans l'intégration sociale ou dans des activités de développement économique (Finn et Blackmore, 2001).

La souplesse en matière de décentralisation soulève un autre problème lié au décalage fréquent entre le degré théorique (officiel) et le degré effectif de décentralisation. De l'incertitude plane toujours sur la façon dont les nouvelles responsabilités sont assumées et gérées dès lors que les pouvoirs de décision sont transférés d'un niveau d'administration à un autre. Les pouvoirs que les bureaux locaux détiennent lorsque la politique du marché du travail relève de l'administration centrale peut se trouver de nouveau centralisés en cas de transfert de compétence aux administrations régionales (OCDE, 1998). Ainsi, même si tous les pouvoirs de décision sont transférés, la décentralisation peut aboutir à une perte de souplesse effective dans la gestion locale des politiques.

Session I

La décentralisation : quelles différences ?

Parmi les questions à examiner durant la première session de la conférence figurent les suivantes :

- Quels ont été concrètement les résultats de la décentralisation ? Ce mode d'organisation permet-il d'adopter des solutions intégrées, selon une démarche ascendante, face à des problèmes complexes ?

- La décentralisation permet-elle de mieux articuler la politique du marché du travail avec les mesures d'insertion sociale et les stratégies de développement économique ? Peut-elle faciliter l'adaptation des politiques aux conditions et besoins locaux ainsi qu'une plus grande participation de la société civile et des employeurs locaux aux prises de décision ?

- Quelles limites les modes de gestion décentralisée imposent-ils à la latitude d'action en cas de délégation totale de pouvoirs de décentralisation intégrée et de gouvernance à niveaux multiples ? La gestion par objectif constitue-t-elle un obstacle ?

La décentralisation n'aboutit pas automatiquement à une plus grande souplesse dans la gestion des politiques. Cela étant, la décentralisation soulève d'autres difficultés.

Le problème de la responsabilité

L'obligation de rendre compte au public et l'efficacité dans la fourniture des services soulèvent des difficultés dans un système décentralisé. La décentralisation implique un partage des pouvoirs de décision entre un certain nombre d'acteurs alors même que les financements proviennent d'ordinaire pour

l'essentiel de la même source, c'est-à-dire de l'administration centrale. C'est pourquoi pour préserver une parfaite transparence, les résultats doivent néanmoins être communiqués aux autorités centrales (et en dernière analyse au Parlement) avec la même rigueur que dans un système décentralisé. Les obstacles dans cette démarche sont multiples.

En cas de délégation des pouvoirs, il se révèle parfois difficile de se mettre d'accord sur un cadre de responsabilité qui soit politiquement acceptable pour les divers niveaux d'administration concernés. Les autorités régionales élues peuvent avoir des objectifs différents de ceux du gouvernement national et le dispositif d'obligations de rendre compte peut ne pas leur paraître contraignant s'il n'est pas assorti de sanctions financières. L'étude suédoise mentionnée plus haut a recensé des divergences importantes entre les objectifs locaux et nationaux pour la politique du marché du travail. Les autorités régionales peuvent aussi transférer les attributions à un organisme et associer les partenaires sociaux et d'autres organisations à la gestion des programmes, d'où une multiplication des intermédiaires dans le processus d'obligation de rendre compte et un certain flou dans la répartition des responsabilités (OCDE, 1999). Toutes ces dispositions peuvent affaiblir la gestion des performances, et les performances elles-mêmes.

La difficulté s'accroît lorsque le financement de deux régimes d'aide financière complémentaires relève de deux niveaux d'administration différents, à l'instar du Canada où c'est le gouvernement fédéral qui finance le Compte d'assurance-emploi grâce aux cotisations des employeurs et des salariés, et les provinces qui alimentent le budget de l'aide sociale. Ce système incite les provinces à placer les bénéficiaires de l'aide sociale dans des PAMT, ce qui permet de rendre ces bénéficiaires de nouveau éligibles à l'assurance-emploi, et par conséquent d'alléger le fardeau supporté par le budget provincial (un effet appelé "déplacement fiscal").

La gestion des dispositifs dans un système de gouvernance à niveaux multiples alourdit également la charge administrative associée à l'obligation de rendre compte. Dans plusieurs pays, le service public de l'emploi est chargé de mettre en œuvre des programmes conçus à divers niveaux, notamment national, régional et local. Aux Etats-Unis, les Workforce Investment Boards conduisent pas moins de 27 programmes du marché du travail, administrés à divers niveaux. Chaque programme est assorti de son propre niveau de contrôle, de son propre ensemble de modalités et de conditions, de son propre échéancier pour les exercices de suivi et de rapport. La nécessité de rendre compte à divers niveaux d'administration pour une pléthore de dispositifs peut réduire les moyens qu'ont les organismes locaux d'envisager la mise en œuvre stratégique des politiques dans une perspective de gouvernance locale (OCDE, 2001a).

Bien entendu, ces difficultés ne concernent pas tous les modèles de décentralisation au même point. Le modèle qui souvent semble apporter le maximum de souplesse, à savoir la délégation des pouvoirs aux régions, est aussi celui qui risque d'engendrer plus de problèmes du point de vue de la responsabilité à l'égard du public car il fait intervenir plusieurs niveaux d'administration et sources de financement. Toutefois, alors que les pays qui ont décentralisé leur politique du marché du travail au sein de leur service public intégré de l'emploi sont peut-être davantage préservés de ces problèmes, leurs critères en matière de gestion des performances sont aussi parfois devenus plus rigoureux ces dernières années face aux pressions accrues en faveur d'une plus grande efficacité des services publics.

Les préoccupations liées à l'efficacité ont joué un rôle important en favorisant la décentralisation du volet de la mise en œuvre des politiques qui a trait à la fourniture proprement dite de services. La décentralisation dans ce cas a d'ordinaire conduit à confier la responsabilité de la fourniture des services à des prestataires privés ou à but non lucratif. Les Pays-Bas ont progressivement privatisé le service public de l'emploi dans les années 90. Le SPE a été divisé en un fournisseur de services à l'emploi de base (placement et traitement des demandes d'indemnité) et une compagnie privée qui entre en compétition avec les fournisseurs de services privés pour établir des contrats de promotion de retour à l'emploi (voir Struyven et Steurs, 2002). Dans plusieurs pays, parmi lesquels la Belgique et le Danemark, les services de

placement et une partie des services de formation professionnelle ont été transférés au secteur privé. En Australie, les programmes actifs du marché du travail sont à présent mis à exécution à travers le Job Network (réseau pour l'emploi), réseau de partenariats privés/associatifs sous contrat avec le gouvernement fédéral. S'il est vrai que les sous-traitants jouissent d'une certaine latitude d'action, ils sont tenus d'assurer certains services bien précis (mise en concordance des offres et des demandes d'emploi, formation à la recherche d'un emploi et soutien intensif) dans toutes les régions. Ils doivent rendre compte aux bureaux locaux du Department of Employment and Workplace Relations (DEWR). Un réseau consultatif de comités de coordination territorialisés a bien été créé mais il n'a guère d'influence sur le déroulement des programmes. (Voir OCDE, 2001c, pour une évaluation descriptive du Job Network). Il est clair que la décentralisation dans ce type de système ne se heurte pas aux mêmes problèmes de responsabilité que les réformes axées sur l'amélioration de la gouvernance ainsi que sur la coordination, l'adaptation et la participation. Les fournisseurs de services du secteur privé se polarisent sur des objectifs bien définis et rendent compte des résultats obtenus selon des modalités convenues par les deux parties intéressées. L'efficacité en termes de coûts est l'objectif principal de ce modèle, et l'amélioration de la gouvernance locale ne figure pas au chapitre des principaux résultats attendus. Dans le cas australien, on a fait valoir que la concurrence et un maillage insuffisant au sein d'un système fédéral empêchent une bonne coordination avec les projets de développement économique et d'insertion sociale. Le fait de recourir davantage à la contestabilité et à la privatisation peut réduire les coûts de la fourniture de services et en accroître l'efficacité, mais peut aussi engendrer des problèmes plus grands de cloisonnement, l'accent étant alors mis plutôt sur la concurrence que sur la coopération (Considine, 2001).

Session II

Concilier souplesse administrative et imputabilité des résultats

Parmi les questions à examiner durant la seconde session figurent les suivantes :

- Dans le cas de la délégation de pouvoirs aux régions, un certain nombre de partenaires et de niveaux d'administration prennent souvent part au processus de prise de décision. Qui est responsable de quoi ? Comment peut-on garantir la totale transparence des actions menées tout en assurant une plus grande souplesse ?

- Comment les pouvoirs publics peuvent-ils faciliter la gestion locale des politiques et des programmes lorsque des comptes doivent être rendus selon des modalités différentes aux divers niveaux d'administration et ministères compétents ?

- Comment peut-on mesurer l'impact d'une plus grande souplesse dans la gestion des mesures, ou les avantages de la décentralisation ? Comment peut-on apprécier l'impact de l'adoption d'une approche intégrée ?

Certes, il faut encore déterminer les moyens d'atténuer l'arbitrage entre souplesse dans la gestion des politiques et obligation de rendre compte, mais d'autres moyens existent pour améliorer la gouvernance.

Partenariats et nouvelles formes de gouvernance

Les réformes en faveur de la décentralisation ont pour effet de remettre certains pouvoirs de décision à des instances régionales. Ceux qui détiennent les pouvoirs de décision par suite de la décentralisation du service public de l'emploi sont les administrations régionales (dans le cas d'une délégation de pouvoirs) et les conseils tripartites du marché du travail (en cas de décentralisation au sein des services publics intégrés de l'emploi, comme cela est décrit plus loin), eux aussi souvent au niveau régional. Or, les problèmes de développement économique et d'exclusion sociale ont une dimension locale importante. Par conséquent, la décentralisation en soi ne saurait garantir une meilleure coordination entre les politiques du marché du travail d'une part et les projets de développement économique et les actions sociales menés localement d'autre part. Pour que le processus soit couronné de succès, des partenariats sont nécessaires entre les autorités régionales du marché du travail et les acteurs participant au développement économique et social à l'échelle locale, comme l'a montré la conférence de l'OCDE sur la décentralisation du SPE et la gestion locale des politiques de l'emploi (Venise, 23-24 avril 1998; voir OECD, 1999).

Les partenariats locaux constituent la forme la plus courante de relations partenariales établies sur le territoire : il s'agit d'organismes regroupant des services de l'administration publique, les autorités locales, les employeurs, les syndicats et des organisations de type associatif qui coopèrent pour concevoir des stratégies territorialisées, adapter les politiques aux conditions locales et prendre des mesures cohérentes avec les priorités communes. Après les années 80 et la première moitié des années 90, époque à laquelle ces partenariats étaient principalement le fruit de projets locaux isolés entrepris dans des zones en difficulté, les gouvernements ont commencé à s'en servir pour améliorer la gouvernance et s'attaquer de façon plus systématique aux problèmes de développement économique, d'emploi, de cohésion sociale et de qualité de vie dans l'ensemble du pays.

Les autorités nationales et les partenariats

Les autorités nationales ont créé, ou soutenu, la plupart des réseaux de partenariats qui existent aujourd'hui dans les pays de l'OCDE. A travers ces réseaux, les pouvoirs publics cherchent à obtenir la coopération de partenaires du secteur privé et de la société civile dans la poursuite d'objectifs aussi divers que celui de stimuler le développement économique ou de favoriser la cohésion sociale.

L'Irlande illustre bien ces initiatives et a servi de modèle à plusieurs pays d'Europe. Par étapes successives, en 1991 et en 1994, le gouvernement irlandais a mis en place un réseau de 38 partenariats dont le but était d'améliorer l'intégration sociale. Il a répété cette expérience en 2000, en créant des conseils de développement dans l'ensemble des comtés et des villes du pays, avec pour mission de concevoir des stratégies de développement économique, social et culturel. L'Autriche est un autre pays où les partenariats sont désormais un volet important du cadre institutionnel. Dans chacun des neuf *Länder*, un partenariat pris en charge par le gouvernement fédéral coordonne maintenant les mesures prises en matière d'emploi et offre un instrument de coopération entre les principaux acteurs dans ce domaine, en particulier les administrations régionales, les services publics de l'emploi, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales (ONG).

Les conseils de développement des pays, encouragés par la législation en France, les accords régionaux de croissance en Suède et les partenariats stratégiques locaux au Royaume-Uni sont autant d'initiatives qui s'inscrivent dans cette tendance. Les partenariats se multiplient également au Canada et aux Etats-Unis, où ils sont depuis longtemps associés à diverses tâches allant de la coordination des politiques gouvernementales dans le domaine du marché du travail à la mise en commun de ressources au profit du développement économique. Aux Etats-Unis, la Workforce Investment Act de 1998 a conduit à l'instauration de partenariats chargés de coordonner un large éventail de politiques concernant aussi bien l'emploi et l'aide sociale que l'éducation, y compris les mesures ciblées sur les jeunes. En Norvège, une réforme proposant la création de partenariats régionaux auxquels il incomberait de coordonner la mise en œuvre des politiques, y compris celles qui sont élaborées à l'échelle nationale, est actuellement débattue au Parlement.

Source : OCDE, 2001a.

Une étude de l'OCDE (2001a) a permis de recenser les principaux mécanismes par lesquels les partenariats influent sur la gouvernance locale. Les partenariats : i) stimulent l'utilisation des programmes gouvernementaux qui sont compatibles également avec les priorités locales ; ii) mettent en lumière les synergies locales et associent les programmes gouvernementaux à des projets locaux en vue de renforcer leur incidence ; et iii) aident les agents de l'Etat à cibler les programmes nationaux en fonction des conditions locales. Dans cet exercice, les partenariats parviennent souvent à remédier aux insuffisances de l'action gouvernementale et aident les communautés à répondre à leurs besoins. L'étude a aussi mis en lumière le fait qu'améliorer la gouvernance locale devrait aussi être considérée comme le principal résultat des partenariats locaux. Bien que dans certains pays, les réseaux de partenariats sont mieux connus pour les services qu'ils fournissent directement à la population, les faits montrent que cet aspect de leur travail reste très ténu en réalité. L'analyse du budget des partenariats en Irlande, un pays où les partenariats sont particulièrement actifs, montre que les mesures mises en œuvre directement par les partenariats s'élèvent à trois pour cent seulement du budget total des PAMT annuellement. Des ratios similaires ont été obtenus pour d'autres pays. Il apparaît clairement que les partenariats irlandais jouent un rôle plus déterminant en termes de stimulation de l'utilisation de programmes gouvernementaux compatibles avec les priorités établies localement et d'adaptation de ceux-ci aux besoins locaux. Par exemple, l'accord-cadre Community Employment (CE) requiert des bureaux locaux du SPE qu'ils s'entendent avec les partenariats sur les

modalités et les cibles de mise en œuvre de la subvention à l'emploi CE, l'une des PAMT les plus coûteuses en Irlande (403 millions EUR en 2000). Le SPE reste pleinement en charge de la fourniture des services dans le cadre de ce programme.

Les partenariats apportent une contribution utile à la gouvernance locale et pourtant leurs activités posent des problèmes du point de vue de l'imputabilité des résultats et de l'efficacité des politiques. Ils cherchent à s'imposer en tant que fournisseurs directs de services à leur collectivité, tirant parti en cela de la lenteur du secteur public à s'adapter à l'évolution des circonstances locales. Bien qu'elle puisse apparaître légitime, la répartition des attributions qui en résulte peut ne pas être optimale dans la mesure où les services publics sont dotés de ressources financières plus importantes et d'un personnel plus qualifié pour assurer efficacement les prestations requises. Une autre difficulté surgit lorsqu'un partenaire du service public et le partenariat participent tous deux à la mise en œuvre d'un même programme, car chacun peut se voir incité à rendre compte des résultats positifs tout en passant les échecs sous silence. Dans plusieurs pays, on a repéré des doubles notifications concernant la création d'emplois faisant intervenir à la fois le service public de l'emploi et un partenariat.

La faible réaction des ministères nationaux représente un autre problème pour les partenariats. C'est le degré de cohérence à l'échelle nationale qui fixe la limite de la coordination des politiques à laquelle les partenariats peuvent parvenir localement. Les départements ministériels devraient faire en sorte que leurs missions et leurs objectifs soient compatibles et cohérents avec ceux assignés aux réseaux de partenariats locaux, si ces derniers doivent obtenir des résultats importants et durables. Les partenariats sont souvent supervisés par un seul ministère ou organisme et les autres départements sont peu incités à s'investir. Qui plus est, chaque ministère est tenté de créer son propre réseau de partenariats dont il peut alors se servir pour légitimer une nouvelle action gouvernementale.

Les partenariats soulèvent une autre difficulté liée à l'évaluation des performances. Dans la mesure où leur principal résultat est d'améliorer la gouvernance locale, il faut les évaluer au regard des changements qu'ils ont introduits en matière de gouvernance. La gestion des performances devrait avoir pour objet de suivre et d'évaluer les changements ménagés par le travail en partenariat. Quel est le résultat d'une amélioration de la coordination des politiques, de l'adaptation aux conditions locales ainsi que de la participation de la société civile et du secteur privé ? En toute logique, on ne devrait pas mesurer les performances des partenariats en termes d'impacts de politiques (nombre d'emplois créés, de nouvelles entreprises, etc.), qui sont en réalité le fruit des actions menées par les différents partenaires, à moins que le personnel des partenariats assurent eux-mêmes la fourniture de services. Cette situation appelle à entreprendre la délicate tâche de déterminer des indicateurs de gouvernance qui puissent être signifiants et inciter les partenaires à poursuivre leur participation (Giguère, 2002). La question de l'évaluation des partenariats proprement dits doit être distinguée clairement de celle de l'évaluation des programmes et initiatives de développement local. Comme l'a montré une conférence de l'OCDE tenue récemment sur l'évaluation de développement local et de la création d'emploi (Vienne, 20-21 novembre 2002), une évaluation de bonne qualité est nécessaire pour soupeser les mérites des différentes approches en matière d'intervention, et ceci s'applique naturellement aux mesures de promotion du développement économique et d'inclusion sociale au niveau local. En créant les conditions permettant de recenser de nouvelles opportunités de synergie, les partenariats peuvent être à l'origine de telles initiatives. Mais le partenariat n'est qu'une manière de faire, non un substitut pour le service public ou le secteur privé. En l'absence d'une délégation explicite de pouvoirs, les partenaires restent responsables pour les programmes et initiatives qu'ils gèrent et financent.

Les capacités inégales des partenaires constituent une autre faiblesse des partenariats comme forme de gouvernance. Pour qu'un partenariat soit à l'origine d'une coopération fructueuse et efficace, ses principaux partenaires doivent avoir un niveau de légitimité comparable. Toutefois, pour y parvenir, les trois principaux secteurs de la société qui sont normalement représentés dans les partenariats – le secteur public, le secteur privé et la société civile – disposent de moyens qui varient sensiblement : la société civile, pour

l'essentiel non structurée, est souvent représentée par des bénévoles qui travaillent au sein du partenariat sur leur temps de loisir. Les ONG qui se portent volontaires pour représenter la société civile ne représentent que les intérêts de leurs membres respectifs et non ceux de la communauté locale dans son ensemble, ce qui peut générer des conflits d'intérêt et porter préjudice à l'imputabilité des partenariats. Dans diverses circonstances, les milieux des affaires, et en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) trouvent aussi difficile de se faire représenter de manière appropriée. Par conséquent, le partenariat peut établir des objectifs pour le développement local et les politiques du marché du travail qui ne correspondent pas aux priorités représentatives telles qu'elles auraient été exprimées et abordées dans le cadre d'un partenariat plus large et mieux équilibré. Pour que les différents secteurs soient à même de jouer un rôle important et comparable dans les partenariats, il faut mettre en place des mécanismes permettant une représentation générale, la définition de mandats et l'établissement de comptes-rendus. Les partenaires les plus forts (autrement dit, les pouvoirs publics) peuvent avoir un rôle à jouer en aidant les membres les plus faibles à renforcer leurs moyens d'action.

S'il est vrai que d'autres travaux doivent être entrepris pour venir à bout de ces difficultés, de nouvelles formes de gouvernance ont su tirer parti des enseignements des premiers réseaux de partenariats et se développent à présent dans des pays de l'OCDE, favorisant une approche transversale et intégrée dans l'élaboration de politiques. Des accords de coopération sont établis entre les services publics, ainsi qu'entre des organismes publics et d'autres partenaires ; des stratégies locales et régionales, concernant un large éventail de domaines d'intervention et reflétant les priorités locales, sont conçues pour orienter la mise en œuvre des politiques nationales ; des accords-cadres sont conclus pour que la société civile joue un rôle dans l'adaptation des politiques gouvernementales aux besoins locaux (comme en Irlande). Une délégation en règle des pouvoirs de décision ne constitue pas une condition nécessaire dans ce type d'initiatives qui mettent cependant en évidence que les agents des services publics ont le devoir de coopérer avec d'autres parties prenantes et d'instaurer des réseaux afin de mieux adapter leur action à l'échelle locale.

La politique du marché du travail a un rôle essentiel à jouer dans ces initiatives pour améliorer la gouvernance locale. Les systèmes de gestion des politiques du marché du travail et les mécanismes de prise de décision afférents peuvent-ils intégrer les principes de la gouvernance locale et favoriser la coordination, l'adaptation et la participation ? D'après les tendances actuelles, cela pourrait signifier : a) que les niveaux d'administration régionaux adaptent les politiques en fonction de stratégies territorialisées et partagées ; b) que les ministères, représentés par leurs bureaux locaux, consultent les parties prenantes locales au sujet des conditions et des modalités ainsi que des cibles à retenir dans les politiques ; et c) que la société civile et les milieux d'affaires disposent de moyens renforcés pour participer aux exercices de planification stratégique. Il faut examiner plus avant ces questions afin de déterminer les mesures d'incitation à prendre pour que les services de l'emploi, publics comme privés, instaurent les partenariats adéquats dans une perspective de gouvernance locale.

Session III

Les nouvelles formes de gouvernance dans la pratique

Parmi les questions à examiner durant la troisième session figurent les suivantes :

- Les nouvelles formes de gouvernance atteignent-elles leurs objectifs ? Ménagement-elles une marge de manœuvre suffisante pour la gestion des programmes publics à l'échelle locale de telle sorte que les agents des services publics puissent participer à des projets intégrés, utiles dans la perspectives du développement local ?

- Les impératifs en matière de responsabilité à l'égard du public sont-ils satisfaits ? Les nouvelles formes de gouvernance entraînent-elles une perte du point de vue de la responsabilité et comment peut-on y remédier ?

- Les nouvelles formes de gouvernance peuvent-elles favoriser la décentralisation ou doit-on considérer qu'elles s'y substituent ?

- Pourrait-on parvenir plus facilement à l'approche intégrée recherchée en repensant les dispositifs de gestion et les structures de prise de décision dans l'optique de la gouvernance locale ?

BIBLIOGRAPHIE

- CONSIDINE, M. (2001), *Enterprising States: The Public Management of Welfare to Work*, chapitre 6: « Australia: Governance as Competition », Cambridge University Press, Londres, Royaume-Uni
- DE KONING, J. (2001), « Comment rendre les politiques actives du marché du travail plus efficaces? Le rôle des organisations, de la mise en oeuvre et de l'allocation optimale dans la politique active du marché du travail », in OCDE (2001d), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris, France.
- FINN, D. et BLACKMORE, M. (2001), « L'activation : point de vue des clients et du personnel de terrain » dans OCDE (2001d), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris, France.
- GIGUERE, S. (2002), « Enhancing Governance through Partnerships », in Bovaird, T., Löffler, E. and Parrado Díez, S. (éd.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Editions Nomos, Baden-Baden, Allemagne.
- GREFFE, X. (2002), *Le développement local*, Éditions de l'Aube, Paris, France.
- LUNDIN, M. et SKEDINGER, P. (2000), « Decentralisation of Active Labour Market Policy: the Case of Swedish Local Employment Committees », Working Paper 2000:6, IFAU (Office of Labour Market Policy Evaluation), Stockholm, Suède.
- MARTIN, J. et GRUBB, D. (2001), « What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experience with Active Labour Market Policies », Working Paper 2001:14, IFAU (Office of Labour Market Policy Evaluation), Stockholm, Suède.
- MOSLEY, H., SCHUTZ, H. et BREYER, N. (2001), « Management by Objectives in European Public Employment Services », Discussion Paper FSI01-203, Social Science Research Centre (WZB), Berlin, Allemagne.
- OCDE (2002), « Relever le niveau des compétences : une nouvelle priorité locale ? », document officiel DT/LEED/DC(2002)5
- OCDE (2001a), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, France.
- OCDE (2001b), *Perspectives de l'emploi*, Paris, France.
- OECD (2001c), *Des politiques du marché du travail novatrices: la méthode australienne*, Paris, France.
- OCDE (2001d), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris, France.
- OCDE (1999), *Decentralising Employment Policy : Trends and Challenges*, Paris, France.

OCDE (1998), *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces. La gestion locale*, Paris, France.

OCDE (1996), "Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail", La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Paris, France.

STRUUVEN, L. and STEURS, G. (2002), "Le marché compétitif pour les services de l'emploi aux Pays-Bas", Document officiel DEELSA/ELSA/WD(2002)10, OCDE, Paris, France.