

Sophie Bernard, Dominique Méda,
Michèle Tallard (dir.)

Outiller les parcours professionnels

**Quand les dispositifs publics
se mettent en action**



P.I.E. Peter Lang

Introduction

Sophie BERNARD et Dominique MÉDA
IRISSO

Michèle TALLARD
CNRS-IRISSO

Depuis une vingtaine d'années, l'évaluation des politiques publiques s'est considérablement développée et est même devenue une quasi-obligation pour tous ceux qui souhaitent que des fonds publics soient alloués à de nouvelles modalités d'action publique ou à des politiques déjà existantes (Ferraci, Wasmer, 2012) : en France, la direction du Budget indique ne donner la priorité aux demandes de crédits issues des ministères dits « dépensiers » que dans la mesure où des évaluations mettent en évidence la manière dont les objectifs sont ou seront atteints par les dispositifs mis en place (évaluation *ex ante/ex post*). Les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact depuis 2009. Comme y insiste Michel Chauvière (2013) : « toute politique, tout programme, tout dispositif, toute action bénéficiant de fonds publics doit désormais être évalué ». Cette évaluation est devenue de plus en plus quantifiée, faisant toujours davantage appel à des expérimentations contrôlées ou randomisées (Labrousse, Zamora, 2013) mais plus généralement à des indicateurs chiffrés qui favorisent l'installation d'un « gouvernement au résultat » dans lequel « les normes arithmétiques qui encadrent l'action publique s'imposent » (Ogien, 2013). Car « sans chiffres, il n'est possible de fixer ni des objectifs ni de définir des indicateurs de performance ni de mesurer le degré de réussite d'une disposition de politique publique ni celui de la productivité des services. Bref sans chiffres, il est impossible de produire des résultats attestant que l'action des pouvoirs publics est efficace » (*id.*).

Ce n'est pas la voie suivie par cet ouvrage, qui ambitionne au contraire de renouer avec une conception plus large et plus ouverte de l'évaluation. D'une certaine manière, il propose une alternative à la vogue des évaluations randomisées qui semblent aujourd'hui être devenues prédominantes comme le soulignait cet extrait du *Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales rédigé en 2009* :

« deux grands types d'évaluations coexistent : les méthodes qui s'appliquent sur des échantillons représentatifs (de quelques centaines à quelques milliers d'individus, voire davantage), ou méthodes quantitatives, et les investigations approfondies sur des petits échantillons raisonnés de l'ordre de quelques dizaines d'individus, ou méthodes qualitatives (...) Lorsqu'une expérience randomisée ne peut être envisagée, d'autres méthodes quantitatives peuvent être mobilisées qui consistent à tenter de reproduire artificiellement les conditions d'une expérience randomisée à l'aide de techniques statistiques adaptées aux caractéristiques de l'expérimentation (...) Au sein des méthodes quantitatives, qui permettent de se prononcer sur l'efficacité du programme, il y a lieu de hiérarchiser les approches qui peuvent être retenues. Les méthodes les plus fiables, celles qui apportent la mesure la plus précise et la plus robuste de l'impact du programme sur les variables d'intérêt (*outcomes*), sont les méthodes d'évaluation randomisée ».

Rappelons que ces évaluations randomisées s'inspirent fortement des méthodes en vigueur en matière médicale, utilisées notamment pour évaluer les médicaments. Le principe consiste à constituer un échantillon témoin, composé de personnes (ou d'éléments) présentant les mêmes caractéristiques que celles de l'échantillon test – celui qui va recevoir le « traitement » par le dispositif dont il s'agit d'évaluer l'effet. Ces méthodes ont connu une extension considérable parce que le principe même d'organiser de telles expérimentations a été autorisé (une disposition a été introduite dans la Constitution en 2003) mais aussi parce que des crédits considérables ont pu y être consacrés notamment au moment des débats sur le RSA puis grâce au Fonds d'expérimentation Jeunes, enfin, parce que des chercheurs et des institutions (on pense au J-Pal) – se sont impliqués très fortement dans ce genre d'exercice. Le principe d'évaluation du dispositif est de comprendre ce qui se serait passé en l'absence de celui-ci.

Mais ces méthodes qui ont occupé le devant de la scène lors de l'évaluation de plusieurs dispositifs médiatiques (l'accompagnement des chômeurs par les opérateurs privés de placement, la mallette des parents, le CV anonyme, le RSA, etc.) présentent de nombreuses limites (Jatteau, 2013 ; Simha, 2015). Très coûteuses, elles sont de surcroît éthiquement critiquables dans la mesure où elles obligent à choisir des personnes qui n'auront pas le droit de bénéficier du dispositif et surtout, elles présentent une conception très réduite du fonctionnement des dispositifs et du comportement des bénéficiaires qui semblent répondre de façon automatique à des incitations et des désincitations (Gomel, Serverin, 2009). La conception de la causalité sous-jacente est elle aussi souvent fruste, les mécanismes de non-appropriation ou de non-recours par les bénéficiaires, mais aussi les résistances, les mécompréhensions, le rôle majeur des intermédiaires et de ceux qui mettent en place les dispositifs semblant parfois trop ignorés.

Redonner leur place à ces processus et ces acteurs et rappeler leur importance, telle est l'ambition de notre ouvrage. Il s'attache à présenter des évaluations qui ne visent pas à mesurer par expérimentation *l'effet propre d'un dispositif*, estimé par l'écart entre le comportement d'activité avec et sans le traitement mais plutôt à retrouver l'esprit de la méthode préconisée par le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), créé en 1989 notamment pour suivre la mise en œuvre du RMI. Elle consiste à mesurer et à expliquer les écarts entre les objectifs et les réalisations en prenant en considération la pluralité des freins et des causes des écarts, et en s'appuyant notamment sur des enquêtes auprès des populations bénéficiaires, des intermédiaires mettant les dispositifs en œuvre, des concepteurs... Il s'agit donc pour les auteurs de ce livre, au-delà des chiffres bruts qui contribuent trop souvent à réduire la focale et à négliger des effets pourtant déterminants, laissant dans l'ombre des remaniements essentiels, occultant des résistances ou des motifs d'échec, de se donner les moyens d'analyser les recompositions, reformatisations, requalifications, et les effets en chaîne, y compris les moins mesurables, entraînés par la mise en œuvre de nouveaux dispositifs ou de nouvelles modalités d'action publique.

Ce volume analyse plus particulièrement les effets de certains dispositifs, majoritairement publics, dans le domaine du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle sur les carrières, les métiers, les identités professionnelles. Le terme de dispositif est ici pris dans un sens large, non pas de dispositifs techniques, mais d'« ensembles articulés de règles juridiques, procédures de gestion, règlements, techniques d'échange et d'analyse d'informations » (Collectif de chercheurs de sept laboratoires, 2014). Il s'agit de comprendre comment ils agissent, en analysant leur élaboration, leur mise en œuvre mais également la participation des destinataires à leur processus de construction, de transformation et d'action. Les dispositifs ci-après analysés visent à modifier une situation, à obtenir un résultat en usant d'une palette d'outils législatifs ou réglementaires.

La variété des situations présentées ci-après permet de rendre visible le grand nombre de facteurs qui influencent la manière dont les dispositifs se mettent en œuvre : là où les enquêtes quantitatives, randomisées ou non, se focalisent sur un indicateur principal, les analyses proposées multiplient les points de vue et braquent le projecteur sur des raisons (du succès ou de l'échec) habituellement tenues pour mineures et souvent non mobilisées : ambivalence réelle ou supposée des dispositifs ; mauvaise fixation des objectifs ou mésinterprétation de ces derniers par leurs usagers putatifs ; insuffisante prise en compte des effets d'une politique sur l'identité professionnelle, le métier ou les conditions d'exercice du travail, mauvaise anticipation du processus d'appropriation par les bénéficiaires...

Des indicateurs de « qualité » laissés dans l'ombre par la domination du quantitatif

Francis Guérin et Jean-Louis Le Goff mettent par exemple en évidence comment la focalisation sur le seul « taux d'évaporation » des candidats à l'entrée dans le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) néglige le processus d'ajustement qu'organisent les conseillers, son intérêt et finalement toute une partie très utile du travail de ces professionnels : ce qui est interprété comme un échec à la seule lecture de ce taux (les candidats ayant déposé un dossier renoncent à s'engager dans le projet de VAE) peut au contraire être considéré comme le résultat d'un travail qualitatif ayant amené le candidat à comprendre qu'il n'était pas encore mûr pour cette démarche et à reformuler ses aspirations.

Plusieurs textes braquent ainsi le projecteur sur l'envers du décor, mettant l'accent sur les évolutions *qualitatives* des situations auxquelles conduit l'application d'un dispositif plutôt que sur des indicateurs chiffrés trop réducteurs et incapables de saisir celles-ci. Ainsi en va-t-il du texte de Dimitri Léonard qui montre que si le Fonds de l'expérience professionnelle belge – un dispositif visant à permettre aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail – présente des résultats chiffrés corrects, les indicateurs masquent le fait que l'entreprise a pu recevoir des subventions pour des projets non réalisés ou non adéquats, qui n'améliorent pas les conditions de travail et recouvrent, comme souvent, des effets d'aubaine et d'opportunité.

A contrario, le texte d'Emmanuelle Begon et Michel Parlier met en évidence combien la prise en compte de la qualité des situations est une condition de la réussite des dispositifs. Étudiant quatre structures spécialisées dans l'insertion et l'accompagnement qui présentent la caractéristique commune d'accorder une attention particulière, dans leur usage des contrats aidés, à la qualité du travail, au collectif de travail, à l'articulation entre expérience de travail et formation et à l'organisation du travail, les auteurs montrent comment les contrats aidés se transforment alors en contrats aidants et permettent l'amorce d'un processus vertueux débouchant sur la quantité ET la qualité de l'emploi.

Ambivalence des objectifs poursuivis et des dispositifs

La majeure partie des analyses présentées ci-après s'intéresse à l'ambivalence des dispositifs mis en place et de leurs effets, nous engageant à rentrer dans l'épaisseur et la complexité des effets en chaîne que ces derniers produisent. Il en va ainsi des réformes visant à modifier les modalités de recrutement ou les carrières de certains agents ou plus largement à permettre, inciter, accompagner les processus de mobilité

professionnelle. Évaluer leur effet nécessite d'abord de comprendre quels étaient les véritables objectifs poursuivis par ces réformes et d'être ensuite capable de prendre l'entière mesure de leurs conséquences, y compris sur les attentes des « bénéficiaires », sur la conception et les conditions d'exercice de leur métier, sur leurs identités professionnelles.

À quoi visait exactement la réforme des corps et des carrières dans la police nationale mise en place en 2004 et présentée par Élodie Lemaire ? S'agissait-il seulement d'améliorer la mobilité et la promotion, de mieux articuler contrôle de gestion et suivi des carrières ou d'accompagner la réduction d'effectifs ? Recenser l'ensemble des objectifs poursuivis, y compris implicites, permet de mieux comprendre la déception ressentie par les agents qui avaient placé dans cette réforme beaucoup d'espoirs. L'évaluation complète suppose de prendre en considération l'effet d'illusion qu'elle a produit en développant des perspectives de mobilité horizontales et verticales mais également des évaluations des profits à en retirer dans le contexte de réduction d'effectifs dans lequel elle s'est déroulée. Le développement de ces perspectives de mobilités tend ainsi à accroître les attentes et les aspirations professionnelles des policiers, mais suscite *in fine* de fortes déceptions du fait de la dévalorisation symbolique de la montée en grade qui en découle. L'ascension professionnelle s'avère être une « illusion promotionnelle » provoquant le mécontentement des policiers.

L'article d'Amaury Grimand et Mathieu Malaquin s'intéresse aux ambivalences de la GPEC, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, dynamisée par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 et censée permettre aux entreprises de se projeter dans l'avenir et d'organiser sereinement la réorganisation de la production, des parcours et des carrières. Sur un marché du travail où la flexibilité est érigée en norme depuis les années 1970, ces dispositifs visent à permettre et accompagner les reconversions professionnelles. Ces auteurs montrent combien les accords de GPEC restent éloignés de cet idéal, comme de celui du salarié-acteur capable de formuler un projet professionnel et de construire son employabilité. La réalité est plutôt celle d'une confusion entre GPEC et PSE (Plan de sauvegarde de l'emploi), les salariés étant contraints à évoluer vers certains métiers.

De la même manière, Aurélie Pinto montre comment les accords de GPEC permettent d'euphémiser la mise à mort du métier de projectionniste, condamné par l'équipement des salles de cinéma en appareils de projection numérique, par une mise en mots et en conformité à des procédures externes élaborées dans le cadre plus large des ajustements aux mutations technologique et économique. Ces textes donnent à voir une forme de retournement sémantique en présentant les salariés licenciés, reconvertis

ou repositionnés sur des postes dégradés comme des « bénéficiaires » de ces plans alors même que l'introduction du numérique dans les cabines de projection a mis à mal les marqueurs de l'identité professionnelle des projectionnistes et que la profession se vit désormais comme en voie d'extinction.

Ambivalence suprême, pourrait on dire, d'un dispositif plébiscité par les salariés et les directions, mais pourtant au bord de l'illégalité et condamné par les syndicats, voici le travail en douze heures. Fanny Vincent montre comment l'adhésion d'une partie du personnel soignant à ce dispositif dérogatoire s'explique à la fois par la dégradation des conditions de travail (il permet en effet aux soignants de ménager des temps d'absence du lieu de travail plus longs, même si ceux-ci se payent par une augmentation du volume horaire et de la densité de présence les jours de travail) et par un souci d'améliorer la qualité du travail grâce à une présence plus longue et plus continue auprès des patients.

(In)Adéquation des dispositifs aux représentations légitimes des identités et des carrières

L'échec ou la réussite d'un dispositif s'explique souvent par sa capacité à prendre en compte les attentes et les représentations légitimes des identités et des carrières espérées par les agents concernés.

La reconfiguration des trajectoires et des identités professionnelles portées par les dispositifs publics peut dans certains cas atteindre effectivement ses objectifs : ainsi le dispositif de régulation des créations de postes d'enseignant titulaire en musique classique et de détermination des contenus des diplômes d'enseignement musical est-il parvenu, selon Adrien Pégourdie, à fabriquer « une ambition mesurée compatible avec l'appréhension de l'enseignement comme statut honorable et souhaité ».

De même, Sandrine Nicourd montre qu'un nouveau métier – celui de coordonnateur des programmes de réussite éducative – a réussi à émerger et à s'intégrer dans l'ensemble des métiers de la sphère de l'action publique rationalisée sans trop de difficultés et à reconfigurer l'ensemble des métiers de la politique de la ville. Le caractère récent de ce métier permet des modes d'investissement pluriels dans cette activité entre priorité à la relation aux usagers et conformité au cadre institutionnel et politique.

En revanche, certains dispositifs insuffisamment étayés sur des représentations complètes des identités professionnelles qu'ils impactent ou des représentations des métiers butent sur celles-ci. Ainsi Thibaut Menoux montre que l'agrément d'une formation de niveau IV pour les concierges d'hôtel de luxe a conduit à disqualifier les candidats issus des

classes populaires même si des pratiques issues des modes de formation antérieurs perdurent. Olivier Quéré montre également que la réforme des IRA, qui visait à homogénéiser les pratiques en vigueur dans les différents ministères, a échoué à le faire en raison de la prégnance chez les candidats au concours des hiérarchies entre administrations au moment des choix de spécialisation et des choix de sortie. Dans un tout autre contexte institutionnel, celui du corps diplomatique argentin, Facundo Solanas met en évidence l'incapacité des réformes des concours de recrutement et de formation des diplomates argentins à démocratiser entièrement l'accès à la carrière de ces derniers, les dispositifs non formels continuant à être déterminants lorsqu'il s'agit de trouver une place au sommet de la pyramide professionnelle.

La complexification des trajectoires est au cœur de l'analyse de Jacques Wels portant sur le cumul entre une retraite et un emploi au-delà de l'âge d'accès à la pension de retraite qui inaugurerait une totale remise en cause des modes de régulation des cycles de vie. Et pourtant, il montre que l'âge de la retraite demeure une référence dans les parcours de vie, les incitations pour travailler plus longtemps tendant plutôt à renforcer la césure entre un temps destiné à l'emploi et un temps de non-emploi. Il en conclut que l'institutionnalisation des parcours n'a pas disparu et que l'âge de la retraite demeure une limite aux parcours de vie mais que l'on observe en revanche une déstandardisation des fins de carrière, marquées par des agencements de statuts individuels négociés et multiples ; les situations avant et après l'âge de la retraite se sont complexifiées. Cette complexification des situations et des trajectoires est également au cœur du texte de Paul Lehner. Il montre que sur longue période la succession des dispositifs qui définissent le métier de conseiller d'orientation en fonction des problèmes publics à résoudre (orientation/insertion/échec scolaire) dessine des figures différentes des conseillers d'orientation dans lesquels les agents peinent à s'investir. S'opère une redéfinition du métier oscillant entre un accent mis sur leur rôle de psychologue et celui mis sur leur mission d'information et d'insertion professionnelle. Cette instabilité dans la définition du métier par les dispositifs laisse ouvertes les luttes internes au groupe professionnel pour la définition légitime de ce métier.

Des identités professionnelles recomposées par les dispositifs

Si certains dispositifs sont source de désillusions, d'autres peuvent être conçus comme des outils de pacification sociale, permettant justement d'éviter ces déceptions et de contribuer à construire des identités de substitution. C'est le cas du coaching étudié par Scarlett Salman. Celle-ci montre que le modèle ascendant de carrière s'est raréfié sous l'effet des

transformations du travail et de l'emploi dans les années 1990 et fait le constat d'un poids accru des règles implicites de « fabrication » des dirigeants. Le coaching est alors utilisé par les entreprises comme un mode de gestion des frustrations de cadres supérieurs à qui des promesses avaient été faites sans qu'elles puissent être tenues. Il remplit alors une fonction « palliative » au sens où il permet de pallier des problèmes organisationnels en renvoyant la responsabilité du blocage de carrière sur les cadres et en leur offrant des possibilités de reconversion susceptibles de pacifier les rapports sociaux et de maintenir leur mobilisation.

On observe un processus relativement similaire dans le cas des Mompreneurs (contraction de mère et entrepreneur pour désigner les jeunes mères indépendantes) qui ont recours au régime de l'auto-entrepreneur étudiées par Julie Landour. S'il ne s'agit pas, comme pour les cadres étudiés par Scarlett Salman, de trouver une voie de reconversion pour contourner le blocage de leurs carrières, ces femmes s'emparent de ce dispositif pour échapper au salariat et à ses contraintes. Elles trouvent dans l'indépendance un moyen d'occuper un travail source d'épanouissement et de réalisation de soi. Cet idéal d'indépendance se réalise néanmoins au prix d'une dépendance accrue à leur conjoint et tend par là même à renforcer l'ordre du genre. Cependant, comme dans le cas des cadres coachés, ces femmes se satisfont de cette situation et restent très attachées à ce statut. Elles voient dans l'auto-entrepreneuriat la possibilité de trouver un travail ayant du sens. Ces dispositifs ont donc pour point commun de faciliter les reconversions professionnelles en dissimulant le déclassement, voire la précarisation, qui en résulte.

Enfin, pour des raisons qui restent à mettre complètement au jour, les dispositifs parviennent à modifier non seulement les trajectoires professionnelles mais également les identités professionnelles et les segments reconnus les plus légitimes du métier. Ils contribuent également à invisibiliser ou au contraire à rendre particulièrement visibles, et donc à rendre légitimes ou illégitimes certaines composantes du métier, certains segments du travail. C'est ainsi que le texte de Simon Paye met en évidence la manière dont un dispositif peut entraîner une redéfinition radicale d'un métier, sinon d'une identité professionnelle. L'auteur s'intéresse au *Research Assessment Exercise* (RAE), qui devait originellement assurer une fonction d'instrument budgétaire, ses résultats déterminant la répartition des financements publics. Lors de sa création, en 1980, il n'est nullement envisagé qu'il ait une incidence sur les carrières individuelles. Mais les conséquences des résultats du RAE pour les universités sont telles en matière de financement qu'elles sont incitées à utiliser ce système d'évaluation collective comme un outil de gestion des carrières (en distinguant les chercheurs actifs qui publient beaucoup et rapportent des financements des chercheurs passifs). Mais, en valorisant avant tout

la recherche, le RAE contribue également à redéfinir les frontières de la recherche légitime et à déprécier des pratiques jusqu'alors réunies sous le vocable du *scholarship*. Au terme de ces évolutions, la fonction d'enseignement apparaît aux yeux de la majorité des universitaires, comme un enjeu de carrière secondaire, et les postes « *teaching-only* » font figure de repoussoir.

Cet ouvrage invite donc à appréhender ce que produisent concrètement les dispositifs en allant au-delà de leurs objectifs initiaux présumés et en s'inscrivant dans une perspective dynamique dans laquelle les acteurs se réapproprient les dispositifs, les aménagent, les contournent, les réinterprètent.

L'introduction de l'ouvrage visait à mettre en scène une autre approche de l'évaluation des politiques et des dispositifs et à illustrer comment l'ensemble des textes ci-après présentés y concourent. Une telle présentation nous a néanmoins conduit à ne retenir qu'un seul aspect de textes qui ne se réduisent pas à cette dimension. C'est la raison pour laquelle l'ordre de présentation des textes dans l'ouvrage n'est pas identique à l'ordre d'apparition dans l'introduction.

Références

- Ferraci M., Wasmer E., *État moderne, État efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*, Odile Jacob, 2012.
- Chauvière M., « Esquisse d'une sociologie critique de la nouvelle norme d'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 4, 2013.
- Jatteau A., *Les expérimentations aléatoires en économie*, La Découverte, Coll. Repères, 2013.
- Labrousse A., Zamora P., « Expérimentations de terrain et politiques publiques du travail et de l'emploi. Apports récents et mises en perspectives », *Travail et emploi*, n° 135, juillet-septembre 2013, pp. 5-13.
- Ogien A., *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Éditions Quae, coll. « Sciences en questions », 2013.
- Simha J., *Les expérimentations sociales en France. Sociologie de l'évaluation des politiques publiques*, Thèse, Université Paris-Nanterre, 2015.