



HAL
open science

Quelle place pour les usagers ? Vers un nouveau mode de gouvernance ? Le cas des politiques d'emploi et de formation professionnelle

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Quelle place pour les usagers ? Vers un nouveau mode de gouvernance ? Le cas des politiques d'emploi et de formation professionnelle. Les Cahiers de la SFE, 2007, La participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques, 3, pp.14-18. halshs-00195830

HAL Id: halshs-00195830

<https://shs.hal.science/halshs-00195830>

Submitted on 18 Oct 2022

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.

Quelle place pour les usagers ?

Vers un nouveau mode de gouvernance ?

Le cas des politiques d'emploi et de formation professionnelle

THIERRY BERTHET¹

NDLR : Le domaine des politiques d'emploi et de formation est très spécifique, et la double question de la participation des usagers à la conception et à l'évaluation de l'action publique y est si particulière qu'elle ne prétend pas refléter les conditions générales de la participation des citoyens. Néanmoins, on y trouve des enjeux et des limites qu'il sera intéressant de comparer à celles des autres domaines relatés dans la synthèse des ateliers, ci après.

L'exposé aborde trois points, illustrés par le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle :

1. Contexte d'émergence de l'association des usagers dans la conduite des politiques publiques/au champ de l'état Providence et des politiques sociales.
2. Pourquoi il est si difficile d'impliquer les usagers dans la conduite des politiques publiques, notamment dans le champ de la formation professionnelle.
3. La place des usagers dans les dispositifs d'évaluation et dans la conduite des politiques.

LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES SOCIALES

L'évaluation a émergé dans le triple contexte de la modernisation du service public, des nouveaux modes de définition de l'intérêt général et des évolutions contemporaines de l'État Providence.

Sur la question de l'État Providence, la seconde révolution libérale en cours vise directement les modes d'organisation et les modes d'action de l'État Providence.

L'État social, coïncé dans son territoire et sa législation nationale, est confronté à des forces

économiques qui, elles, se sont affranchies des modes de régulation étatique. Non seulement on ne considère plus l'État comme un instrument utile pour construire l'espace économique, mais on a même plutôt tendance à le considérer comme un frein au développement économique, comme un instrument de contrainte dont il serait nécessaire de s'affranchir. Ainsi, il serait nécessaire pour l'État de se moderniser, ce qui est déjà en soi une formule un peu paradoxale puisque l'État est le symbole de la modernité, et on lui demande de dépasser la modernité qui l'a fait naître. Parmi les différentes instances qui présentent les États de se moderniser, il y a les instances communautaires de l'Union européenne, les organismes du type Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ou Organisation Internationale du Travail (OIT), etc. Le principe de prélèvement-redistribution de l'État social est un peu *has been* et il serait nécessaire de dépasser ces mécanismes pour développer une nouvelle gouvernance basée sur de nouvelles méthodes de management public.

Sur la gouvernance, quatre dynamiques sont à l'œuvre : la territorialisation, l'individualisation, la procéduralisation de l'action publique, et l'externalisation des politiques (c'est-à-dire transférer la mise en œuvre des politiques à des opérateurs externes à l'administration).

¹ Thierry BERTHET est Chercheur CNRS au SPIRIT (Science politique, relations internationales, territoires) de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux et directeur du centre régional associé au Céreq pour la région Aquitaine. Il travaille sur les politiques d'emploi et de formation professionnelle et a récemment dirigé l'ouvrage *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions* (Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005). t.berthet@sciencespobordeaux.fr

Dans le champ de l'emploi et de la formation, territorialiser et individualiser vont de pair. La proximité, la subsidiarité font descendre la focale de l'action publique au plus proche de l'usager, et ce jusqu'à l'individualisation croissante des dispositifs d'action sociale reposant sur l'idée que chacun doit participer à la conduite de l'action publique par son action individuelle. Pour les agents qui mettent en œuvre ces politiques, cela veut dire qu'ils sont de moins en moins agents d'une institution mais de plus en plus acteurs de systèmes de gouvernance territorialisée, polycentrique, etc. Pour les bénéficiaires, cela signifie qu'il leur faut participer concrètement, faire du projet, construire des parcours professionnels, se projeter dans l'avenir et participer par leur action individuelle à la mise en œuvre des politiques sociales.

La troisième dynamique évoquée au titre de la gouvernance, c'est la procéduralisation de l'action publique. Il importe avant tout de savoir si on a bien mis en œuvre les différentes étapes de consultation, de concertation, de dispositifs divers et variés. Ce faisant, la question du sens des politiques est évacuée et l'autorité du politique à dire le bien public sapée.

La dernière dynamique, l'externalisation, plus récente, a été fortement accentuée par la loi de cohésion sociale : il s'agit d'associer à la conduite de l'action publique de plus en plus de partenaires issus de la société civile, des forces vives. Concrètement, elle se traduit par une forme de gouvernance tronquée : associer des partenaires extérieurs à l'État dans la conduite de l'action publique, fait aussi rentrer dans une logique de marché, dans une logique de la prestation et accentue le passage de l'usager au client.

ASSOCIER LES BÉNÉFICIAIRES À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Définir précisément la figure du bénéficiaire ou de l'usager des politiques publiques n'est pas forcément aussi aisé qu'on pourrait spontanément le supposer. Ainsi, dans le champ de la

politique de l'emploi ou de la politique de la formation, qui est exactement le bénéficiaire de la politique de l'emploi ? Est-ce le demandeur d'emploi ? Est-ce l'entreprise, dès lors que la politique de l'emploi fait une large place à l'exonération de charges ? Cette question rejoint la critique plus générale de la décentralisation dont le résultat serait de faire prévaloir l'intérêt des marchés locaux. La décentralisation de la formation professionnelle n'aboutit-elle pas à ce que les bénéficiaires de la politique de formation, soient les entreprises du marché du travail local plutôt que les demandeurs d'emploi, ou les salariés ? On pourrait aussi considérer qu'il y a d'autres bénéficiaires ou d'autres usagers que les entreprises et les individus, par exemple les organismes de formation professionnelle ou les territoires pourraient aussi être considérés comme des bénéficiaires potentiels. Dès lors, si on se pose la question de qui associer comme usager à la conduite des politiques publiques et à leur évaluation, cela commence à faire beaucoup de monde et les évaluations pluralistes pourraient de la sorte devenir pléthoriques.

Si on ne retient pour bénéficiaires que les individus en formation, on peut aussi s'interroger sur les usages de la formation : à quoi sert la formation professionnelle ? Plus on individualise le risque social, plus la responsabilité de se former pèse sur les épaules des individus. La logique qui prévaut aujourd'hui est celle du maintien par les individus d'un niveau d'employabilité suffisant pour les prémunir du risque du chômage notamment de longue durée. Du coup, l'usager détient une place stratégique dans le dispositif public ; il va devoir construire et conduire son parcours ; accompagné bien sûr par des services de plus en plus individualisés, il va devoir participer concrètement à la mise en œuvre des politiques de formation.

Le paradoxe est net : plus on individualise, plus on devrait associer les usagers à la conduite des politiques publiques. Or, concrètement, les usagers sont très peu associés à la conduite des politiques publiques.

POURQUOI EST-CE SI DIFFICILE D'ASSOCIER LES USAGERS À LA CONDUITE DES POLITIQUES ?

On constate ainsi de manière paradoxale que l'individualisation croissante des politiques sociales n'entraîne pas nécessairement une présence accrue des usagers dans l'élaboration et la conduite des politiques actives de l'emploi. Plusieurs motifs soutiennent la difficulté d'association des usagers.

Il y a des *motifs techniques* d'abord : décider une politique de formation professionnelle ce n'est pas comme construire une ligne de TGV. La consultation des usagers à la décision et la mise en oeuvre de la politique publique ne s'impose pas d'emblée.

Deuxièmement, à la différence de certains services publics (impôts, police, transports, sécurité), les services en charge de la formation professionnelle au Conseil Régional ne rencontrent pas les bénéficiaires. La relation avec les bénéficiaires passe par les organismes de formation, par les missions locales, etc. Travaillant en *back office*, les agents du Conseil régional ne sont pas soumis à la pression des usagers. Du coup, la relation avec eux est essentiellement une relation de clientèle ou une relation de citoyen avec l'électeur.

Troisième motif technique : la lisibilité de la formation. La formation professionnelle est réputée être compliquée et peu lisible. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les politiques s'y investissent rarement. Le code des marchés publics a fortement accru cette complexité en focalisant l'attention non sur la prise en compte des individus, ni sur celle des prestataires, mais sur la relation de commandite publique. Le code des marchés publics a contribué à éloigner encore les bénéficiaires.

Dernier obstacle technique : la formation professionnelle obéit à une logique rationnelle, propre à l'État moderne, avec notamment l'aide de calculs prospectifs sur les secteurs professionnels en tension. Or il ne suffit pas d'identifier des

secteurs en tension pour que tout le monde s'y précipite. Il n'y a pas de comportement rationnel de l'individu en formation, il choisit selon ses envies, ses intérêts.

Des motifs sociologiques

- *les publics en formation sont hétérogènes*, inégaux devant la formation aussi; il est dès lors difficile d'associer les usagers. Adultes en formation continue, jeunes en formation initiale, chômeurs en reclassement ont en effet des intérêts extrêmement divergents.

- *la formation est un acte transitoire*, un marché « transitionnel » ; les usagers y restent peu de temps et ne peuvent que difficilement construire des intérêts convergents, les exprimer et peser sur le système politique.

- le système politique fonctionne, en terme de formation professionnelle, dans une logique de *segmentation des publics avec partage du marché*. Les entreprises, les partenaires sociaux s'occupant de ce qui relève de l'adaptation des salariés aux postes de travail ; l'État, de la formation initiale et des formations à nature sociale ; les Conseils Régionaux s'occupent des demandeurs d'emploi.

Avec les politiques d'activation des chômeurs et l'externalisation (qui confie des missions de service à des acteurs privés), le statut de bénéficiaire ou d'utilisateur qui est à mi-chemin entre le bénéficiaire et le client, ne garantit pas le développement d'une gouvernance plus démocratique et plus pluraliste. Les demandeurs d'emploi choisissent rarement la formation, elle leur est prescrite. Le principe de gouvernance démocratique s'éloigne encore avec les ordonnances sur le contrôle et la sanction des demandeurs d'emploi. La logique de la suspicion l'emportant sur celle de l'association.

Des motifs de culture politico-administrative

La culture politico-administrative française demeure marquée par un sens bureaucratique de l'intérêt général. La demande sociale est saisie par le biais d'une expertise instrumentale héritée de la culture techniciste du siècle dernier. Dans

la logique de planification du social développée après la seconde guerre mondiale, la construction de l'offre de formation repose largement sur l'usage d'outils prospectifs, peu sur la consultation des individus et ne stimule pas vraiment l'organisation des intérêts des formés. On peut donc ainsi noter que le système de formation professionnelle s'est construit et continue à se bâtir sur une vision experte plutôt que politique de l'intérêt général.

Cette dimension très technique des modes de définition de l'intérêt général est renforcée par le fait que la formation professionnelle ne constitue pas un secteur de l'action publique. Dans l'héritage de notre culture politico-administrative, la notion de secteur d'action publique² est centrale. C'est l'appartenance à un secteur constitué de l'action publique qui crée largement la capacité d'expression de besoins sociaux et de son impact sur les décisions publiques. Or il faut bien reconnaître que la formation professionnelle ne constitue pas un secteur de l'action publique et qu'elle est rattachée à des secteurs plus larges comme l'éducation, l'emploi, l'action sociale, le développement économique ou l'aménagement du territoire ce qui a pour conséquence de créer des tensions fortes dans les missions qu'on lui assigne, des contradictions dans son pilotage et des difficultés à structurer les intérêts sociaux autour de sa régulation. Il n'est donc pas étonnant dans un tel contexte que les usagers aient du mal à se faire représenter auprès des instances décisionnaires ou même à aménager des structures de défense de leurs intérêts qui sont rappelons-le encore marqués par une forte atomisation.

GOUVERNANCE : LA FONCTION LÉGITIMATRICE DE L'ÉVALUATION

Les trois dimensions ou fonctions classiques de l'évaluation (normative, cognitive, instrumentale) doivent être complétées d'une quatrième : la fonction légitimatrice.

² Au sens qu'en donne Pierre Muller : "une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc" dans P.Muller, Les politiques publiques, Paris, PUF, 1994, p. 19.

Dans un contexte de remise en cause des fondements de la régulation politique où la centralité de l'Etat s'efface au profit de recompositions territoriales basées sur des logiques d'échanges et de compromis politiques territorialisés, les pratiques évaluatives tendent à devenir un facteur de relégitimation de l'action publique.

On peut aborder cette fonction légitimatrice à partir de trois points de vue : la légitimation des dispositifs, celle des postures des acteurs et enfin la question des destinataires de l'évaluation.

Légitimation des dispositifs

L'évaluation a pour objet de légitimer les dispositifs. Cette dimension est celle la plus souvent évoquée. L'objectif de contribuer par une meilleure connaissance des effets des dispositifs publics à la modernisation de l'action de l'Etat et du service public soutient cette dynamique. Qu'on se réfère ici à une évaluation par objectifs, moyens, besoins, processus ou acteurs, qu'on s'adresse à une procédure d'évaluation ex-ante, intermédiaire ou ex-post, que l'on cherche à mesurer l'efficacité ou l'efficience des programmes mis sur la sellette, il s'agit de revenir sur les dispositifs pour en souligner la pertinence, la légitimité. L'évaluation a ainsi pour rôle de justifier l'usage des moyens. C'est une fonction classique de l'évaluation qui relève du management public. Le principe balistique qui vise à étudier en priorité le rapport objectif/moyens/résultats a dans un premier temps soutenu le développement de l'évaluation. Il tend aujourd'hui à céder le pas vers des démarches plus compréhensives (au sens qu'en donne la sociologie américaine), la nécessité de *dire* si le programme mis en œuvre a rencontré le problème auquel il s'adressait initialement reste vivace et appuie toute la réflexion méthodologique sur les outils de l'évaluation.

Toutefois la logique de légitimation des dispositifs n'est pas toujours portée à son point logique d'aboutissement : il est rare de pousser l'interrogation sur un programme d'action publique jusqu'au niveau de son bien-fondé. Si on interroge bien l'adéquation des moyens aux objectifs, la mise en relation des acteurs impliqués, plus rarement les effets auprès des bénéficiaires, il est

encore moins fréquent que la discussion se poursuive jusqu'à interroger la pertinence même du programme au regard du problème social qu'il vise. C'est pourtant l'évaluation ultime que vise la légitimation des dispositifs. Si l'évaluation participe bien du processus de légitimation des dispositifs, elle ne répond pas au modèle d'une rationalisation politique de la décision dont l'évaluation fondamentale demeure l'élection. On parlera ici de l'évaluation comme d'un outil de légitimation limitée.

Légitimation des positions

Mais l'évaluation n'intervient pas que pour légitimer des dispositifs, elle permet aussi de justifier ou d'appuyer des positions. Deux éléments étaient cette fonction :

1. En premier lieu, il faut souligner la place centrale que joue la recomposition des modalités de conduites de l'action publique décrites plus haut. La multiplication des arènes décisionnelles et de leurs acteurs vient renforcer ce rôle. Dans un système polycentrique, il devient névralgique pour chaque acteur du plus puissant au plus périphérique de négocier sa position. L'usage de l'évaluation participe de cet enjeu de positionnement. Cette dynamique se vérifie de manière particulièrement prégnante dans le cadre des politiques territorialisées. Dans un contexte où le territoire se comprend comme "*le résultat des échanges politiques entre acteurs situés en situation de conflit/coopération*" [LOUGHLIN, REILLY, MATHIAS, 1998], l'évaluation des programmes territorialisés devient un des lieux privilégiés de négociation des places dans l'échange.

2. Ensuite, le fait que se développent des méthodes d'évaluation pluralistes. En intégrant dans l'économie même de l'évaluation l'attention portée aux jeux d'acteurs qui mettent en œuvre les dispositifs d'action publique, on renforce l'instrumentalisation de l'évaluation à des fins de positionnement des acteurs dans des systèmes de plus en plus larges et complexes. Dans le cas de la contribution de l'évaluation à la légitimation des positions, le **sens** de l'action publique est quelque peu délaissé au profit de la

structuration des processus de régulation des échanges : l'essentiel n'est pas ici de dire l'efficacité de l'action ni sa pertinence, l'essentiel est de dire qui doit participer à l'action et à son jugement. L'évaluation se comprend ici comme une contribution au processus de légitimation des acteurs par sa dimension associative. Sous couvert de juger de la substance de l'action publique, elle crée les conditions d'une institutionnalisation du système d'acteurs.

Légitimation citoyenne

Il reste un dernier niveau de légitimation à envisager qui est celui de la finalité démocratique de l'évaluation. Les discours tenus sur l'évaluation notamment dans la foulée du rapport VIVERET lui réservent une place importante. Face à la crise de légitimité démocratique de l'action publique, l'évaluation est censée permettre le développement d'une plus grande transparence et d'une meilleure crédibilité de l'activité politique aux yeux des citoyens. Si la dimension de renforcement de la citoyenneté occupe une bonne place dans le système de légitimation de et par l'évaluation, de fait, elle demeure pour l'instant largement incantatoire.

1. En effet, la crise de confiance dans les systèmes politiques ne s'améliore pas en dépit d'une généralisation des pratiques évaluatives.

2. Ensuite, les évaluations s'interrogent rarement sur les effets auprès des bénéficiaires finaux des programmes d'action publique, qui sont le niveau auquel se noue cette légitimation.

3. Enfin, la diffusion et l'animation ne constituent à ce jour qu'une partie négligeable de l'activité d'évaluation. La remise du rapport d'évaluation au commanditaire et sa réception constituent en général l'étape conclusive des démarches évaluatives. La phase de valorisation et d'animation des conclusions de l'évaluation fait le plus souvent défaut. L'édition dans une collection des publications officielles suffit-elle (quand elle a lieu !) à assurer la visibilité de l'évaluation aux yeux du public ?

■ **THIERRY BERTHET**