



HAL
open science

Évaluer l'action publique éducative à l'aune de ses principes de justice. Analyse d'une politique régionale d'orientation scolaire et professionnelle

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Évaluer l'action publique éducative à l'aune de ses principes de justice. Analyse d'une politique régionale d'orientation scolaire et professionnelle. Recherches sociologiques et anthropologiques, 2016, Les politiques et les services publics liés à l'éducation, à l'orientation et au travail étudiés à l'aune des capacités, 47 (2), pp.37-57. 10.4000/ras.1714 . halshs-01545876

HAL Id: halshs-01545876

<https://shs.hal.science/halshs-01545876>

Submitted on 23 May 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Évaluer l'action publique éducative à l'aune de ses principes de justice Analyse d'une politique régionale d'orientation scolaire et professionnelle

Thierry Berthet *

Cet article interroge l'opérationnalisation des théories de la justice sociale dans une démarche d'évaluation de politiques publiques. Il vise à montrer que l'interrogation des principes de justice sociale qui sous-tendent l'action publique suppose de développer des méthodologies adaptées. D'un point de vue théorique, la démarche mise en œuvre s'adosse à l'articulation de concepts d'analyse des politiques publiques et de l'approche par les capacités d'Amartya Sen. Cette démarche a conduit à la mise en œuvre d'un protocole méthodologique innovant mixant approches quantitative et qualitative. Les principaux résultats obtenus mettent en évidence un processus de territorialisation inabouti qui ne prend pas en compte l'intensité des problèmes sociaux et les spécificités des configurations locales d'acteurs. Ils soulignent un faible partage des fondements cognitifs de la politique régionale et une marge d'autonomie limitée des opérateurs de terrain. Enfin, ils mettent en évidence la prégnance des attentes comportementales à l'égard des usagers des politiques d'orientation et l'existence de phénomènes de non-recours à l'offre publique.

Mots clés : Analyse des politiques publiques, capacités, évaluation de politique publique, intervention sociologique, politiques régionales d'orientation.

I. Introduction

L'approche par les capacités (Sen, 2009 ; Bonvin/Farvaque, 2008 ; Knecht, 2012 ; Burchardt/Wizard, 2011 ; Robeyns, 2006) développée par Amartya Sen s'inscrit dans la perspective des théories normatives des politiques sociales (Forest, 1997) et comme telle est susceptible d'entretenir une relation féconde avec l'analyse des politiques publiques notamment dans la perspective d'une mise en œuvre évaluative. Cette approche fournit en effet une matrice de questionnement normatif permettant d'entretenir un dialogue fructueux avec les décideurs et les opérateurs des politi-

* Directeur de recherche du CNRS au Centre Émile Durkheim de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux en résidence à l'École Française de Rome.

ques publiques et de soutenir une investigation approfondie des politiques scolaires. Cette approche permet également de mettre à jour, dans une perspective évaluative, les principes de justice sur lesquels est fondée l'action publique. Comment interroger les principes de justice qui sous-tendent une politique publique ? Quelles implications méthodologiques une telle démarche engage-t-elle ? Quels constats empiriques sur les politiques régionales d'orientation scolaire et professionnelle ces questionnements et méthodologies permettent-ils d'effectuer ? C'est à ces questions que s'adresse cet article.

Nous y défendrons le point de vue selon lequel la mise en discussion des principes de justice d'une politique publique, bien que très rarement réalisée, permet un éclairage évaluatif original. Nous montrerons également qu'une telle démarche engage la mise en œuvre d'un design de recherche innovant.

Cet article se base sur un travail d'évaluation conduit par deux équipes, bordelaise et lilloise, de recherche. Il a été réalisé à la demande du Conseil régional de Picardie de mai 2013 à juin 2014¹. A partir de ce travail évaluatif, on propose de revenir sur les enjeux méthodologiques liés à l'opérationnalisation de cette approche des politiques publiques "par le bas". 1 n effet, cette étude évaluative a été l'occasion pour notre équipe (Centre Émile Durkheim, Université de Bordeaux) de tester des méthodes d'enquête innovantes (cartographie de l'offre et de la demande sociale d'orientation, analyse de réseaux d'acteurs et intervention sociologique notamment) en analyse des politiques publiques tout en visant à mettre l'accès à un choix délibéré² des usagers au cœur du questionnement évaluatif sur les principes de justices de la politique considérée.

La première partie de cet article est consacrée à la présentation du cadre de cette étude et notamment de la manière dont la régionalisation des politiques d'orientation a conduit un Conseil régional français à solliciter une évaluation de ses dispositifs d'action publique. Dans un second temps, les différents volets quantitatifs et qualitatifs de la méthodologie mise en œuvre dans cette étude sont présentés. La dernière partie présente les principaux résultats obtenus au cours de cette recherche à partir de deux angles d'analyse : l'organisation de l'offre publique régionale d'orientation et sa mise en œuvre auprès des bénéficiaires. On discute en conclusion le mode de construction de ces résultats au regard de la manière dont les principes de justice de la politique picarde d'orientation scolaire et professionnelle ont été mis en œuvre et reçus par les bénéficiaires.

¹ L'ensemble du rapport d'évaluation est consultable sur le site suivant : http://www.cereq.fr/publications/Net.Doc/1_valuation-du-service-public-regional-de-l-orientation-tout-au-long-de-la-vie-en-Picardie (consulté le 9/12/2016).

² 1 ntendu ici au double sens de volontaire et de résultant d'une délibération entre usagers et professionnels de l'orientation.

II. Conseils régionaux et politiques d'orientation

Le matériau empirique de cet article est tiré de l'évaluation d'une politique publique. Cette évaluation, conduite durant l'année 2013-2014, portait sur la politique d'orientation scolaire et professionnelle de la région Picardie. Avant de resituer plus précisément le cadre de cette étude, il convient de préciser les contours du domaine d'action publique en question.

A. Une compétence qui émerge lentement

Les Conseils régionaux sont des entités politiques relativement récentes dans le paysage politique français. Créées comme collectivités territoriales de plein exercice par les lois de décentralisation de 1982, les régions françaises ont acquis progressivement des compétences en matière de coordination des acteurs de l'orientation (Berthet, 2014).

C'est la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui, en premier a conféré, aux régions françaises des responsabilités en matière d'orientation. Il était alors prévu que les 26 Conseils régionaux élaborent chacun son propre plan régional d'action «pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation». Dès cette période, l'orientation est articulée aux compétences des régions. Ce positionnement a abouti à une double marginalisation dans la mesure où l'action de ces dernières en la matière est assujettie à leurs compétences dans le champ de la formation professionnelle qui est elle même dédiée à soutenir le champ du développement économique (Berthet/Gayraud, 2003).

Les deux décennies suivantes ont vu l'intervention des Conseils régionaux en matière d'orientation se développer lentement et sous le coup le plus souvent d'éléments exogènes. Ainsi, en 2003 alors que les compétences régionales s'affirment dans le cadre de la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi, le gouvernement français tente de décentraliser aux Conseils régionaux la gestion du corps professionnel des conseillers d'orientation psychologue. Ces derniers, fonctionnaires du Ministère de l'Éducation nationale, exercent, au sein des établissements d'enseignement secondaire. Ce projet avortera du fait de la mobilisation de ces agents réticents à quitter le giron de l'éducation nationale. Deux ans plus tard, les émeutes urbaines de novembre 2005 seront l'occasion d'initier un cycle de réforme de l'orientation scolaire. Il aboutit quatre ans plus tard au vote de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 (Berthet/Simon, 2013). Cette loi prévoit notamment la mise en œuvre d'un Service Public de l'Orientation piloté par un délégué interministériel à l'orientation et qui préfigurera dans certaines régions la mise en place d'un service public régional d'orientation pris en charge par les Conseils régionaux qui s'y engagent. La même année, le Haut Commissariat pour la Jeunesse dirigé par Martin Hirsch lance un appel d'offre pour financer des expérimentations locales en matière de politiques jeunesse. De nombreux Conseils régionaux saisiront cette opportunité pour faire cofinancer leurs programmes expérimentaux par l'État français. Cette opportunité de financement va

contribuer à mobiliser les régions sur le sujet de l’orientation et du décrochage scolaire.

Pourtant, aux termes de deux décennies, les compétences régionales en matière d’orientation demeurent instables. Mais elles ont émergé fortement sur l’agenda politique des régions témoignant ainsi de la légitimité dont ces dernières se sentent investies. Ceci étant, les moyens d’action des Conseils régionaux demeurent assez faibles ; faiblesse qui s’entend au regard du processus de délégation de compétences caractéristique de la décentralisation française (Pasquier/Simoulin/Weisbein, 2013). ¹ n l’absence de moyens opérationnels – ils ne disposent pas de leurs propres agents d’orientation sur les territoires – leur fonction se limite en fait à coordonner l’action de réseaux existants. Ces derniers relèvent des autorités centrales – Ministère de l’Éducation nationale, du Travail ou de la Jeunesse – ou locales (chambres consulaires, organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, autres collectivités locales notamment).

La loi du 5 mars 2014³ va renforcer les compétences régionales en matière d’orientation. ¹ lle précise en premier lieu la répartition des tâches entre État central et Conseils régionaux. L’État est chargé de définir au niveau national et mettre en œuvre la politique d’orientation scolaire. Les régions sont de leur côté chargées de coordonner un service public régional de l’orientation (SPRO) sur leur territoire. ¹ lles doivent également piloter pour tous les publics la mise en œuvre du Conseil en Évolution Professionnelle (C1 P), un service de premier niveau en matière d’orientation. La capacité politique des régions en matière d’orientation est ainsi renforcée et son rôle de coordination s’appuie désormais sur la mise en œuvre du SPRO.

B. A la veille d’une nouvelle décentralisation :

la démarche d’évaluation du Conseil régional de Picardie

L’étude évaluative sur laquelle est basé cet article intervient en amont du vote de cette loi du 5 mars 2014. ¹ n effet, un an plus tôt, ce projet législatif est évoqué de manière insistante par les autorités gouvernementales. Les Conseils régionaux, par l’intermédiaire de l’Association des Régions de France, conduisent un lobbying important. Les administrations régionales tentent d’anticiper ce qui apparaît comme un changement de grande ampleur et pour ce faire se lancent, pour certaines d’entre-elles, dans un travail d’état des lieux de l’existant et de préparation de l’avenir. C’est le cas de la région Picardie qui lance en février 2013 un appel d’offre sur le thème “Évaluation du service public régional de l’orientation tout au long de la vie en Picardie dans le cadre du Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP)”. Ainsi, dans le but d’anticiper une nouvelle phase de décentralisation, le Conseil régional de Picardie souhaite réaliser un inventaire de sa politique d’orientation.

³ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale.

L'appel d'offre de la région picarde propose de réaliser ce bilan en analysant les effets de la politique régionale en termes d'accessibilité à l'offre de service et d'individualisation des prestations en orientation. Ces deux dimensions sont en effet au cœur des préoccupations d'une région marquée par la désindustrialisation et la dégradation des indicateurs sociaux. Elles constituent également les axes centraux d'un document clé de cadrage de l'action publique régionale en matière d'orientation : la Charte régionale de l'orientation tout au long de la vie. Les enjeux liés à ces deux dimensions sont précisés dans l'appel d'offre de la manière suivante :

L'accessibilité concerne à la fois l'organisation territoriale des réseaux, leur adaptation aux contraintes des usagers et la couverture territoriale. L'individualisation se lira à travers les réponses individualisées apportées aux différents publics dans l'accueil, l'information et l'orientation ainsi que l'accès aux formations professionnelles, initiales et continues et/ou à l'emploi.

La période de référence de l'évaluation couvre deux années (2011-2013) de mise en œuvre de cette Charte et du Contrat régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP). Les dispositifs d'action publique visés par la demande d'évaluation étaient au nombre de trois : la Charte partenariale d'orientation tout au long de la vie, les plateformes d'appui et de suivi des décrocheurs (PSAD)⁴ et les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens⁵ signées avec les différents réseaux d'accueil. Enfin, l'appel d'offre du Conseil régional picard repose sur la définition de huit questions évaluatives⁶. Elles structurent la demande et cadrent le champ de l'évaluation. Sur la base de ces différents éléments de cadrage est proposée une démarche évaluative qui croise analyse des politiques publiques et approche par les capacités.

⁴ Mises en œuvre à partir de 2011 dans le cadre du plan "Agir pour la jeunesse", les PSAD ont pour objectif le repérage des décrocheurs et l'offre de solutions de rattachement scolaire ou professionnel. <http://eduscol.education.fr/pid23269-cid55057/plates-formes-de-suivi-et-d-appui-aux-decrocheurs.html>.

⁵ Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) représentent des outils de management public visant à partir d'un dialogue de gestion à définir les objectifs à remplir par les structures d'orientation et sur cette base l'allocation de moyens qui leur est faite.

⁶ Ces questions sont les suivantes : 1) L'organisation territoriale et la mise en réseau des structures permettent-elles d'assurer un accès facilité aux services AIO (Accueil Information Orientation) pour les jeunes décrocheurs, les salariés et les demandeurs d'emploi sur le territoire picard ? 2) En quoi les modalités d'animation et de coordination des différentes structures d'accueil au niveau local contribuent-elles à l'accessibilité et à l'individualisation des services ? 3) Comment s'opèrent le(s) pilotage(s) et la coordination du dispositif, et à quelle(s) échelle(s) ? Quelle est la place de la Région dans le pilotage et la coordination du dispositif ? 4) Dans quelle mesure le pilotage et la coordination du dispositif au niveau régional et infra régional favorisent-ils l'accessibilité aux services ? 5) Les réseaux d'accueil apportent-ils des services réactifs et des réponses adaptées aux différents publics, en termes d'adéquation aux besoins des personnes et d'aiguillage sur les bonnes personnes ressources ? 6) L'adaptation du contenu des prestations et la nature des réponses apportées aux besoins des usagers et à leur degré d'autonomie, favorisent-elles la "captation" des publics, et ce faisant, l'accessibilité aux services ? 7) Les usages des outils existants (portail "Formation tout au long de la vie", offredeformation.fr, "Planète métiers Picardie", et notamment les réseaux sociaux...) par les opérateurs favorisent-ils l'appropriation de l'information par les publics ? 8) Comment est prise en compte la problématique des métiers et secteurs en tension (industrie...) dans les pratiques des conseillers des structures AIO ? Cette problématique fait-elle l'objet d'un traitement particulier par les structures en termes d'accès à l'information par les publics ?

Développée par l'économiste indien Amartya Sen (2004, 2009, 2012) l'approche par les capacités soutient que l'évaluation de la place des individus dans la société doit dépasser la seule prise en compte des droits et libertés formels pour prendre en compte la capacité réelle des individus à en bénéficier pour réaliser des choix auxquels «ils ont des raisons d'accorder de la valeur» pour reprendre une expression récurrente de Sen. Il importe ainsi dans cette perspective de distinguer les ressources et opportunités formelles dont bénéficient les personnes et les facteurs leur permettant de convertir ces ressources en libertés réelles de choix, ce que A. Sen désigne sous le terme de “capacités”. Ce point de vue normatif sur la justice sociale (Bertin, 2008 ; Bonvin, 2012) fournit ainsi un cadre d'interprétation et d'échange avec les acteurs particulièrement pertinent dans un processus évaluatif.

III. Une méthodologie évaluative qui articule analyse des politiques publiques et approche par les capacités

Placée sous la direction scientifique de l'auteur de cet article, l'équipe⁷ qui répond et remporte cet appel d'offre réunit deux laboratoires de recherche – le Centre Émile Durkheim à Bordeaux et le CLERSE à Lille – qui sont tous les deux associés au Céreq⁸. Cette équipe bi-disciplinaire réunit des politistes et sociologues spécialistes de la relation formation-emploi. Tout en s'appropriant les objectifs déterminés par le Conseil régional picard dans son appel d'offre, notre équipe, qui sera finalement sélectionnée, a formulé une proposition qui dépasse ce cadre et propose d'orienter l'évaluation à partir de deux éléments structurants : la prise en compte des principes de justice à l'œuvre et l'adoption d'une théorie normative du social – l'approche par les capacités – comme point de vue évaluatif sur les politiques régionales d'orientation.

A. Une question centrale et deux axes de travail

La démarche évaluative proposée et mise en œuvre repose en effet sur une réorganisation de la demande du Conseil régional en deux axes évaluatifs articulés autour d'une question centrale. Ainsi, les huit questions évaluatives formulées par le commanditaire ont été regroupées en deux axes de travail. Le premier axe regroupe les quatre premières questions évaluatives, il interroge la cohérence de l'action publique en matière d'orientation tout au long de la vie et privilégie une approche basée sur les apports de l'analyse des politiques publiques. Ces derniers sont notamment relatifs aux concepts développés pour analyser les modes de gouvernance, les ré-

⁷ Cette équipe comprend les personnes suivantes : Thierry Berthet (CED, directeur de recherche CNRS, direction scientifique), Benoît Cart (ingénieur d'études, CLERSÉ), Ophélie Costenoble (chargée d'études, CÉREQ-CLERSÉ), Cécile Plessard (Chargée d'études, CED), Véronique Simon (chargée d'études CÉREQ-CED, coordination opérationnelle), Marie-Hélène Toutin-Trelcat (ingénieure d'études CÉREQ-CLERSÉ).

⁸ Le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) est un établissement public placé sous la double tutelle des Ministères de l'Éducation et du Travail. Il a en charge la production de l'expertise publique sur la relation formation/emploi/travail.

seaux d'acteurs ainsi que les modes d'institutionnalisation et de légitimation de l'action publique. Sur ce dernier registre, une attention particulière est apportée aux approches cognitives de l'action publique qui permettent d'investir la question des principes de justice et de leur mise en action. Le second axe, regroupant les quatre dernières questions évaluatives, vise à apprécier le service rendu aux usagers picard en termes de développement des capacités individuelles. Les questionnements et la trame interprétative proposés par l'approche par les capacités ont été fortement mobilisés dans cet axe en incluant un questionnaire fort sur l'explicitation du non-recours à l'offre publique d'orientation.

Enfin, l'ensemble de la démarche évaluative a été englobée dans un questionnaire transversal énoncé de la manière suivante par notre équipe : dans quelle mesure la politique régionale d'orientation permet d'augmenter, d'une part l'autonomie des opérateurs pour adapter les dispositifs aux besoins des individus et des territoires, et d'autre part l'autonomie des individus eux-mêmes pour choisir leur orientation tout au long de la vie ? Cette question transversale avait pour objectif d'articuler l'analyse en termes d'accessibilité et d'individualisation avec un double questionnaire sur la conduite de l'action publique et sa réception par les bénéficiaires. Répondre à cette question supposait également d'aller au delà d'une analyse évaluative purement procédurale pour prendre en charge la mise à jour et la discussion des principes de justice soutenant l'élaboration et la mise en œuvre concrète de la politique régionale d'orientation.

B. Instrumentation de la démarche : développer de nouveaux outils

La déclinaison opérationnelle de ce schéma analytique a supposé l'appui sur des dispositifs d'enquête originaux pour une étude évaluative. Au croisement des approches de science politique et de sociologie, les instruments méthodologiques mobilisés ont été également profilés pour un travail sur l'élucidation des principes de justice et leur incarnation concrète dans les pratiques d'acteurs.

1. Outils pour une cartographie problématisée des réseaux d'action publique

Pour aborder la question de la cohérence de l'action publique régionale en matière d'orientation, trois sources de données ont été mobilisées. D'une part, une base de données régionale sur les bénéficiaires et les structures d'orientation a été constituée à partir de quatre sources principales⁹. En second lieu, une campagne de 97 entretiens a été conduite avec des décideurs publics, des managers et des opérateurs de structures ainsi que des panels de bénéficiaires sous forme de CCAPPA (Contradictory,

⁹ Les chiffres-clés du chômage, réalisés par l'Insee en 2011, Les données relatives au décrochage scolaire en Picardie en date du 31 octobre 2012, transmises par le rectorat, le taux de décrocheurs non retrouvés et le taux de ceux suivis par les missions locales, calculé sur la base des effectifs N-1 des 16 ans et plus pour chaque établissement, par Bassin d'Emploi et de Formation, au sein des trois départements, ainsi que le nombre d'Équivalent Temps Plein au sein de chaque structure (CIO, Mission locale et MEF) transmis par le SAIO, la DFA et les structures elles-mêmes le cas échéant.

Collective and Participative Policy Analysis : *confer infra*). Enfin, un questionnaire a été adressé aux agents des différents réseaux d’orientation (283 répondants).

Sur la base de ce matériau, une série d’exploitations analytiques a été engagée. Une cartographie croisée de l’offre et de la demande d’orientation a été développée. L’analyse cartographique saisit, à partir de données statistiques localisées, d’un côté l’organisation spatiale à la fois de la politique régionale en matière d’AIO à travers l’implantation des structures¹⁰ et leur aire d’intervention respective, et de l’autre le public bénéficiaire de ces structures (décrocheurs, demandeurs d’emplois et salariés fragilisés). Une analyse de réseaux sous forme de sociogrammes a permis de mettre en évidence, à partir des liens déclarés individuellement par les conseillers, la variété des profils de partenariats entre structures et leur densité. Enfin ce questionnaire a permis de mettre en évidence le partage des principes de justice proposés par la politique régionale dans la Charte régionale et ses différents documents de programmation.

2. Articuler un questionnaire auprès des usagers et une méthode participative : la CCAPPA

Pour alimenter l’analyse de l’axe 2 (service rendu aux usagers), deux dispositifs d’enquête ont été développés. Tout d’abord un questionnaire en ligne a été mis à la disposition des usagers des politiques régionales d’orientation. Les 4272 questionnaires exploitables ainsi recueillis regroupent les 3 catégories suivantes : les jeunes décrocheurs (914 questionnaires), les demandeurs d’emploi (3315 questionnaires) et les salariés en formation (43 questionnaires).

Le second dispositif de nature qualitative est constitué de 6 entretiens collectifs sous forme de CCAPPA (Contradictory, Collective and Participative Policy Analysis). La CCAPPA est un outil d’enquête de terrain que notre équipe a adapté de la méthode d’intervention sociologique développée par Alain Touraine au cours des années 80. Cette méthode, déployée à l’origine pour une sociologie des mouvements sociaux, a été ensuite étendue à de nombreuses autres études de cas (Cousin/Rui, 2010). Nous avons adapté cette méthode dans la double perspective d’analyse des politiques publiques et d’approche par les capacités. Pour ce faire, nous avons conservé le principe de constituer un “groupe” d’usagers et d’organiser des entretiens approfondis conduits par eux avec des “interlocuteurs” (décideurs, managers intermédiaires, opérateurs de terrain). Nous avons également conservé le principe d’une animation par trois chercheurs, l’un jouant un rôle empathique avec le groupe (l’interprète), le second assumant une fonction plus analytique et critique (l’analyste) et un troisième endossant le secrétariat de la séance. Les innovations introduites sont de

¹⁰ Centre d’Information et d’Orientation (CIO), Mission locale, Maison de l’emploi et de la Formation (MEF) et Pôle emploi.

plusieurs ordres. Tout d’abord, l’objectif de cette démarche n’est plus de “recréer” une relation sociale mais de donner la possibilité aux bénéficiaires d’une politique publique d’en interroger les protagonistes¹¹, d’explorer leur rapport aux institutions publiques et de faire valoir leur point de vue. En second lieu, la CCAPPA ne vise pas à produire une “conversion” des parties-prenantes mais de faire émerger, par la délibération, un discours réflexif des bénéficiaires tout en abordant des questionnements issus de l’expérience des dispositifs d’action publique. Troisièmement, ces entretiens ne sont pas conduits de manière répétitive en vue de construire une relation approfondie au sein du groupe mais ils sont concentrés – après une demi journée de travail en amont avec les membres du groupes – sur une journée dense et intensive. Enfin, nous associons et présentons aux interlocuteurs les décrocheurs et demandeurs d’emploi ayant participé à ces CCAPPA comme partie-prenante à notre équipe de recherche à la fois pour garantir leur liberté d’expression et pour signifier qu’ils seront effectivement associés à la discussion des constats empiriques et leur interprétation.

IV. Étudier les principes de justice à l’œuvre dans l’action publique régionale

C’est donc sur la base de ces différents outils d’enquête que l’interrogation des principes de justice guidant la conception et la mise en œuvre des politiques régionales d’orientation en Picardie a été construite. Sur la base du questionnaire évaluatif (*confer supra*), trois niveaux d’action publique ont été étudiés, celui de l’organisation territoriale, celui des conditions de production de l’action publique et celui relevant des conditions de sa réception.

A. Quelle conception de la justice territoriale ?

L’exploitation des données géolocalisées a permis d’établir deux types de documents : des cartes croisant le nombre d’emplois par structure et l’intensité des problèmes sociaux d’une part et les relations de partenariat entre structures d’autre part.

Les cartes ont permis de mettre en évidence la spatialisation de deux phénomènes : des zones peu ou non couvertes par l’intervention publique et un mode de territorialisation fondé sur le principe d’une couverture égalitaire ne tenant pas compte de l’intensité de la demande sociale. En effet, la territorialisation de l’action publique peut s’entendre de deux manières :

- Une première approche consiste à offrir un maillage homogène du territoire régional et suppose une couverture la plus égalitaire possible de celui-ci. La distribution géographique des structures d’AIO (accueil, infor-

¹¹ La liste des *stakeholders* à interviewer est établie avec le groupe d’interlocuteurs sur la base des problèmes qu’ils identifient et dont ils souhaitent débattre.

mation, orientation) est alors avant tout fonction d'un impératif administratif et la logique relève avant tout de l'offre de services.

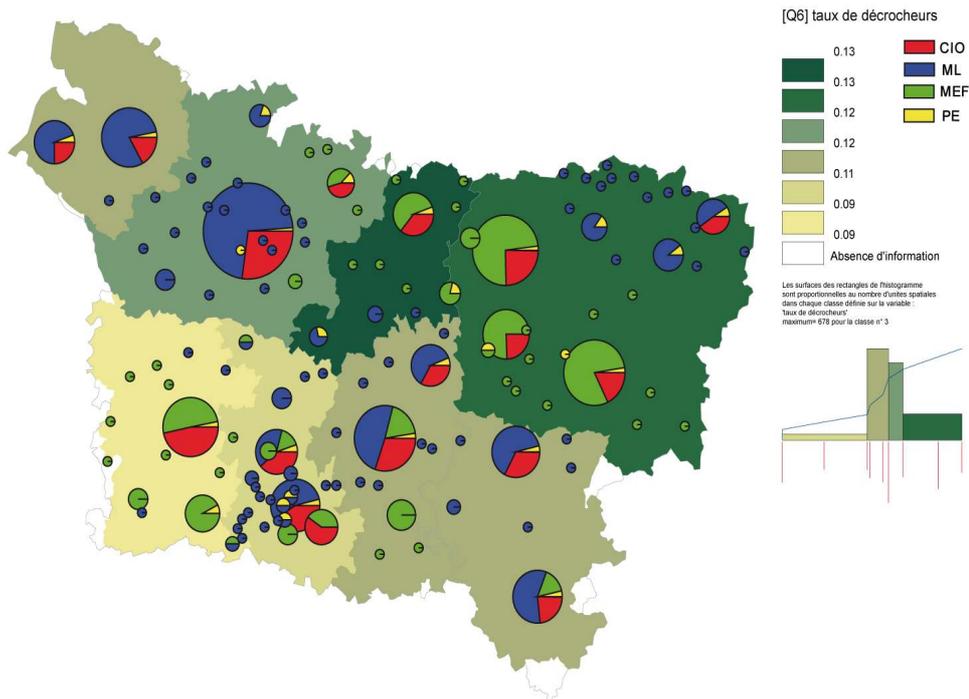
- Cette approche, qui a pu être prédominante dans une logique planificatrice, devrait faire place, dans un contexte de territorialisation accrue de l'action publique, à une vision plus stratégique et adaptative aux besoins des territoires. Cette seconde logique consiste à adapter l'offre publique à l'intensité des problèmes sociaux locaux. Dans cette perspective, c'est moins une couverture égalitaire du territoire qu'un maillage équitable, variable en intensité, selon la vivacité des problèmes sociaux identifiés sur les territoires qui prévaut. La distribution géographique des structures d'AIO est, dans cette perspective, fluctuante dans l'espace et le temps pour répondre aux besoins des territoires et de leurs publics, logique ici inverse à la précédente puisque la structuration des services part de la demande sociale et non de l'offre publique.

Comme l'illustre la figure 1, on n'observe pas une répartition territoriale des structures d'AIO¹² sur les territoires qui soit variable selon le taux de décrochage. Les structures ne sont pas réparties sur l'espace régional au regard de l'intensité du phénomène de décrochage scolaire mais selon une tentative de couverture égalitaire. De la même façon, la densité et la taille des structures en nombre d'agents ne sont pas corrélées au nombre de décrocheurs repérés.

La marge de liberté laissée aux opérateurs de terrain dans l'organisation des modalités de leurs coordinations est également une manière d'interroger les principes de justice qui sous-tendent l'action publique régionale. L'injonction au partenariat se fait sur un mode univoque et selon des principes d'organisation qui ne prennent pas en compte les configurations locales d'acteurs qui sont pré-supposées identiques par les décideurs locaux. Le partenariat noué au niveau régional entre donneurs d'ordres est ainsi censé se décalquer sur les territoires.

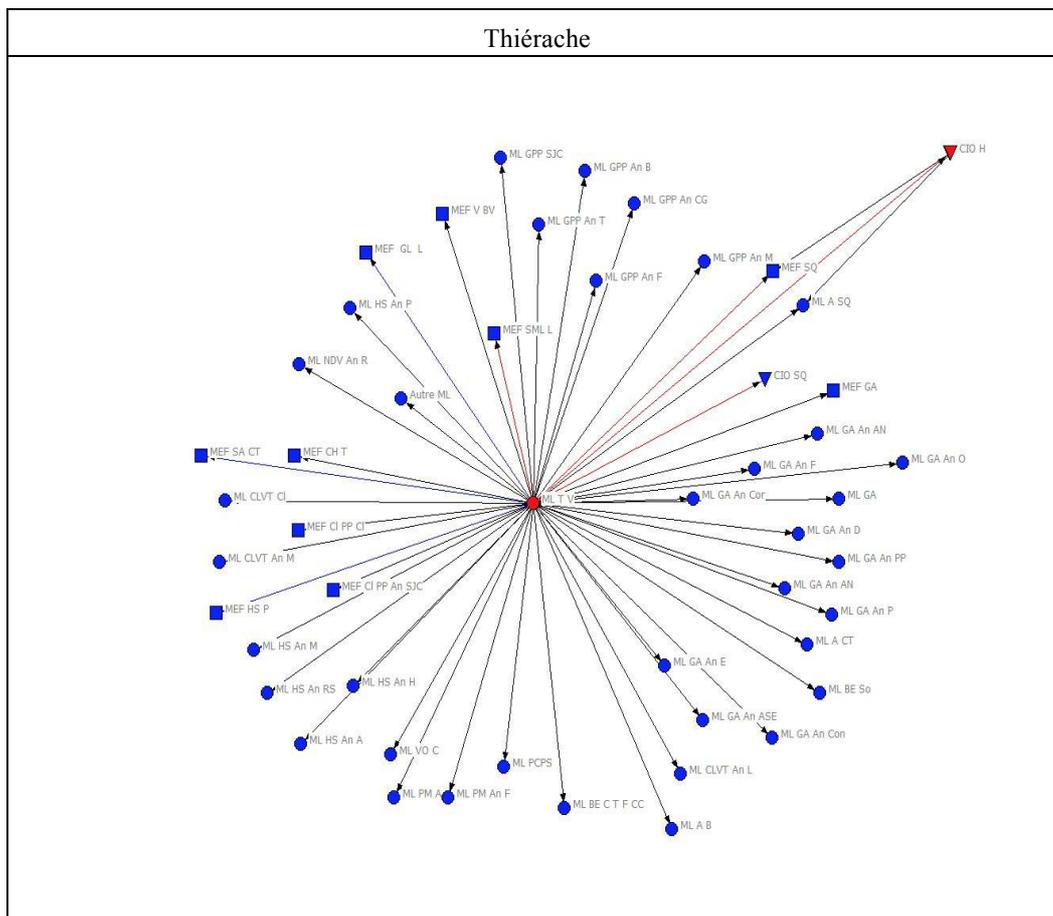
En s'appuyant sur les réponses au questionnaire adressé aux opérateurs de terrain, la mise en graphique de ces configurations locales a permis de mettre en évidence leurs singularités. En se basant sur les relations de partenariat effectivement déclarées par les opérateurs de terrain, notre équipe a pu souligner une telle diversité (figure 2) des réseaux d'action publique ainsi constitués et qui répondent d'une manière organisationnelle aux réalités locales (Le Galès/Thatcher, 1995).

¹² Notamment les Centres d'Information et d'Orientation, les Maisons de l'Éducation et de la Formation et les Missions locales qui sont au cœur de cette étude.



Taux de décrocheurs en 2012 en Picardie
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Figure 1. Les décrocheurs et le réseau d'AIO.



B. Principes d'action et d'organisation

Le deuxième champ d'investigation des principes de justice en actes concerne les conditions de production de l'action publique régionale en matière d'orientation. De manière classique, l'évaluation d'un programme d'action publique suppose l'interrogation des processus de fabrication des politiques. Ce questionnement est principalement conduit de manière procédurale et dans le souci de rendre compte des formes organisationnelles, des modes de coopération établis entre acteurs et des résultats physico-financiers. On s'intéresse plus rarement aux fondements cognitifs et au bien-fondé des politiques publiques au regard des principes de justice qui les animent.

1. Charte régionale : des fondements faiblement diffusés et partagés

L'analyse des fondements cognitifs de la politique régionale d'orientation picarde s'impose dans la mesure où la Picardie est l'une des rares régions françaises à avoir formalisé une charte établissant des principes d'action partagés pour tous les opérateurs. Il est donc possible, *via* l'interrogation des opérateurs de terrain par questionnaire, de mesurer le degré de partage de cet instrument d'action publique (Lascoumes/Le Gallès, 2004) qu'est la charte et des principes qui l'animent. Les 247 répondants au questionnaire montrent à la fois une connaissance très limitée de ce document de cadrage mais un fort niveau d'adhésion de ceux qui en ont eu connaissance.

En désagrégant les réponses par statut professionnel du répondant, on se rend compte que ce sont essentiellement les managers intermédiaires (directeurs de structure, chefs de service) en lien régulier avec les donneurs d'ordres publics qui connaissent la charte et en partagent les valeurs. Ils sont de par leur position plus proches des lieux et des conceptions du pouvoir régional. L'affirmation et le partage de ces principes de justice sont beaucoup plus lointains et incertains pour les conseillers en relation directe avec les bénéficiaires. Ces données ont par ailleurs été confirmées par les entretiens semi-directifs conduits auprès des opérateurs de terrain.

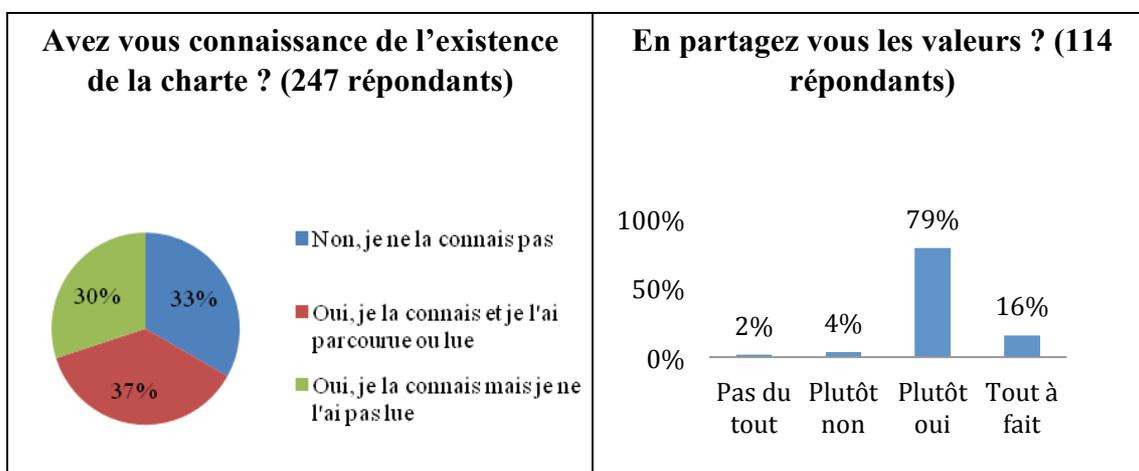


Figure 3 : Niveau d'appropriation des principes de justice portés par la Charte régionale.

2. *Une action publique guidée par des principes d'efficacité plus que de justice*

Ce qui se joue en filigrane des usages de la charte régionale en matière d'accueil, d'information et d'orientation c'est la convergence des valeurs professionnelles et plus globalement des représentations de l'intérêt général en matière d'orientation. Ainsi, au delà des principes de la charte, 57 % des professionnels interrogés par questionnaire affirment ne pas partager les mêmes valeurs globales en matière d'orientation. Les enquêtes de terrain qualitatives menées de manière complémentaire à l'interrogation par questionnaire permettent de mettre en évidence un double clivage portant sur les finalités et les modalités d'animation qui a pour point nodal la place des usagers.

En termes de finalités des politiques d'orientation, les interviewés mettent en évidence la tension entre une logique fondée sur les secteurs et métiers (actuellement privilégiée par la politique du Conseil régional) et une approche fondée avant tout sur les besoins des individus. D'un côté, les professionnels reconnaissent et pour un certain nombre d'entre eux adhèrent à l'idée selon laquelle la justice en matière d'orientation passe par une efficacité plus grande dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires en les orientant prioritairement vers les métiers connaissant des difficultés de recrutement. De l'autre, ils reconnaissent tout autant l'importance d'accompagner l'individu de manière globale et de fonder leur intervention sur la prise en compte des aspirations individuelles.

De manière assez proche, ce clivage se décline en termes d'animation à travers l'opposition entre une logique de management public (actuellement privilégiée par les donneurs d'ordre régionaux) et une logique de service rendu aux usagers. Ainsi, pour fédérer plus largement, il est indiqué dans les préconisations remises aux décideurs régionaux par notre équipe que les efforts régionaux devraient porter prioritairement sur la réduction des divergences de valeurs et de normes. La pluralité des finalités attribuées à l'orientation devrait ainsi être davantage explicitée et les principes de justice qui les sous-tendent faire l'objet d'une délibération plus systématique pour garantir leur appropriation.

C. Bénéficiaires et opérateurs : quelle justice opérationnelle ?

Alors que les deux premiers niveaux d'interrogation des principes de justice territoriale et organisationnelle relèvent plutôt de l'analyse des politiques publiques, c'est à ce dernier niveau – celui de l'interaction entre opérateurs et usagers des politiques régionales – que l'approche par les capacités est plus directement mobilisée.

Les entretiens collectifs conduits sous forme de CCAPPA avec les usagers et les entretiens semi-directifs menés avec les opérateurs ont ici permis de mettre au jour l'expérience des dispositifs d'orientation et d'approfondir les points problématiques soulevés par les résultats aux questionnaires remplis par 4272 usagers.

Il apparaît ainsi en premier lieu que la qualité du premier accueil est déterminante pour rendre viable toute la chaîne d'intervention qui se déroule au fil des entretiens de conseil. Les conditions matérielles d'organisation du service (disposition des locaux, durée des entretiens, stabilité des personnels, respect de la confidentialité de l'entretien, *etc.*) sont elles aussi tout à fait cruciales.

Mais, qu'ils soient décrocheurs, demandeurs d'emploi faiblement qualifiés ou salariés menacés, l'ensemble des usagers interrogés soulignent par leurs propos à quel point l'accompagnement des usagers est une problématique complexe qui met en jeu de manière concrète les principes de justice sur lesquels les conseillers basent leur intervention et leur réception par les bénéficiaires.

1. La motivation comme base informationnelle de jugement en justice

La notion de base informationnelle de jugement en justice (*Informational basis of judgement in justice* – IBJJ) tirée de l'approche par les capacités rend compte des éléments de jugement sur les individus à partir desquels les opérateurs des politiques publiques décident du contenu de leur intervention. Comme le rappelle Bonvin (2012 :12),

The IBJJ constitutes the yard-stick against which people, their behaviours, wishes, beliefs, *etc.* are assessed and considered as legitimate or illegitimate.

Cette notion englobe aussi bien les instruments institutionnels d'évaluation comme les méthodes de profilage des usagers que les éléments de jugement dont les opérateurs se dotent de manière le plus souvent intuitive pour instruire les dossiers de leurs bénéficiaires.

Le principal résultat recueilli en termes d'IBJJ est la prégnance forte des normes comportementales. Introduit par le référentiel d'activation¹³ dans les politiques sociales (Berthet/Bourgeois, 2016 ; Génart/Cantelli, 2008), le caractère central du comportement actif des bénéficiaires des politiques d'orientation tend à devenir le sésame de l'accès aux prestations d'orientation. Le jugement porté par les opérateurs sur les bénéficiaires, au-delà des dimensions classiques (niveau de formation, situation familiale, emplois occupés, *etc.*), tend de plus en plus à se former au regard des capacités individuelles de l'utilisateur à montrer qu'il «doit être acteur de son parcours» comme le rappelle ce conseiller de mission locale, et de la sorte, responsable de sa situation. «C'est comme un patron qui attend que tu le rappelles pour voir si t'es motivé» rappelle ce décrocheur picard alors qu'il se confronte à un conseiller de mission locale. Cette logique comportementale devient si prégnante que les jeunes l'endossent également

¹³ La notion d'activation rend compte d'une évolution marquante des politiques sociales où la fonction compensatrice traditionnelle de ces politiques doit à présent se compléter d'une action préventive et curative des risques sociaux encourus par les individus. Ces derniers sont associés à la réussite de politiques sociales rendues conditionnelles à leur comportement "actif" en matière de recherche d'emploi notamment. Les dispositifs d'action publique sont recentrés vers les dépenses "actives", c'est-à-dire celles visant à favoriser l'insertion des personnes sur le marché du travail.

comme l'indique cet autre décrocheur qui déclare : «Le combat c'est contre soi-même. Faut que nous on se motive». Pour les demandeurs d'emploi, être motivé c'est avant tout se soumettre à la logique utilitariste portée par l'institution régionale et ainsi «vouloir trouver du travail, n'importe lequel» comme l'indique ce demandeur d'emploi interrogeant un conseiller de Pôle Emploi.

La capacité individuelle à se motiver devient ainsi une exigence de premier ordre pour accéder à un service en orientation. Pour ceux qui ne réussissent pas à l'être, le risque est de rester sur le bas-côté des politiques sociales où, comme le rappelle ce conseiller de mission locale interpellé par un décrocheur, «On devrait aussi relancer les retardataires... mais on n'a pas le temps». Dans la confrontation en CCAPPA avec les décrocheurs, ces derniers rappellent alors aux conseillers que la réciproque de la disponibilité qui leur est demandée n'est pas toujours de mise :

Quand on les appelle, ils ne décrochent pas ou ils te mettent en attente pendant une heure. Ils ne sont jamais là pour toi à la mission locale ! Après ils disent 'on ne va pas te courir après'.

Le sentiment d'injustice est alors à son comble quand l'institution ne s'applique pas à elle-même les règles de ponctualité et de présence qu'elle impose aux usagers.

2. Le non-recours, un analyseur des injustices sociales

L'accès égal de tous les individus – éventuellement de ceux qui sont éligibles en cas de service non-universel – à l'offre publique constitue un principe de justice primordial pour toute politique publique. Ce principe a un caractère encore plus prégnant dans le cas des politiques sociales comme celles d'orientation scolaire et professionnelle. De ce fait, le non-recours à l'offre publique devrait constituer un problème public de premier ordre et une question évaluative fondamentale.

Trois types de non-recours ont été identifiés dans les travaux de l'ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits et services) : la non-connaissance, la non-demande et la non-réception¹⁴ (Warin, 2010). Ces trois types de non-recours ont pu être observés lors du travail évaluatif conduit en Picardie. Même si les répondants au questionnaire "usagers" étaient par définition des recourants aux dispositifs publics, nous avons néanmoins pu interroger les hésitations à se rapprocher d'une structure d'orientation. Les entretiens sous forme de CCAPPA ont également permis d'obtenir des éléments empiriques sur les 3 formes de non-recours.

On notera pour commencer qu'un usager sur dix déclare avoir hésité avant de s'inscrire dans une structure d'orientation. Parmi les bénéficiaires ayant hésité avant de s'inscrire dans une structure d'orientation, 62 % des répondants à notre questionnaire hésitaient principalement pour cause de

¹⁴ Non connaissance : les individus ne connaissent pas l'offre de service disponible ; Non demande : les individus connaissent l'offre de service mais ils n'y font pas appel, par choix ou par contrainte ; Non réception : les individus connaissent l'offre de service et la demandent mais elle n'est pas obtenue.

non-connaissance de l'offre, comme l'illustre ce propos d'un demandeur d'emploi :

Je ne sais pas ce que c'est qu'un CIO [Centre d'Information et d'Orientation]. Pôle emploi je connais. Je le dis franchement, Pôle emploi, il y a le mot 'emploi'. Vous me parlez de Mission locale, je me dis 'mais qu'est-ce que ça veut dire ?'. Ça ne veut rien dire. Le mot 'Mission', ce n'est pas parlant.

Dans un système d'orientation complexe et aux acteurs multiples, la diffusion de l'information sur l'offre est centrale comme le souligne ce demandeur d'emploi :

Ce qu'il faudrait immédiatement pour moi, c'est quels sont tous les liens possibles et inimaginables que je puisse trouver pour que je puisse m'orienter comme il faut, tous les partenaires possibles et les différents conseils qu'ils apportent.

La troisième forme de non-recours, la non-réception, relève le plus souvent d'une déception par rapport aux aspirations individuelles. Les conseillers en orientation consacrent en effet un temps important à rabattre les aspirations initiales des individus sur des projets "réalistes" et l'accompagnement du "deuil" des ambitions de départ. Mais la non-réception de l'offre publique peut également relever de restrictions géographiques comme l'indique ce conseiller de mission locale : «Pour l'inscription, on demande la carte d'identité avec l'adresse qui correspond aux communes adhérentes à la Mission locale». Des logiques de sélectivité territoriale qui sont assez éloignées d'un principe d'universalité du service public.

Mais c'est la deuxième forme de non-recours, la non-demande, qui est la plus intéressante d'un point de vue analytique. Ici l'utilisateur est éligible et informé de l'offre publique mais il se refuse pourtant à en bénéficier. Il est donc intéressant d'explorer les motifs de non-recours pour identifier les dysfonctionnements dans le ciblage ou les modalités de délivrance du service au public. Les différents outils mobilisés dans le cadre de cette étude (CCAPPA, entretiens semi-directifs, questionnaires) ont permis d'identifier un certain nombre de motifs de non-recours à l'offre d'orientation.

La non-adéquation de l'offre aux attentes des usagers est une cause manifestée ici par un décrocheur de Creil confronté à un conseiller d'orientation :

Pas de solution pour moi, ou ce n'est pas ce que j'attendais. Perso, ça ne m'a servi à rien. Voir le COP [Conseiller d'Orientation Psychologue], ça m'a servi à rien. J'ai même été au Centre information jeunesse, et ça ne m'a servi à rien aussi. J'attendais à ce qu'il [sic] me trouve quelque chose à faire.

Les conditions de délivrance de l'offre constituent un second registre de non-recours illustré ici par ce demandeur d'emploi de Thiérache :

J'ai eu un rendez-vous, mais il a été annulé parce que la conseillère a été malade, elle devait me rappeler pour me redonner un rendez-vous et elle ne m'a jamais rappelé. [«Et vous, vous avez rappelé ? »] Non.

On m'a dit qu'on me rappelait donc je ne l'ai pas rappelée. Je ne suis pas un pigeon. [...] On est tous maître de nos engagements.

Lever le voile sur les motifs de non-recours revient ainsi également souvent à mettre au jour la base informationnelle de jugement des conseillers et leur manière de traiter les cas qui leur sont soumis.

V. Conclusion : juger des principes de justice entre *niti* et *nyaya*

Plus globalement, l'interrogation des trois niveaux de justice – territoriale, organisationnelle et opérationnelle – conduite dans ce travail évaluatif permet de dessiner une ligne de clivage transversale entre justice procédurale et injustices réelles telle que décrite par Amartya Sen dans l'Idée de justice (2009). Celle-ci dérive de l'opposition entre *niti* et *nyaya* dans la jurisprudence sanskrite, c'est à dire entre une conception procédurale (la *niti*) où la justice sociale repose sur la combinaison d'institutions théoriquement justes et d'un comportement adéquat des administrés d'un côté, et, de l'autre, d'une conception de la justice (la *nyaya*) fondée sur la prise en compte des injustices et des inégalités réelles pour y apporter des réponses circonstanciées. On retrouve des traces évidentes de ce clivage dans les confrontations entre usagers et agents publics proposées par la méthode de la CCAPPA. Les acteurs institutionnels (décideurs publics, dirigeants et cadres de structures d'orientation, conseillers) incriminent régulièrement le comportement inadéquat ou irréaliste des usagers et défendent le caractère juste des institutions tandis que les usagers mettent en exergue les injustices vécues et les inégalités concrètes même si pour une part de ces derniers, incorporant l'exigence de motivation par exemple, la conception dominante proche de la *niti* est appropriée.

Si la principale attente des usagers vis-à-vis des structures d'orientation est bien de les aider à “trouver un emploi”, ces dernières ont des attentes d'un autre ordre vis-à-vis des bénéficiaires. Les exigences comportementales faites aux usagers (être motivé, avoir réfléchi en amont à son projet) sont communes dans leur principe tout en divergeant dans leurs modalités en fonction des bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes décrocheurs ou salariés). On notera que ces exigences s'avèrent souvent délétères pour capter les plus vulnérables. Concentrer l'accompagnement sur les usagers qui apparaissent les plus motivés ou qui se plient avec le plus de bonne grâce (ou de stratégie) aux exigences comportementales aboutit *de facto* à laisser de côté ceux qui paradoxalement ont le plus besoin d'être accompagnés. C'est notamment envers ces derniers et pour intégrer une conception élargie de la justice sociale dans la production d'un savoir évaluatif que l'exigence d'actualisation du jugement sur les principes de justice est la plus élevée.

Dans la perspective englobante de la *nyaya*, nous ne pouvons jamais nous contenter de laisser la tâche de la justice à une *niti* d'institutions et de règles sociales qui nous paraissent très exactement les bonnes et nous en tenir là, libérés de tout nouvel effort d'évaluation sociale (Sen, 2009 :119-120).

Cette exigence, même si elle bouscule les fondements bien établis des politiques sociales, n'est pas inaudible pour autant de ceux à qui elle s'adresse. Le commanditaire de cette évaluation, le Conseil régional de Picardie n'a pas rejeté les conclusions ainsi mises en avant et les a même incorporées dans une refonte de ses politiques d'orientation. La robustesse des méthodes de recherche employées y est pour beaucoup. La rigueur méthodologique est un élément clé de l'acceptation d'une mise en discussion des principes fondant l'action publique. Il est ainsi possible d'inclure le questionnement de la justice sociale en actes dans une démarche évaluative si les moyens de son investigation sont adaptés et incontestables.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERTHET T.,
2014 "Les politiques régionales d'orientation scolaire en France. Un essai de synthèse", *Dynamiques Régionales*, 1, pp.51-57.
- BERTHET T., BOURGEOIS C.,
2016 "The National Governance of Integrated Activation Policies in Europe", in HEIDENREICH M., RICE D., *Integrating Social and Employment Policies in Europe Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, London, Edward Elgar Publishing, pp.211-234.
- BERTHET T., GAYRAUD L.,
2003 "Gouverner l'action publique aux marges, l'exemple de l'orientation professionnelle", in BEL M., MÉRIAUX O., MÉHAUT P., *La décentralisation de la formation professionnelle en France. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan, pp.189-205.
- BERTHET T., SIMON V.,
2013 "La réforme de l'orientation scolaire. De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? ", *Agora Débats / Jeunesse*, 64-2, pp.31-44.
- BERTIN A.,
2008 *L'approche par les capacités d'Amartya Sen, une voie nouvelle pour le socialisme libéral ?*, Bordeaux, Université de Bordeaux, Cahiers du GRE-ThA, n°2008-09.
- BONVIN J-M.,
2012 "Individual Working Lives and Collective Action. An Introduction to Capability for Work and Capability for Voice", *Transfer*, 18(1), pp.9-18.
- BONVIN J-M., FARVAQUE N.,
2008 *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Michalon, Paris.
- BURCHARDT T., VIZARD P.,
2011 "Operationalizing' the Capability Approach as a Basis for Equality and Human Rights Monitoring in Twenty-first-century Britain", *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol.12, N°1, pp.91-119.
- CANTELLI F., GENARD J-L.,
2008 "Êtres capables et compétents : lecture anthropologique et pistes pragmatiques", *SociologieS*, [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 27 avril 2008, consulté le 07 décembre 2016, <http://sociologies.revues.org/1943>.

- COUSIN O., RUI S.,
2010 *L'intervention sociologique. Histoire(s) et actualités d'une méthode*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- FOREST P-G.,
1997 *Six leçons sur l'analyse normative des politiques sociales*, Bordeaux, Les cahiers du Cervl, n°3, Février.
- KNECHT A.,
2012 "Understanding and Fighting Poverty – Amartya Sen's Capability Approach and Related Theories", *Social Change Review*, Vol.10, Issue 2, pp.42-64.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P.,
2004 *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po.
- LE GALÈS P., THATCHER M.,
1995 *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J.,
2007 *La gouvernance territoriale. Pratique, Discours et Théorie*, Paris, LGDJ, Coll. Droit et Société.
- ROBEYNS I.,
2006 "The Capability Approach in Practice", *The Journal of Political Philosophy*, Volume 14, Number 3, pp.351-376.
- SEN A.,
2004 *Rationality and Freedom*, Cambridge, Harvard University Press.
2009 *L'idée de Justice*, Paris, Flammarion.
2012 *Repenser l'inégalité*, Paris, Point, Coll. Point Économie.
- WARIN P.,
2010 *Le non-recours : définition et typologies*, Grenoble, ODENORE, Working paper, juin.

Résumé structuré

Présentation : Cet article interroge l'opérationnalisation des théories de la justice sociale dans une démarche d'évaluation de politiques publiques. Il vise à montrer que l'interrogation des principes de justice sociale qui sous-tendent l'action publique suppose de développer des méthodologies robustes et adaptées. Cette recherche a pour point de départ la demande d'évaluation de sa politique d'orientation scolaire et professionnelle par un Conseil régional français dans la perspective d'une nouvelle phase de régionalisation des politiques publiques d'orientation. Elle questionne l'organisation de cette politique, sa mise en œuvre et sa réception par les bénéficiaires.

Théorie : D'un point de vue théorique, la démarche de recherche mise en œuvre s'adosse à l'articulation de concepts tirés du champ de l'analyse des politiques publiques et de l'approche par les capacités proposée par Amartya Sen. Les concepts tirés de l'analyse des politiques publiques notamment en termes d'approche cognitive et d'analyse de réseaux d'action publique ont permis de qualifier les modes d'organisation et de production de la politique régionale. L'approche par les capacités a été mobilisée pour interroger la mise en œuvre opérationnelle et sa réception par les bénéficiaires.

Méthodologie : Cet ancrage théorique original a conduit à la mise en œuvre d'un protocole méthodologique innovant mixant approches quantitative et qualitative. Pour outiller l'analyse de la politique régionale deux dispositifs ont été déployés : un questionnaire aux opérateurs (283 répondants) qui a permis de cartographier la relation entre intensité de l'offre publique et des problèmes sociaux, ainsi qu'une campagne de 97 entretiens semi-directifs avec les décideurs publics et opérateurs de terrain. L'analyse de la délivrance et de la réception du service en orientation auprès des bénéficiaires s'est appuyée sur un questionnaire aux bénéficiaires (4272 répondants) et une série d'entretiens collectifs sous forme de CCAPPA (Contradictory, Collective and Participative Policy Analysis). Dispositif expérimental, la CCAPPA est un dispositif participatif inspiré de l'intervention sociologique tourainienne qui place les usagers des politiques au centre du dispositif d'enquête.

Résultats : Les principaux résultats obtenus mettent en évidence un processus de territorialisation inabouti et reposant sur un principe de justice égalitaire qui néglige l'intensité des problèmes sociaux et ne prend que marginalement en compte les spécificités des configurations locales d'acteurs. Ils soulignent également un faible partage des fondements cognitifs de la politique régionale d'orientation et une marge limitée d'autonomie des opérateurs de terrain dans la capacité à adapter l'offre publique aux besoins individuels des bénéficiaires. Enfin, les entretiens collectifs conduits avec et par les bénéficiaires sous forme de CCAPPA mettent en évidence la prégnance des attentes comportementales portées par les acteurs institutionnels à l'égard des usagers des politiques d'orientation. Ils soulignent également l'existence de phénomènes de non-recours à l'offre publique sous les trois formes identifiées par l'Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services (ODENORE) : la non-information sur l'offre, la non-demande et la non-réception de prestations, droits ou services.

Discussion : La discussion des résultats obtenus permet de questionner les principes de justice guidant l'action publique à trois niveaux : territorial, organisationnel et opérationnel. A ces trois niveaux se dessine une ligne de clivage structurante entre deux principes de justice sociale repérés par Amartya Sen dans son approche par les capacités (Sen, 2009). Un principe procédural (*niti*) où les compromis institutionnels et la conformation aux normes garantissent la justice sociale et un principe pragmatique reposant sur la prise en compte des injustices sociales réelles pour construire des réponses politiques circonstanciées (*nyaya*).