

Thèses

L'évaluation d'une politique publique d'emploi : le cas des stages de formation accessibles aux cadres au chômage en région PACA

• **Annie Chatenay** *

Sociologue, LAMES, Université de Provence

L'évaluation d'un dispositif de formation ou d'emploi correspond le plus souvent à une logique de contrôle de l'efficacité d'une mesure, d'un programme, d'un dispositif. L'approche évaluative a été ici l'occasion de rencontrer en région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur les acteurs ayant en charge la gestion des programmes de formation de la Délégation à l'Emploi, intitulés " Stages du Fonds National de l'Emploi Cadres " (FNE Cadres). Cette approche a suscité par contrecoup de réelles demandes d'évaluation à partir desquelles les conditions d'enquêtes, les choix méthodologiques ont été négociés. Notre statut d'évaluateur extérieur, mais aussi de sociologue, de scientifique travaillant pendant quatre ans au sein-même des institutions a favorisé l'utilisation de méthodes d'enquêtes complémentaires : une enquête par questionnaires, de l'observation participante, des entretiens semi-directifs et des biographies professionnelles.

La technique d'enquête centrale repose sur l'ex-

ploitation de ces questionnaires postaux d'évaluation. Trois cohortes successives de cadres bénéficiaires des stages FNE de 1992 à 1994 ont été interrogées. Une personne sur deux a répondu à l'enquête (soit 1257 questionnaires, 100 variables). Les résultats des traitements statistiques ont été illustrés par des extraits biographiques de cadres précédemment interrogés par questionnaire et également par les témoignages des acteurs de l'insertion (APEC, ANPE Cadres, DRTEFP, organismes de formation). En amont, une approche ethnographique du contexte social dans lequel ont pris forme les demandes d'évaluation de l'APEC puis de la DRTEFP, ainsi que de leurs modes organisationnels, complète " l'éclairage " de cet objectif de recherche : savoir si la formation des cadres au chômage favorise leur retour à l'emploi.

Ce sujet polymorphe croise, avec la grille de lecture de " l'évaluation ", le champ de l'emploi, du chômage et de la formation des cadres. Dans ces conditions, l'évaluation d'un dispositif de formation de l'Etat facilite notamment la compré-

* annie.chatenay@vnumail.com

Cet article reprend les principaux résultats de la thèse de doctorat en sociologie : Cadres au chômage et formation : les effets du dispositif du Fonds National de l'Emploi sur les trajectoires professionnelles. Sous la direction de Roger Establet, Université de Provence, 2001.

hension de l'influence d'une politique de formation et d'emploi sur les recompositions des carrières professionnelles.

Les enjeux de l'évaluation du dispositif FNE Cadres pour la DRTEFP, l'ANPE, l'APEC.

Alors que dans le début des années 90, les évaluations des politiques publiques en PACA sont soit confiées à un cabinet extérieur, soit réalisées en interne, notre statut de docteur nous a permis de réaliser cette enquête avec le recul du chercheur, tout en expérimentant, dans une dimension transversale et interne aux différents organismes, les enjeux d'une approche évaluative. En sciences sociales, les travaux d'enquête effectués dans le cadre d'une commande publique posent trop systématiquement le sociologue dans un rôle d'expert extérieur auquel on ne donne à voir que certains aspects de l'objet d'étude (Benhayoun G, Lazzeri Y, 1998). Notre posture de sociologue travaillant dans " l'institution " (DRTEFP, APEC, ANPE Cadres) constitue l'originalité de cette recherche. Elle permet ainsi d'appréhender et de comprendre les réalités du traitement social du chômage. Mais, alors que former pour insérer constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics, ces investigations soulignent aussi les limites des enquêtes de suivi. Elles mettent en avant le rôle du jeu partenarial dans la mise en place de la mesure et notamment les préoccupations propres à chaque partenaire. L'ANPE et la DRTEFP fonctionnent de concert, chapeautées toutes deux par les services centraux de l'Etat. L'ANPE parvient par exemple à faire baisser les chiffres du chômage et notamment celui sur les cadres chômeurs de longue durée, grâce aux " remplissages " des mesures. L'Etat aplanit ainsi quelque peu les angoisses de l'opinion publique dans une période (92-94) où la tourmente du groupe des cadres révèle un malaise économique et social généralisé à l'ensemble des catégories sociales.

En fait, ce système entrée/sortie de stage a l'avantage de changer l'ordre de la file d'attente. Les chômeurs de longue durée sont en effet prioritaires dans le dispositif par rapport aux nouveaux inscrits. Quant à la DRTEFP, dont la

figure est celle de la tutelle, celle du commanditaire de l'évaluation, son intérêt premier entre dans une double logique : celle de la justification de la gestion de cette mesure alors que le pouvoir est décentralisé, que les budgets baissent (1995) et que les politiques s'orientent peu à peu vers une approche territoriale des publics et une approche globale des mesures. Cette double logique correspondant alors également à la volonté plus soutenue de contrôler l'efficacité des organismes de formation. Mais cette période (1990-1995) est marquée par le balbutiement des premiers travaux régionaux d'évaluation. Les cahiers des charges, lorsqu'ils existent, ne prévoient pas à l'époque l'évaluation des mesures d'aide à l'emploi d'année en année. L'évaluation du dispositif FNE Cadres est par exemple restée expérimentale. Après 1994, les stagiaires du FNE n'ont plus été l'objet d'un questionnaire d'évaluation, alors que nous avons créé un outil informatisé de suivi, commandé à cet effet. De plus, après la difficile fusion entre la Direction Régionale de la Formation Professionnelle (DRFP) et du Travail et de l'Emploi (DRTE) — institutions aux cultures différentes —, les différents services travaillent toujours de façon plus ou moins cloisonnée. Enfin, les relations partenariales sont d'abord perçues dans une dimension politique. L'APEC fonctionne sur une culture de l'emploi et s'engage dans une contractualisation de ses services, tournés tout d'abord vers l'entreprise. Elle apparaît ainsi comme un collaborateur " privé ", subalterne dans la gestion tripartite du dispositif où l'ANPE Cadres joue le rôle de coordinateur central. Les organismes de formation constituent quant à eux, des collaborateurs actifs. Tout au long de l'évaluation, ils défendent leurs intérêts en souhaitant démontrer l'utilité des formations sur la mobilité professionnelle, ce qui n'est pas faux dans un sens. Mais nous y reviendrons. Les différents rangs d'interventions (DRTEFP, ANPE, APEC et les organismes de formation), comme les " bonnes relations interpersonnelles ", font du dispositif FNE à la fois une mesure originale et une mesure bien rodée au niveau " pratico-pratique ", même si avant 1994-1995 le dispositif pêche par le manque de renouvellement des contenus de stage et la pénurie d'une approche prospective élaborée.

Pour une petite histoire du dispositif FNE Cadres.

Mais alors, dans ces conditions, les stages du FNE favorisent-ils la réinsertion professionnelle ? Le dispositif est né dans les années 60. La Formation Professionnelle Continue apparaissait alors comme un moyen de promotion dans la carrière (Dubar, 1984). Le dispositif FNE est créé par le patronat pour faire face à la nécessaire adaptation des salariés de l'encadrement aux mutations industrielles. Renault fait appel au Centre d'Etudes Supérieures de l'Industrie (CESI). Puis, dans les années 70, sous la houlette de l'Etat, le Fonds National de l'Emploi des Cadres est orienté peu à peu vers le public des chômeurs ; la fin des années 60 marquait alors la première vague de chômage chez les cadres.

Dans les années 80, les programmes de formation du FNE sont désormais concoctés par la Délégation à l'Emploi avec l'appui des différents médiateurs de l'insertion (ANPE, APEC) ayant en charge la gestion du chômage et l'emploi des cadres. L'Etat apparaît comme l'organe moteur. Ce dispositif concerne ainsi les cadres demandeurs d'emploi et, plus spécialement dans les années 90, ceux qui en sont le plus éloignés : les chômeurs de longue durée. Proposant des formations courtes de perfectionnement non diplômantes ou des stages de techniques de recherche d'emploi, le dispositif FNE Cadres apparaît très statique et peu innovant. La seule innovation notable des années 80 a été de proposer, dans le déroulement du stage, une mission en entreprise dont la vocation est de dynamiser la recherche d'emploi. Dans l'offre de formation des années 90, destinée notamment aux cadres demandeurs d'emploi, le FNE Cadres¹ se distingue " passablement " des programmes Promotionnels Ingénieurs et Cadres Supérieurs (PICS) et des stages proposés par le Conseil Régional, qui sélectionnent essentiellement les jeunes cadres à potentiel. Toutefois, ces différents programmes semblent aussi com-

1 - Aujourd'hui, les Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi (SIFE Cadres) remplacent la mesure FNE.

plémentaires. De plus, dès le début des années 90, le marché de l'emploi des cadres se rétrécit. En cela, les années 1992, 1993 et 1994 marquent un tournant dans l'histoire du groupe des cadres. Le chômage des cadres, provoqué par des licenciements économiques massifs en PACA, augmente sans discontinuer lors de ces trois années. De plus, le chômage des cadres engendre très souvent un éclatement de la cellule familiale, mais aussi des difficultés sociales et des problèmes de santé, handicaps sociaux parfois cumulés, qui sont le plus souvent passés sous silence.

Pour revenir au contexte de l'enquête, si l'on compare les caractéristiques des stagiaires FNE de PACA à ceux de l'ensemble du territoire français ou aux caractéristiques de l'ensemble des cadres au chômage en région, la région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur est marquée par la difficulté plus importante des publics aux extrémités du groupe. Les jeunes cadres, mais aussi les cadres plus âgés et les autodidactes sont en effet plus nombreux dans le dispositif FNE de cette région. Le marché de l'emploi se confronte, dès la fin des années 80, à la croissance des diplômés du supérieur qu'il ne peut absorber. De plus, les emplois qualifiés se féminisent. Enfin, les entreprises mettent en place de nouveaux systèmes de gestion et d'évaluation des compétences. Les nivellements hiérarchiques, poussés par le besoin d'une rentabilité économique des entreprises dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel, sonnent le glas de ce que Paul Bouffartigue appelle " les salariés de confiance " (Bouffartigue, 2001).

Clôturant l'analyse de la demande d'emploi, le premier motif de sortie des cadres au chômage en 1993 est le retrait pur et simple de l'activité. Cela souligne l'ampleur des difficultés des cadres, notamment ceux qui sont âgés et/ou autodidactes. Malgré tout, les cadres au chômage qui s'orientent vers une formation FNE augmentent sensiblement leurs chances de trouver un emploi, comme le souligne une étude comparative de la DARES, réalisée sur le territoire national. Ces premières tendances nationales donnent une bonne assise à l'hypothèse d'un effet formation sur le retour à l'emploi, en région PACA. Mais, avant de voir cela de plus près,

revenons un instant sur les caractéristiques de la population.

Les caractéristiques socio-professionnelles d'un groupe social

Vivant en couple, les bénéficiaires du FNE ont environ quarante ans et sont dotés d'un niveau de certification élevé équivalant en moyenne à une licence/maîtrise. Ils sont également originaires des classes supérieures. Au sein de cette population, les cadres féminins constituent toutefois un public particulier. Les femmes cadres sont plus jeunes et plus diplômées que leurs homologues masculins. De plus, elles vivent plutôt de manière autonome ou avec un conjoint cadre lui aussi ; ce qui n'est pas le cas pour les cadres masculins.

En ce qui concerne l'impact des caractéristiques personnelles, le facteur jeunesse favorise inéluctablement le retour à l'emploi alors que le niveau de formation reste protecteur seulement pour les plus jeunes et les femmes hautement certifiées. En fait, la coexistence d'un niveau de formation élevé et d'un stage FNE ne joue pas un rôle de premier ordre sur la réinsertion professionnelle. Par contre, le fait de vivre en couple pour les cadres masculins favorise sensiblement leurs chances de réinsertion, alors que les femmes cadres, plus offensives sur le marché de l'emploi, tendent vers des trajectoires de vie en solo. Enfin, au niveau de l'impact de la sphère familiale, le fait que le conjoint ait un emploi accélère le retour à l'emploi du bénéficiaire, comparé à ceux et celles dont le conjoint est également au chômage.

En ce qui concerne les caractéristiques professionnelles, elles font apparaître l'ambiguïté du statut de cadre qui présente des contours de plus en plus flous, du fait notamment de la diffusion du chômage à l'ensemble des strates qui composent la catégorie des cadres. En effet, les bénéficiaires du dispositif sont constitués pour 71 % de cadres supérieurs, et 20 % correspondent aux professions intermédiaires. Enfin, près d'un stagiaire sur dix n'appartient pas à la catégorie visée par le dispositif : les cadres et assimilés. Travaillant essentiellement dans les secteurs des services et de l'industrie, les fonctions commerciales et administratives sont les plus

atteintes par le phénomène du chômage. Toutefois, les ingénieurs et cadres techniques sont également touchés. Une grande majorité de bénéficiaires exerçaient la même fonction depuis des années. Leur carrière monolithique a été rompue par un licenciement. Malgré tout, répétons-le, deux publics distincts se rencontrent lors des stages FNE : des jeunes diplômés, " professions intermédiaires " n'ayant pas eu accès au titre de cadre dès leur premier emploi et des cadres supérieurs âgés, moins diplômés, et montés par le rang dans l'échelon hiérarchique des entreprises.

Les effets de la formation sur les trajectoires d'emploi.

L'effet formation

L'orientation en formation correspond à un choix de second rang, lorsque la recherche active d'un emploi n'aboutit pas. Ce choix correspond alors à une stratégie d'adéquation des compétences aux offres du marché de l'emploi. Mais certains, épousant les contours d'une culture formative propre au groupe des cadres, décident d'une formation précise dès les premiers mois de chômage tandis que d'autres, après une année ou plus d'inactivité professionnelle, souhaitent échapper coûte que coûte au chômage. Désocialisés, ceux-là éprouvent le besoin de retrouver confiance en leurs compétences.

Les médiateurs de l'emploi affirment d'ailleurs que la formation permet de retrouver confiance en soi ; qu'elle dynamise la recherche d'emploi. Nous avons prédéfini cet " effet formation " grâce à ce label " confiance en soi " conjugué à " l'apport de connaissance ". C'est donc en ces termes que nous posons l'hypothèse d'un effet formation sur le retour à l'emploi. Au niveau des résultats, le fait de retrouver confiance en soi joue un rôle sur le retour à l'emploi. Par contre, même si les formations apportent clairement des connaissances, celles-ci n'interviennent pas sur les chances de retrouver un emploi. A ce niveau, les stages FNE Cadres non diplômants ne sont pas reconnus par les entreprises, sauf sans doute pour les jeunes techniciens/agents de maîtrise qui ont sciemment rajouté une corde à leur arc. Ainsi, l'effet formation se vérifie sur un seul axe, celui de la dynamisation. Les cadres sont en fait

plus éprouvés qu'il ne semble notamment aux yeux des médiateurs de l'emploi (Association Pour l'Emploi des Cadres, Agence Nationale Pour l'Emploi Cadres) par l'expérience du chômage. Ils s'orientent en stage car ils ont d'abord besoin d'être redynamisés, comme ils l'affirment eux-mêmes. Mais c'est en travaillant sur les changements professionnels, c'est-à-dire en complétant sa spécialité par une autre plus adaptée au marché de l'emploi, que le maintien de la carrière antérieure s'opère.

L'identité professionnelle

Au vu de ces premiers résultats, l'identité professionnelle (Dubar, 1991) — caractérisée par le profil professionnel et notamment par l'ancien statut de cadre —, favorise-t-elle le retour à l'emploi ?

Contrairement à toute attente, les personnes qui occupaient précédemment des fonctions de cadre ont moins de possibilité d'accès à l'emploi que les personnes qui ne bénéficiaient pas de ce statut. Dans ce sens, l'identité professionnelle des cadres supérieurs attachés à leur rang, s'avère être un handicap. A l'inverse, les personnes plus jeunes et plus diplômées qui occupaient des responsabilités de cadres, sans en avoir le titre retrouvent plus facilement un emploi.

Toutefois, le dispositif du Fonds National de l'Emploi provoque certainement un effet de réactivation de la recherche d'emploi. Les recherches des cadres supérieurs s'orientent alors plutôt vers des postes ou fonctions qui nécessitent une forte autonomie. Cet effet passe effectivement par un nouvel investissement formation sensiblement plus important pour les cadres supérieurs. A ce niveau, l'apprentissage des aspects techniques correspond à une mutation fonctionnelle du groupe professionnel des cadres et assimilés, et favorise leur employabilité. L'informatique correspond aux seules fonctions qui traversent alors (1992/1994) des difficultés spécifiques importantes. Mais, les qualités d'experts des cadres du privé prévalent sur les aptitudes à l'encadrement pour retrouver un emploi. Ainsi, les personnes qui exerçaient en production-fabrication-chantier, et dans les services connexes de la production, ou encore en comptabilité-gestion financière sont celles dont

le taux d'emploi est supérieur à la moyenne. De ce fait, les personnes issues des secteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP) et de l'industrie accèdent plus facilement à l'emploi que celles des secteurs tertiaires. Enfin, la mobilité fonctionnelle (changement de type de fonction entre l'ancien et le nouveau poste occupé) tout au long de la carrière augmente les chances de réinsertion. Il n'en est pas de même pour les personnes qui sont jugées " instables " par les employeurs ou pour celles dont la carrière est considérée comme monogame pour les recruteurs.

L'identité professionnelle des cadres ne constitue plus un rempart contre le chômage, alors que leur réseau professionnel est plus dense et leur niveau d'études plus élevé que pour les autres catégories.

Les trajectoires de mobilité

Assistons-nous alors à une crise de ce groupe professionnel, dont le plan de carrière était jusqu'alors garanti ? A ce propos, la formation a-t-elle un effet sur leur mobilité professionnelle ? L'observation des trajectoires professionnelles à l'issue du stage devrait permettre de répondre à cette dernière question. Mais comment cerner cette notion de mobilité alors que le degré d'attachement au titre de cadre module le niveau de difficulté du reclassement professionnel ? La mobilité, évaluable essentiellement sur la population ayant retrouvé un emploi est abordée sous deux aspects : celui des critères objectifs de stabilité ou d'instabilité des relations à l'emploi (nature, durée et fréquence des contrats dès la sortie du stage et mesures de satisfaction par rapport au dernier emploi obtenu), et celui des trajectoires de mobilité ascendantes, homogènes ou descendantes. L'observation des relations à l'emploi et des différents types de mobilité permet de distinguer plusieurs formes de recomposition des carrières. Incertitude, changement professionnel et adaptation sont les maîtres-mots qui composent le nouveau départ de carrières des cadres à mi-parcours professionnel. Les cadres supérieurs paraissent plus " stables " que les non-cadres. Refusant l'incertitude engendrée par les " petits boulots ", résistant ainsi au déclassement, ils ont plus tendance à connaître une seule période de chômage dans l'année qui

suit le stage. Toutefois, d'autres indicateurs montrent l'incertitude de leurs relations à l'emploi. Pour commencer, les cadres en activité souhaitent davantage changer d'emploi que les non-cadres. Le motif évoqué le plus frappant est celui d'un travail sous-qualifié par rapport à leur profil. De plus, l'ancien statut de cadre ne favorise plus le retour à un emploi à durée indéterminée (Contrat à Durée Indéterminée), ce qui était leur lot précédemment. Enfin, les cadres supérieurs ont plus tendance que les non-cadres à occuper des postes en contrats aidés, ou en temps partagé. En termes de trajectoire de mobilité, tout n'est pas aussi noir qu'il y paraît à la lecture des premiers résultats (une personne sur deux seulement a un emploi un an après la sortie du stage). Les trajectoires d'emploi homogènes constituent les parcours professionnels les plus fréquents des personnes qui travaillent à nouveau. 70 % des anciens stagiaires en activité se sont en effet réinsérés à un poste de même nature que leur emploi d'origine. A ce niveau, les projets de formation adéquats et l'effet dynamisant du stage favorisent certainement le maintien du statut de l'emploi. Malgré tout, les phénomènes de déclassement sont loin d'être marginaux. En effet, 34 % des cadres supérieurs en emploi connaissent ce retrait dans leur carrière. A ce propos, la mobilité professionnelle était, d'après les organismes de formation, un

des effets induits par les stages. Nous avons découvert avec les témoignages des formateurs et équipes pédagogiques, un autre effet attribuable au stage ou en tout cas aux équipes pédagogiques. Travaillant avec les stagiaires sur les changements professionnels, sur le deuil de l'emploi précédent, les formateurs favorisent aussi l'acceptation du déclassement professionnel. Cet effet secondaire de la formation mais aussi du chômage étaye également la thèse d'une métamorphose de ce groupe social (Bouffartigue, 2001), métamorphose, qui perdure encore aujourd'hui avec par exemple les modes d'appropriation de la loi sur la Réduction du Temps de Travail (RTT).

Les témoignages des anciens stagiaires montrent qu'après avoir tout donné à l'entreprise, après avoir bien souvent tout perdu et suite à une longue période d'inactivité, les cadres supérieurs repensent leurs rapports au travail à partir de projets de vie plus centrés sur les valeurs de la famille et du temps libre. C'est sans doute à partir de l'ensemble de ces faits que l'on peut s'interroger sur la signification des statuts professionnels, comme celui du cadre supérieur. Dans la période étudiée (92/94), ce sont finalement les professions intermédiaires du technique, dont les parcours d'emploi sont ascendants, qui profitent le plus des stages FNE Cadres.



Références

- Benhayoun, G., & Lazzer, Y. (1998). *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi*. Paris : Presses Universitaires de France, collection QSJ?
- Bouffartigue, P. (2001). Dossier : Les Cadres, la fin d'une figure sociale ? *Faire Savoirs*, N°0.
- Dubar, C. (1984). *La formation professionnelle continue*. Paris : Editions La Découverte.
- Dubar, C. (1991). *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. Paris : Armand Colin.