

Des ressources publiques pour les opérateurs privés d'emploi. Les coulisses de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone

Céline Remy



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/1033>

ISSN : 2034-9564

Éditeur

CERAP - Centre d'études et de recherches en administration publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2016

Pagination : 33-54

ISBN : 1376-098X

ISSN : 1376-098X

Ce document vous est offert par Université de Liège



Référence électronique

Céline Remy, « Des ressources publiques pour les opérateurs privés d'emploi. Les coulisses de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone », *Pyramides* [En ligne], 28 | 2016, mis en ligne le 01 mai 2018, consulté le 30 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/1033>

Ce document a été généré automatiquement le 30 juillet 2018.

© Tous droits réservés

Des ressources publiques pour les opérateurs privés d'emploi. Les coulisses de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone

Céline Remy

Introduction

- 1 Dans les années 90, plusieurs directives européennes¹ en matière de politiques publiques d'emploi provoquent la délégation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi aux opérateurs privés (Divay, 2009). Les SPE n'ont alors plus le monopole en matière d'accompagnement des chômeurs car ils doivent, désormais, partager le marché avec les prestataires privés (Rousseau, 2005). De nouvelles formes de régulation – des « partenariats publics-privés » – émergent sur le marché de l'emploi, dont les services publics de l'emploi (SPE) deviennent les « institutions régulatrices » (Georges, 2007). Ces collaborations, aux multiples formes, entre secteur public et privé apparaissent comme une technique de renouvellement de l'action publique (Laino et Padovani, 2000). Elles naissent dans une perspective de réduction des dépenses publiques (Campagnac, 2009), d'une volonté politique d'instaurer un rapprochement progressif entre les différents acteurs concernés par l'emploi (Dahl et Lindblom, 1953) et aussi, d'une impossibilité pour les SPE d'organiser en interne l'ensemble du soutien nécessaire à ses bénéficiaires en raison de moyens (financiers, humains, infrastructurels, etc.) insuffisants. Les opérateurs privés d'emploi reçoivent en quelque sorte un « mandat » (Hughes, 2006) de la part des SPE pour remplir une partie de leur mission.
- 2 Dans le cadre de cet article, nous nous intéressons à la collaboration entre SPE et opérateurs privés (marchands et non-marchands), en Belgique francophone. Milieu des années 2000, les SPE (Actiris en Région de Bruxelles-Capitale et le Forem en Région Wallonne) décident de recourir au dispositif d'appel à projets pour sélectionner les

opérateurs qui réaliseront des projets d'accompagnement et/ou de formation à destination des individus inscrits dans un processus d'insertion socioprofessionnelle. Le « mandat » de prestation s'effectue dans un cadre défini par le SPE dont les règles sont formalisées dans le cahier des charges de l'appel à projets et la convention de partenariat. De la sorte, les opérateurs privés prennent part à « l'action collective » (Thoenig, 1998) du fait d'être inclus dans le « dispositif d'action publique » (Lascoumes et Laborier, 2005). Ils font, désormais, partie des « intermédiaires du marché du travail » (Bessy et Eymard-Duvernay, 1997). Dans cette perspective, le retour en force d'une rhétorique d'inspiration libérale qui fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services apparaît comme une évidence (Jobert, 1992 ; Belhocine et al., 2005 ; Muller, 2005).

- 3 Cependant, l'intervention des acteurs privés dans la gestion des ressources publiques pose inévitablement question car les SPE répondent à une mission d'intérêt général et de bien commun tandis que les prestataires, eux, s'inscrivent dans une logique marchande. Le contrat de partenariat entre le SPE et le prestataire est établi pour quelques années, selon la temporalité de l'appel à projets. Les opérateurs sont nombreux sur le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La concurrence est nécessairement présente entre eux. En échange de l'encadrement des demandeurs d'emploi, les opérateurs reçoivent des financements. L'atteinte des résultats constitue alors un enjeu essentiel pour les prestataires. Le but de cet article est de cerner la manière dont les opérateurs privés gèrent les ressources publiques. Les objectifs poursuivis par ces derniers s'inscrivent-ils réellement dans l'intérêt des demandeurs d'emploi ? Ne vont-ils pas développer des stratégies pour répondre à cette logique marchande ? Il apparaît alors judicieux de regarder les effets de ces pratiques d'intervention dans le champ de l'emploi sur les bénéficiaires.
- 4 Lors la collaboration avec les SPE, les opérateurs privés doivent faire face à trois « épreuves » (Boltanski et Thévenot, 1991) ou défis qui sont l'obtention d'un conventionnement avec l'Office de l'Emploi, la mobilisation des demandeurs d'emploi pour participer aux actions de formation et la mesure des résultats de la prestation par le SPE. L'analyse de la réaction de ceux-ci face aux situations critiques permettra de mettre en évidence la logique poursuivie, de type « intérêt général » ou « marchande ». Selon nous, les partenariats de sous-traitance établis entre SPE et opérateurs privés constituent en quelque sorte une « organisation », au sens de Crozier et Friedberg (1980). Ces auteurs identifient la présence d'une « organisation informel » qui laisse transparaître des « stratégies clandestines » (Fischer, 1980, 1982) mises en place par les travailleurs. Ces pratiques prennent deux formes dont l'une aide l'entreprise à augmenter sa performance et l'autre bloque le processus de production. Dans la première forme, les travailleurs agissent comme des « clandestins de l'efficacité » (*Idem*) tandis que dans la deuxième, ils sont les « saboteurs » de l'entreprise (Dubois, 1979). Il semble important de regarder le type de stratégie (huile ou grain de sable dans les rouages) développée par les opérateurs privés face aux ressources de l'État.
- 5 Nous avons étudié pendant plus d'un an, entre 2011 et 2012, les collaborations entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés qu'ils soient marchands (agences de placement, agences d'intérim, sociétés privées à responsabilité limitée, sociétés anonymes, ...) ou non-marchands (organismes d'insertion socioprofessionnelle, entreprises de formation par le travail, associations sans but lucratif, missions locales, ...) du marché de l'insertion socioprofessionnelle. Deux terrains de recherche (cf. encadré méthodologique en annexe 1) ont été menés auprès des services publics de l'emploi en

Belgique francophone qui sont Actiris (en charge de la compétence emploi en Région de Bruxelles-Capitale ; la compétence formation étant attribuée à Bruxelles Formation) et le Forem (en charge des compétences emploi et formation en Région Wallonne). Ces lieux d'enquête ont été choisis car tous deux mobilisent l'appel à projets pour répondre notamment à la convention 181 de l'Organisation Internationale du Travail qui incite les SPE à établir des collaborations avec les agences privées de placement.

I. Les partenariats comme « pseudo organisations » ?

- 6 Les collaborations entre services publics de l'emploi et prestataires de service prennent la forme de partenariats de sous-traitance, s'approchant du partenariat « institutionnalisé » (Lévesque, 2007). Ces partenariats ont une structure plus souple que celle d'une organisation mais, les composantes n'en restent pas moins similaires, en regard de la théorie des organisations, comme la présence notamment d'une forme de hiérarchie et de rapports de pouvoir. Des tensions peuvent naître suite à l'apparition de difficultés dans la mise en place du projet pour lequel les parties-prenantes collaborent. Certaines situations mettent le partenariat à l'épreuve et peuvent avoir, par conséquent, un mauvais impact sur la performance de celui-ci. Elles peuvent être assimilées à une « panne » dans l'entreprise. La manière dont celles-ci vont être résolues témoignent des rapports de force entre les parties-prenantes. Pour saisir en profondeur la manière dont ces dernières collaborent dans ces moments critiques, il faut s'intéresser à la vie « informelle » du partenariat.
- 7 Dans leurs travaux, Crozier et Friedberg (1980) mais aussi Fischer (1980, 1982) étudient les interactions entre les travailleurs au sein d'une entreprise et, plus particulièrement, les relations de pouvoir entre ceux-ci. L'organisation est vue comme le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul. Ils montrent que les acteurs ont une certaine liberté dans la réalisation de leur travail, ce que Crozier et Friedberg nomment les « zones d'incertitudes » et Fischer appelle la « liberté interstitielle ». Ces « interstices » ou « zones floues » se situent entre les règles. Les interactions entre les acteurs témoignent des stratégies que ceux-ci développent pour saisir ces zones et satisfaire leurs intérêts. La marge de manœuvre des acteurs met en évidence la vie « informelle » ou « parallèle » des organisations.
- 8 Fischer parle d'« autogestion clandestine » de l'entreprise qui englobe l'ensemble des attitudes de résistance et des conduites stratégiques en œuvre dans l'expérience vécue du travail. Ces pratiques conflictuelles, représentées à la fois comme « vie parallèle » et champ spécifique d'une critique des pouvoirs, manifestent l'importance pour les individus de donner une orientation à leurs actions qui fait sens dans leur vie. Les travailleurs au sein d'une entreprise ne réalisent pas toujours les tâches comme elles ont été prévues ou demandées par la hiérarchie. Par exemple, les travailleurs sur une chaîne de montage de serrures de portière de voiture ont transformé et regroupé les opérations de manière à pouvoir se libérer par rotation de la servitude de la chaîne. Ils ont conquis une zone de fonctionnement autonome, là où les méthodes et règles sont censées faire la loi. Ces pratiques d'autogestion dérogent aux normes officielles et peuvent avoir un caractère informel voire secret.
- 9 Les acteurs développent progressivement des pratiques servant à corriger le processus de production. Dans cette perspective, ils sont considérés comme les « clandestins de l'efficacité » (Fischer, 1980). Pour améliorer la performance de l'entreprise, les

travailleurs recourent à ce type d'actes – de ficelles, de « trucs » élaborés pour combattre les déficiences, les défaillances, les trous de l'organisation – qui montre la prise de conscience des acteurs de leur pouvoir de transformer la réalité des rapports. L'individu bénéficie d'une « liberté interstitielle » dont il profite pour poser des actes dans l'optique de satisfaire ses intérêts. L'« autogestion clandestine » est alors au service de la production car ces « trucs et astuces » ont pour but de faire fonctionner l'entreprise.

- 10 Par ailleurs, Dubois (1979) met en évidence les formes de « sabotage » que les travailleurs peuvent développer en entreprise. Des « trucs et astuces » sont utilisés pour ralentir ou stopper volontairement la chaîne de production. Les principales formes de sabotage en entreprise sont la destruction des produits et des machines, la réalisation du travail sans enthousiasme ou lentement, l'absentéisme ou encore démarrer le travail en retard ou l'arrêter plus tôt que prévu. La mise en place de ces stratégies recouvre différents objectifs qui sont de satisfaire rapidement une plainte, de mettre en mouvement des changements politiques ou d'exprimer une opposition face au modèle de management de l'entreprise. Le sabotage ou boycottage émerge du fait que le travailleur ne se sente pas reconnu par la hiérarchie, d'être considéré comme une « simple » ressource.
- 11 En ce qui concerne les collaborations dans le champ de l'emploi, le SPE s'est donné un nouveau rôle de régulateur du marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Par la création et le recours au dispositif d'appel à projets, il impose les règles de collaboration aux opérateurs privés, ce qui engendre des rapports de force. Ces éléments laissent à penser que ces partenariats ont une « organisation informelle » au sein de laquelle les opérateurs développent des pratiques parallèles pour satisfaire leurs intérêts. Quelles sont les conséquences sur la gestion des ressources publiques et pour les bénéficiaires du SPE (chômeurs) ? Quelles sont les objectifs poursuivis par les prestataires ? Est-ce mettre de l'huile ou des grains de sable dans les rouages du marché de l'emploi ? Par conséquent, les opérateurs agissent-ils comme des « clandestins de l'efficacité » ou des « boycotteurs » ?

II. L'accompagnement des demandeurs d'emploi : un triple défi !

- 12 Les SPE ne délèguent pas leur mission d'accompagnement des chômeurs de n'importe quelle manière ni à n'importe qui. L'établissement d'un partenariat entre le SPE et les opérateurs privés s'effectue grâce à la procédure d'appel à projets, mise en place par le service partenariat. Cette technique est utilisée par le Forem depuis 2004 alors qu'Actiris la mobilise depuis 2008. Elle permet aux SPE d'établir de nombreux partenariats avec des prestataires de service variés pour la mise en place d'action d'accompagnement et/ou de formation à destination de publics différents de demandeurs d'emploi (les femmes, les plus de 45 ans, les personnes analphabètes, les jeunes, ...).
- 13 Les mesures d'accompagnement/formation présentes dans l'appel à projets du Forem sont la transition vers l'emploi salarié, la sensibilisation à la création d'activités (statut d'indépendant), l'orientation et la mobilisation socioprofessionnelle, la formation générale de base et le module court d'orientation. Chez Actiris, les appels à projets contiennent une seule mesure d'accompagnement qui peut être l'accompagnement de publics spécifiques (APS), l'accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel (AEPP), l'accompagnement à la création de son emploi (ACE), les ateliers de recherche

active d'emploi (ARAE), la détermination professionnelle ou l'interface emploi/formation pour les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP). Grâce à ces appels à projets, chaque SPE collabore avec environ 110 à 150 opérateurs privés afin de créer environ 8.000 places-stagiaires pour les 250.000 chômeurs indemnisés en Wallonie et 5.000 places-stagiaires pour les 120.000 chômeurs du côté de Bruxelles-Capitale.

- 14 Les opérateurs retenus dans le cadre de l'appel à projets doivent signer une convention de collaboration avec le SPE. Ce contrat formalise l'entrée des deux parties-prenantes dans la relation partenariale. Le processus de sélection et le conventionnement sont gérés par le service partenariat, créé au début des années 2000, au sein des SPE et, plus précisément, par les chargés de relations partenariales (CRP). Chaque Office de l'Emploi possède entre 110 et 150 partenaires. Le marché de l'emploi comptabilisant des centaines d'opérateurs, le premier défi pour ceux-ci est d'obtenir ce contrat de prestation qui dure quelques années (deux ou trois ans), selon la temporalité de l'appel à projets. Beaucoup d'opérateurs non-marchands collaborent avec le SPE depuis des années. La signature de la convention est cruciale pour garantir les subsides qui permettront de maintenir voire d'accroître leur volume d'activité et la viabilité de leur organisme.
- 15 Les prestataires craignent de ne pas avoir ce contrat avec le SPE. Sans financement, certains d'entre eux disparaissent du marché de l'insertion socioprofessionnelle. Il existe un grand nombre d'opérateurs, ce qui les met inévitablement en concurrence les uns avec les autres. La course à l'obtention d'un contrat avec le SPE est amplifiée par l'ouverture du marché aux prestataires privés marchands dans le milieu des années 2000. Les opérateurs privés non-marchands qui sont en collaboration avec le SPE, depuis le début des années 90 pour certains, doivent alors partager le marché avec leurs homologues marchands. Avec la perte du monopole de la collaboration avec le SPE, ils ont l'impression que les prestataires marchands les remplacent progressivement sur le marché de l'emploi. La relation entre ces deux types d'opérateurs est habituellement tendue, tout particulièrement parce que les opérateurs marchands ont plus de ressources internes (financières et matérielles).
- 16 La convention de partenariat définit les modalités de collaboration entre les parties-prenantes ainsi que les objectifs à atteindre par l'opérateur en termes d'accompagnement et/ou de formation des chômeurs. Les opérateurs privés doivent mobiliser un certain nombre de demandeurs d'emploi pour la réalisation de leur prestation mais ce n'est toujours pas évident de les motiver. La période de recrutement des candidats constitue une source de stress importante pour certains prestataires, ce qui constitue le deuxième défi. Certaines conventions de partenariat précisent que l'Office de l'Emploi s'engage à aider les opérateurs dans le processus de recrutement en envoyant des demandeurs d'emploi vers leur organisme. Il arrive parfois que l'Office n'intervienne absolument pas dans ce processus ou, *a contrario*, le prenne entièrement en charge.
- 17 L'absence de candidats peut avoir des impacts importants pour les opérateurs car le financement de leur prestation est lié au nombre de demandeurs d'emploi recrutés et formés. L'absence d'un grand nombre de candidats peut avoir pour conséquence la suppression de la formation. Dans ce cas, l'opérateur perd l'entièreté des financements initialement prévus par la convention de collaboration. Pourtant, des frais ont été engagés de sa part en termes de location de salle, de recrutement de personnel administratif et technique, de matériel et matériau pour réaliser la formation, etc. Les opérateurs les plus touchés par l'annulation de leur prestation sont ceux qui organisent leur formation sous forme de groupe (dix candidats par session de formation). Leur

formation est supprimée à partir du moment où la moitié des candidats n'ont pas été recrutés. Cette règle étant fixée par l'Office de l'Emploi, certains opérateurs négocient le report de leur prestation à une autre date calendrier mais, cela n'est pas toujours possible.

- 18 L'opérateur doit recruter un certain nombre de candidats et obtenir un taux de sorties positives. Le troisième défi concerne la mesure des résultats de la prestation. Les sorties positives sont soit la réalisation d'un bilan de compétences ou l'élaboration d'un projet professionnel si la personne est éloignée de l'emploi, soit la mise à l'emploi ou en formation qualifiante si la personne est proche de l'emploi. Parfois, les prestataires ne s'y retrouvent pas toujours au niveau de l'atteinte des objectifs chiffrés car différents quotas sont précisés dans la convention de partenariat. Ces quotas changent au fur et à mesure des appels à projets. De plus, l'enjeu des résultats n'est pas toujours très clair pour certains opérateurs du Forem qui ne réalisent pas l'importance de fournir au SPE les livrables pour obtenir les financements liés à la prestation. Sans ces attestations, l'Office ne peut s'assurer de l'atteinte des objectifs et ne peut alors pas procéder au paiement de la prestation. Les conséquences sont un peu différentes du côté d'Actiris car la rémunération de la prestation n'est pas directement liée aux résultats obtenus mais au nombre de personnes recrutées dans le projet d'accompagnement. Cette manière de faire n'enlève en rien les enjeux importants de l'atteinte des résultats.

III. Le développement de pratiques « clandestines » par les opérateurs privés

- 19 Les opérateurs privés vont développer diverses stratégies pour surmonter ces défis et faire en sorte de poursuivre la collaboration avec le SPE.

III.1. La stratégie du « surbooking » de dossiers et/ou de candidats

- 20 Pour dépasser la première étape qui consiste en l'obtention d'une convention de partenariat avec l'Office de l'Emploi, les anciens opérateurs du Forem qu'ils soient marchands et non-marchands recourent à la technique du « surbooking », qui peut être externe ou interne au dossier de candidature. Le « surbooking externe » correspond à l'introduction d'un nombre plus important de dossiers de candidature afin d'être certain d'obtenir au moins une réponse favorable pour un des projets tandis que le « surbooking interne » est relatif au nombre de sessions de formation souhaitées par l'opérateur. Si ce dernier a envie de réaliser deux sessions de formation, il en notifie cinq dans son dossier afin d'en obtenir deux de la part des chargés de relations partenariales.

« Comme on ne sait pas si on pourra maintenir les postes de travail, j'essaie effectivement de rentrer un peu plus de dossiers de candidature pour être certain d'en obtenir au moins un. Jusqu'ici, la stratégie a été payante mais elle est contraignante ». (Opérateur non-marchand G. du Forem)

- 21 L'objectif est de maintenir au minimum les mêmes conditions au niveau du volume d'activité et, donc, au niveau des recettes financières. Les opérateurs peuvent, alors, assurer la prolongation du contrat de travail de leurs formateurs. Ils savent que cette technique est une forme d'« acte risqué », au sens d'Ogien (2006), car ils se mettent volontairement en situation de danger vis-à-vis de l'Office de l'Emploi. La mise en danger peut être double. Premièrement, les évaluateurs peuvent découvrir la stratégie de «

surbooking » des opérateurs, ce qui risque d'avoir un effet négatif sur la réputation de ces derniers. Deuxièmement, la « gourmandise » des prestataires peut se retourner contre eux dans le cas où le SPE accepte l'ensemble des dossiers introduits et qu'ils ne sont pas en mesure de pouvoir les mettre en œuvre.

- 22 Les opérateurs d'Actiris ne recourent pas au surbooking de dossiers de candidature pour tenter de maintenir les postes dans leur organisme. Cela peut s'expliquer aussi du fait que le système d'appel à projets est plus récent, seulement de quelques années. Puis, ils doivent encoder les candidats dans la base de données de l'Office, ce qui limite le nombre de candidats. Du côté du Forem, la dynamique d'appel à projets est mise en place depuis plus de dix ans. Les chargés de relations partenariales observent un certain nombre d'effets d'habitude et la mise en place de certaines stratégies par les opérateurs. Afin d'atteindre les objectifs, les opérateurs ont parfois recours au « surbooking » de candidats qui consiste en le fait d'accepter plus de demandeurs d'emploi que le nombre requis par session de formation. Elle vise à réduire les risques financiers pour l'opérateur en cas d'abandon de candidats, ce qu'un CRP appelle les « pertes au feu ».

« Il y a juste deux stagiaires qui n'ont pas obtenu de délivrable mais comme on avait pris plus de personnes pour compenser les pertes éventuelles, on arrivait à nos chiffres. J'ai surbooké parce qu'il y a beaucoup de personnes qui abandonnent la formation en cours de route. Si on a une session de douze personnes, on en prend quinze. Si on a trois désistements, on reçoit toute l'enveloppe budgétaire ».
(Opérateur non-marchand E. du Forem)

- 23 Cette pratique est développée par les opérateurs du Forem parce que les financements sont liés aux résultats de la prestation. Dans le cas des prestataires d'Actiris, ceux-ci reçoivent les financements sur la base du nombre de candidats recrutés pour la session de formation. Même s'ils souhaitaient pratiquer la technique du « surbooking », ils ne pourraient pas car ils doivent encoder les informations à propos des demandeurs d'emploi dans la base de données de l'Office, qui limite le nombre de personnes accompagnées. Les prestataires du Forem craignent le fait de perdre des candidats par manque de motivation de ceux-ci. Ils anticipent le risque de perte des financements dédiés aux projets d'accompagnement et/ou de formation. Ce type de pratique est généralement développé par les anciens prestataires. Ils ont trouvé l'astuce pour éviter les problèmes financiers liés aux financements sur la base du résultat.

III.2. La stratégie de la basse qualité

- 24 Quand la situation devient trop critique en termes de candidats manquants, les opérateurs mettent en place des stratégies « risquées » pour atténuer cette « épreuve ». Les stratégies varient selon la région à laquelle l'opérateur appartient. Certains prestataires d'Actiris ont décidé de faire eux-mêmes le recrutement des candidats, sans compter sur l'aide de l'Office et ce, même si la convention de partenariat interdit au prestataire de faire lui-même la publicité de son projet de formation. Promouvoir leur offre auprès des conseillers est considéré comme un « acte risqué » car l'opérateur sait pertinemment bien qu'il ne respecte pas les règles prescrites par l'Office en la matière. Il risque de perdre la confiance établie au sein de la collaboration.
- 25 Dans son discours, un opérateur avoue qu'il est prêt à accepter n'importe quel candidat pour obtenir le nombre de personnes nécessaires à la réalisation de sa prestation. Un prérequis pour participer à sa formation est la connaissance du néerlandais. Quand il n'a pas suffisamment de candidats, le prestataire décide de recruter des demandeurs

d'emploi qui ne parlent pas cette langue. Cette pratique pose question au niveau de la qualité d'encadrement offert à ces candidats, même si on peut considérer par ailleurs qu'il donne une chance au demandeur d'emploi d'avoir un accès à un accompagnement. Le prestataire semble poursuivre l'objectif de remplir à tout prix la session de formation plutôt que de veiller à l'adéquation du profil du candidat par rapport à la formation proposée.

« J'aimerais qu'Actiris nous envoie plus de personnes. C'est normal qu'il fasse ça car on travaille pour lui et c'est noté dans la convention. On doit accepter des personnes qui ne parlent pas néerlandais pour que les groupes soient complets. Le recrutement demande beaucoup de temps. On doit faire de la publicité pour avoir le nombre de personnes qu'il nous faut ». (Opérateur non-marchand J. d'Actiris)

- 26 Certains opérateurs du Forem sont aussi prêts à tout pour arriver aux quotas fixés dans la convention et obtenir leur financement. Au niveau des délivrables, le Forem définit le type d'attestation à fournir par l'opérateur. Rien n'est précisé au niveau de la qualité du délivrable. Les opérateurs ont profité de cette zone de flou au niveau des règles. Une mise à l'emploi est définie par l'Office comme étant un jour à l'emploi. Certains candidats réalisent un jour de travail dans une agence d'intérim ou dans un secteur qui n'a rien à voir avec la formation suivie.

« Le chargé m'a dit que je n'avais qu'à contacter une agence d'intérim pour mettre les stagiaires pendant un jour à l'emploi. J'aurais ainsi atteint mes résultats. C'était une boutade mais il y a du vrai ». (Opérateur non-marchand B. du Forem)

- 27 Lors d'une discussion avec un chargé de relations partenariales sur le trajet vers un organisme partenaire, il nous raconte que certains opérateurs ne fournissent pas des délivrables de qualité. L'un d'entre eux a donné au SPE un curriculum vitae avec peu de contenu et des fautes d'orthographe. Un autre a procuré une attestation de travail où le candidat a travaillé un jour comme garçon de café. Les opérateurs concernés ont obtenu leur financement pour ces candidats-là mais le CRP se pose la question de la qualité de cet emploi et du travail de l'opérateur. Ces pratiques ont nécessairement un impact sur les candidats. Le demandeur d'emploi est peut-être d'accord avec celles-ci mais, en principe, ce n'est pas l'objectif du partenariat de mettre les personnes dans un emploi précaire. Gray (2002) montre dans ses travaux que certaines agences d'emploi sont plus intéressées par les résultats et les financements que la qualité de l'emploi. Certains opérateurs non-marchands adoptent la même attitude en mettant les demandeurs d'emploi dans des emplois qui offrent de mauvais salaires et conditions de travail, comme les « McJobs » qui « déqualifient » les individus (Lindsay et McQuaid, 2004 ; Oriane, 2005).

III.3. La stratégie du « trafic de publics illicites »

- 28 Pour garantir l'atteinte des résultats, les opérateurs du Forem développent une autre stratégie au caractère plus risqué encore. Il s'agit du « trafic de publics illicites » (Remy, 2016) qui consiste en le fait de reprendre des anciens candidats pour atteindre leur quota de demandeurs d'emploi à accompagner. Recourir à cet acte met le prestataire en situation de danger face au cadre légal imposé par l'Office. Il est, surtout, mis en œuvre dans le cas des sessions de formation car l'opérateur doit avoir un nombre minimum de candidats pour pouvoir démarrer sa prestation. Ces stratégies sont plutôt mises en place par les anciens opérateurs sur la base des expériences de collaboration antérieure avec l'Office.

« On a reçu des plaintes de trois stagiaires. On s'est rendu compte que certaines personnes avaient un besoin de mobilisation mais elles étaient dans un module « salariés ». En interpellant l'opérateur, il nous a dit qu'il n'y avait plus de places dans le module « mobilisation ». Il a mis la personne dans une autre session. Il a fait cela uniquement pour remplir un groupe ». (CRP M. du Forem)

- 29 Les opérateurs d'Actiris n'ont pas l'air de pratiquer cette technique lors du recrutement des candidats. Cela peut s'expliquer en raison de la base de données dans laquelle ils doivent encoder les informations sur les demandeurs d'emploi. Par contre, ils y recourent lorsque la personne a terminé sa formation, comme le font également les prestataires du Forem. Certains d'entre eux ont décidé de faire des « filières internes », c'est-à-dire de faire passer des chômeurs d'une action d'accompagnement et/ou de formation d'un appel à projets spécifique vers des formations internes à l'organisme ou des sessions de formation liées à d'autres appels à projets.

« Si la personne qui est dans la mesure APS (Accompagnement de publics spécifiques) a envie d'aller vers la recherche d'emploi, on la dirigera vers la mesure ARAE (Atelier de recherche active d'emploi) que l'on a en interne ». (Opérateur non-marchand D. d'Actiris)

« On a plus ou moins la moitié des stagiaires qui s'engage dans une de nos formations internes après avoir suivi la session de formation de l'appel à projets. Et les autres personnes sont réorientées vers d'autres métiers connexes. Normalement, on ne peut pas faire de filières internes. On n'est pas censé avoir des modules de l'appel à projets qui promeuvent nos formations internes. [...] L'objectif final, c'est de former les demandeurs d'emploi. C'est clair que notre idée, c'est que les gens soient réinsérés socioprofessionnellement ». (Opérateur non-marchand E. du Forem)

- 30 Certains candidats sont repris par les opérateurs alors qu'ils ont déjà suivi un module de formation au sein de cet organisme. La mise en place de ce « trafic de publics illicites » les aide à remplir leur session de formation et à obtenir l'entièreté des financements promis par la convention de partenariat. Ces pratiques de « filières internes » sont proscrites par le SPE car elles témoignent d'un double financement de l'opérateur pour un même candidat. Certains prestataires prennent ce risque car ils estiment que ces pratiques permettent de fluidifier le parcours du demandeur d'emploi et, au final, d'obtenir une meilleure réinsertion socio-professionnelle. Ce trafic témoigne parfois d'un cercle vicieux où le demandeur d'emploi reste en permanence en formation sans se réinsérer réellement dans un emploi.
- 31 Les opérateurs privés marchands et non-marchands sont tous deux concernés par ce « trafic de publics illicites ». Cependant, il se traduit un peu différemment selon le type d'opérateur car l'un réalise des formations structurelles et l'autre gère des offres d'emploi. Dans les deux cas, la difficulté se situe au niveau de la définition du « sens de circulation » des demandeurs d'emploi. Le mouvement s'effectue par moment vers l'intérieur de l'agence ou de l'organisme. Les privés marchands orientent les demandeurs d'emploi vers leurs offres d'emploi. Les privés non-marchands font de même en envoyant les stagiaires vers leurs propres formations alors qu'en principe, la règle de l'appel à projets stipule que le mouvement de circulation doit s'effectuer vers l'extérieur de l'agence ou de l'organisme d'insertion socioprofessionnelle.

IV. Le rôle des chargés de relations partenariales

- 32 Les services publics de l'emploi ont un département partenariat dont les agents dénommés les « chargés de relations partenariales » ont pour mission de sélectionner les opérateurs privés et de les encadrer pour la mise en œuvre de leur projet d'accompagnement et/ou de formation à destination des chômeurs. Les CRP sont en quelque sorte l'interface entre les opérateurs et le SPE. Ils vont organiser plusieurs rencontres (comités d'accompagnement ou de suivi) avec les opérateurs, soit individuellement du côté du Forem, soit collectivement du côté d'Actiris. L'objectif est d'échanger à propos de l'avancement des projets et aussi donner des informations, des documents, des conseils et répondre aux questions. Au sein du Forem, les comités s'organisent en début, au milieu et en fin de prestation des opérateurs privés afin de lancer le projet, de le suivre et de veiller à son bon déroulement et, enfin, de l'évaluer. En revanche, du côté d'Actiris, ils sont organisés par thèmes (présentation d'un nouveau document, questions administratives et budgétaires, accompagnement de publics spécifiques, bilan annuel, etc.) quelques fois (deux à cinq fois) par année selon le type d'appel à projets.
- 33 Les CRP vont veiller au bon déroulement du projet mais aussi au respect de la convention de partenariat, c'est-à-dire des droits et des devoirs de chacun. Ils doivent gérer la collaboration à la fois dans ses bons moments mais aussi dans les « épreuves » comme les difficultés administratives, financières, relationnelles, organisationnelles, etc. Dans un précédent article sur la question de la confiance dans ces partenariats issus du champ de l'emploi, nous avons remarqué que les agents font circuler des objets symboliques (valeurs, règles, normes...) et physiques (documents, chiffres, informations...) pour réguler et pérenniser la relation partenariale (Remy et Oriane, 2013). Les CRP vont rappeler les règles de partenariat et de fonctionnement quand ils remarquent une pratique informelle. Ils vont toujours privilégier le maintien de la collaboration en donnant une seconde voire une troisième chance à l'opérateur de montrer qu'il peut changer son comportement. Les réactions des agents varient selon la gravité de la pratique en ce sens où, quand celle-ci a un impact positif pour le parcours du demandeur d'emploi, ils laissent passer tout en rappelant la règle. Dans ce cas, ils vont en quelque sorte « autoriser pour une fois » la stratégie car elle fait sens au vu de la situation. Par contre, ils sanctionnent plus rapidement l'opérateur quand ils notifient des effets négatifs pour le candidat. Ils peuvent aller jusqu'à stopper le partenariat s'ils remarquent des abus de stagiaires.
- 34 Face aux problèmes récurrents, les CRP vont prendre en considération les plaintes voire les propositions faites par les opérateurs privés. Ils vont alors assouplir ou créer de nouvelles règles pour permettre à certaines pratiques informelles de devenir légales. Un exemple emblématique est le surbooking de candidats pour les sessions de formation. Par crainte de ne pas atteindre leur objectif et, par conséquent, de ne pas obtenir l'ensemble des subsides, certains opérateurs privés ont tendance à recruter plus de candidats que le quota imposé par le SPE. Ils n'étaient pas sanctionnés mais rappelés à l'ordre pour cette pratique car la règle n'autorisait pas le recrutement de plus de dix personnes par groupe. Pourtant, les opérateurs justifiaient à juste titre la difficulté de garder motivés les candidats donc le surbooking leur permet une réduction de ce risque. Certaines directions

régionales du Forem ont décidé d'assouplir la règle en autorisant une fourchette de deux à trois candidats supplémentaires par groupe.

- 35 De la sorte, les CRP vont participer à l'assouplissement des règles de collaboration pour prendre en considération les réalités vécues par les opérateurs privés et ce, dans la mesure où ces nouveaux modes de fonctionnement sont bénéfiques pour l'insertion des demandeurs d'emploi. Cela permet au SPE d'atteindre plus facilement ses objectifs en termes d'accompagnement des chômeurs. À force de récurrence des opérateurs privés, les services partenariat font apparaître de nouvelles modalités et règles de fonctionnement mais cela prend en général plusieurs années car ces institutions publiques sont (hélas) bien connues pour une certaine lenteur et lourdeur administrative, malgré les bonnes volontés des CRP.

Conclusion

- 36 Cet article se centre sur les partenariats entre services publics de l'emploi et prestataires de service qui organisent l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi. Un intérêt tout particulier a porté sur la « vie parallèle » de ces partenariats dans le champ de l'emploi car elle aide à saisir la manière dont les ressources publiques sont gérées. Pour ce faire, nous avons regardé la mise en place ou non par les opérateurs privés de stratégies face aux situations critiques émergeant d'une collaboration dans le cadre du dispositif d'appel à projets. Les épreuves majeures sont l'obtention d'un contrat de collaboration, la mobilisation des demandeurs d'emploi et la mesure des résultats de la prestation. Le développement de stratégies pour y faire face témoigne de rapports de force entre acteurs. Ces pratiques (surbooking de dossiers et/ou de candidats, promotion illégale de leur formation, basse qualité et trafic de publics illicites) ne sont pas mises en œuvre par tous les prestataires mais, principalement par les anciens opérateurs car les expériences de collaborations antérieures avec l'Office de l'Emploi leur ont permis de découvrir les failles du système de l'appel à projets.
- 37 Elles sont difficiles à identifier car elles ont en quelque sorte un caractère caché en ce sens où les opérateurs tentent de les maintenir invisibles aux yeux des CRP, au risque pour eux de recevoir une sanction. Ces stratégies permettent notamment l'obtention d'un conventionnement et du financement. Certaines d'entre elles sont « nocives » pour la réinsertion des demandeurs d'emploi alors que d'autres la facilitent. Les opérateurs jouent avec les règles du marché de l'emploi, ce qui les fait apparaître par moment comme des « clandestins de l'efficacité » et, à d'autres, comme des « boycotteurs ». Certains dispositifs informatisés de gestion des parcours des chômeurs réduisent la présence de ces pratiques ainsi que certains modèles de gestion du partenariat (Remy, 2015). Les chargés de relations partenariales au sein des services partenariat des SPE ont pour mission principale l'encadrement des opérateurs privés dans la mise en place de leur prestation à destination des chômeurs. Le SPE exerce bien un contrôle effectif de la bonne exécution du contrat de partenariat qu'il a signé avec ses partenaires et auxquels ils délèguent ses bénéficiaires, les demandeurs d'emploi. Il veille au travail effectué car il doit lui-même rendre des comptes aux Instances supérieures et aux Gouvernements sur ses activités et ce, notamment au travers de données chiffrées pour prouver qu'il a atteint ses objectifs.
- 38 Plusieurs pistes d'amélioration peuvent être émises afin d'envisager au mieux la supervision publique sur l'exécution du contrat d'accompagnement/de formation par les

opérateurs privés. Premièrement, une manière de réduire le sentiment de concurrence entre opérateurs marchands et non-marchands est de passer par une séparation du dispositif d'appel à projets en deux, une partie étant réservée aux marchands et l'autre aux non-marchands. Si le dispositif d'appel à projets est maintenu en l'état, les agents du SPE doivent inviter les opérateurs à travailler mutuellement sur leurs stéréotypes. Deuxièmement, il semble nécessaire pour les institutions publiques d'acquérir plus de souplesse et de réactivité face aux problèmes récurrents afin d'éviter l'enlisement dans des situations difficiles. Troisièmement, comme les modalités du partenariat ont des effets sur la collaboration, il paraît indispensable de les repenser régulièrement car les stratégies sont mises en place pour contourner des règles qui ne font pas sens pour les opérateurs privés (e.g. envisager des fourchettes pour le quota de candidats à accompagner). Il s'agit alors de développer un modèle plus souple et plus sur mesure qui permet d'intégrer rapidement les éléments du contexte socioéconomique ainsi que les caractéristiques des publics accompagnés. Il serait aussi intéressant de mettre au cœur de ce modèle la qualité du travail réalisé par les prestataires plutôt que la quantité (Remy et Lavitry, à paraître), surtout quand il s'agit d'encadrer un public fort éloigné de l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

- Belhocine, N., Facal, J. et Mazouz, B., « Les partenariats public-privé: une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, 12 (1), 2005, pp. 2-14.
- Boltanski, L. et Thévenot, L., *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard, 1991.
- Bessy, C. et Eymard-Duvernay, F., *Les intermédiaires du marché du travail*, Paris : PUF, 1997.
- Campagnac, E., « Introduction » in Campagnac, E. et al. *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 2009, pp. 17-45.
- Crozier, M. and Friedberg, E., *Actors and Systems. The politics of Collective Action*. Chicago : The University Press of Chicago, 1980.
- Dahl, R.A. et Lindblom, C.E., *Politics, Economics and Welfare*. New York, Harper & Brothers, 1953.
- Divay, S., « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi. Les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? », *Travail et emploi*, 119, 2009, pp. 37-49.
- Dubois, P., *Sabotage in Industry*. London : Penguins, 1979.
- Fischer, G.-N., *Espace industriel et liberté*. Paris : Presses Universitaires de France, 1980.
- Fischer, G.-N., « Lieux de travail et autogestion clandestine ». *Culture Technique*, 8, 1982, pp. 99-111.
- Georges, N., « Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales ». *Regards croisés sur l'économie*, 2, 2007, pp. 178-187.
- Giauque, D., « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture "institutionnelle" », *Revue française d'administration publique*, 130, 2009, pp. 383-394.

- Gray, A., « Jobseekers and gatekeepers: the role of the private employment agency in the placement of the unemployed ». *Work employment and society*, 16(4), 2002, pp. 655-674.
- Hughes, E.C., *Le regard sociologique. Essais choisis*. Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996.
- Jobert, B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, pp. 219-234.
- Junker, B. H., *Field Work*. Dallas : Midway, 1980.
- Laino, G. et Padovani, L., « Le partenariat pour rénover l'action publique. L'expérience italienne ». *Pôle Sud*, 12, 2000, pp. 27-46.
- Lascoumes, P. et Laborier, P., « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État ». In : Meyer, S., Naves, M.-C. et Ribémont, T. *Travailler avec Foucault : retours sur le politique*, Paris: L'Harmattan, 2005.
- Lévesque, B., « Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général ». *Les Cahiers du CRISES*, n°ET0701, 2007.
- Lindsay, C. et McQuaid, R. W., « Avoiding the 'McJobs': unemployed job seekers and attitudes to service work », *Work, employment and society*, 18 (2), 2004, pp. 297-319.
- Muller, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 155-187.
- Ogien, A., « Éléments pour une grammaire de la confiance ». In Ogien, A. et Quéré, L. *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*. Paris : Economica, 2006, pp. 217-232.
- Orianne, J.-F., « Le traitement clinique du chômage ». Thèse de doctorat en sociologie. Université Catholique de Louvain, Belgique, 2005.
- Remy, C. et Orianne, J.-F., « Les chargés des relations partenariales et ses clients: Significations et usages de la confiance », *Revue européenne de droit social*, 20 (3), 2013, pp. 67-98.
- Remy, C., « La création de partenariats par les services publics de l'emploi belges et suisses: Quels sont les impacts du modèle de gestion du partenariat sur la collaboration ? », *Politiques et management public*, 32(1), 2015, pp. 63-77.
- Remy, C., *Des partenariats publics-privés pour l'insertion des demandeurs d'emploi : une question de confiance ?* Ciriec et Intradel, Belgique, 2016.
- Remy, C. et Lavitry, L. « De la quantité de demandeurs d'emploi à la qualité de l'accompagnement. Des professionnels entre « esprit gestionnaire » et relation de service », *Revue Française de Socio-Economie*, à paraître.
- Rousseau, Y., « Du monopole public de placement à un nouveau service public de l'emploi », *Droit social*, avril 2005.
- Thoenig, J.C., « Politiques publiques et action publique ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5 (2), 1998, pp. 295-314.
- Zimmerman, D.H., « Fieldwork as Qualitative Method ». ZUMA Working Paper, 1981.

ANNEXES

Encadré méthodologique

Notre démarche empirique s'inscrit dans une perspective qualitative, basée sur la réalisation d'« observations participantes » (Junker, 1980) et d'entretiens semi-directifs. La combinaison de ces deux méthodes nous a permis de saisir dans l'instant et dans les discours les mécanismes de construction/destruction de la confiance entre les parties-prenantes. Pendant un an, nous avons eu l'opportunité d'observer les activités du service partenariat de chaque SPE.

Le recours à un travail intense d'observation participante, par le « *tracking* » (suivi) (Zimmerman, 1981 ; Oriane, 2005) des agents – les chargés de relations partenariales (CRP) – dans leur travail quotidien, nous a permis de saisir dans l'instant la vie des partenariats, de leur ébauche à leur dissolution. Nous avons eu l'occasion de participer aux différentes réunions internes et externes, dont les réunions communément appelées « comités d'accompagnement » qui sont organisées entre les CRP et les opérateurs pour la mise en place des projets d'accompagnement et de formation à destination des demandeurs d'emploi. Les CRP ont pour mission de sélectionner les opérateurs et de les encadrer (suivi et évaluation des projets) lors de la mise en œuvre de leur prestation. Des comités d'accompagnement sont en général prévus au début, au milieu et à la fin du projet. Ils s'effectuent de manière individuelle au Forem (le CRP avec un seul prestataire) et collective chez Actiris (plusieurs CRP avec l'ensemble des prestataires d'un même appel à projets).

Sur la base de nos observations, des entretiens semi-directifs ont été effectués avec les chargés de relations partenariales (N= 35) et les opérateurs privés (N= 21) afin de cerner la manière dont ils vivent ces réunions en particulier et la collaboration en générale, notamment en termes de confiance. Nous les avons interrogés sur le processus de création du partenariat, le déroulement de la sélection des opérateurs privés, la contractualisation, le suivi des projets, la gestion des situations critiques (problèmes administratifs, relationnels, organisationnels, ...), l'évaluation des projets, les collaborations antérieures ainsi que leur vécu relationnel. Le fait de suivre les agents dans leur travail nous a permis d'entrer plus aisément en contact avec les prestataires pour réaliser des entretiens avec eux.

Pour mettre de l'ordre dans notre matériau, nous avons décidé de suivre les différentes étapes de l'appel à projets et la vie du partenariat à savoir la sélection des opérateurs, la contractualisation, la mise en œuvre et le suivi des projets, l'évaluation des projets et le renouvellement de l'accord de partenariat. Ces phases ont été reconstruites et catégorisées *a posteriori* en trois étapes clés de la vie de la société: le conventionnement, le suivi des projets et l'évaluation des projets par les CRP. L'analyse de l'ensemble du matériau s'est effectuée par l'identification des difficultés, des « épreuves ». Ainsi, un ensemble d'épreuves effectives (observations) et racontées (entretiens) ont été identifiées pour chacune des étapes de la vie du partenariat. Nous avons pu ensuite procéder à l'analyse en termes de confiance et de stratégies développées par les acteurs de terrain.

NOTES

1. Les directives sont le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993), la Stratégie européenne pour l'emploi et la Convention 181 de l'Organisation Internationale du Travail (1997).

RÉSUMÉS

Dans cet article, nous nous intéressons à la prise en charge des chômeurs par les opérateurs privés d'emploi. Les services publics de l'emploi doivent partager le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec des prestataires de service qui ont, désormais, pour mission d'organiser l'accompagnement et la formation des chômeurs. Des collaborations naissent entre acteurs privés et publiques sous la forme de « partenariats publics-privés », dans une relation de « délégation » de la mission du service public. Cette gestion « mixte » du marché de l'emploi pose question au niveau de la gestion des ressources publiques par les acteurs privés. Notre enquête, réalisée en Belgique francophone, propose de regarder les effets de cette gestion à travers les défis que pose le marché de l'accompagnement des chômeurs. Les résultats mettent en évidence le développement par les acteurs privés de stratégies « clandestines » pour contourner les problèmes rencontrés lors de la collaboration. Nous verrons dans quelle mesure celles-ci ont un effet sur le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi ainsi que la manière dont les agents des services partenariats des services publics de l'emploi gèrent ses stratégies.

AUTEUR

CÉLINE REMY

Docteure en sociologie de l'Université de Liège, en Belgique. Elle a travaillé pendant sept ans respectivement au sein du Centre de Recherche et d'Interventions Sociologiques (CRIS, ULg), du Laboratoire d'Etudes sur les Technologies, l'Innovation et le Changement (LENTIC, HEC-ULg) et du Groupe Interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Education et la Formation (GIRSEF, UCL). Soutenue en 2014, sa thèse de doctorat analyse les processus de confiance et de capacitation au sein des collaborations entre services publics de l'emploi et les opérateurs privés en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avec une comparaison internationale Belgique-Suisse. Cette recherche a été récompensée par une mention spéciale du Prix Joseph Merlot – Joseph Leclercq 2015 du CIRIEC pour la pertinence sociétale et l'originalité de l'approche du sujet. Adresse mail : celineremy9@gmail.com