

## **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 ?**

### **Creation of partnerships by Belgian and Swiss Public Employment Services: What are the Impacts of the Management Partnership Model on the Collaboration?**

Céline Remy

celine.remy@ulg.ac.be

#### **Résumé :**

Les services publics de l'emploi (SPE) belges et suisses font appel, depuis des années, à des opérateurs privés marchands et non-marchands pour la mise en place de projets de formation et d'accompagnement à destination des demandeurs d'emploi. Chaque SPE possède un modèle spécifique de management des collaborations qui est, selon nous, plus ou moins autonomisé et capacitant pour les parties-prenantes. Nous nous intéressons, dans le cadre de cet article, aux effets des modèles de gestion du partenariat sur la collaboration établie entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés. L'objectif est de montrer que le modèle de partenariat peut faire apparaître des attitudes spécifiques dans le chef des prestataires. Certains comportements peuvent nuire à la bonne collaboration entre les parties-prenantes.

**Mots-clés :** Services publics de l'emploi, prestataires, modèle de partenariat, gestion, stratégies.

#### **Summary :**

Since years, Belgian and Swiss Public Employment Services (PES) call to private market and non-market operators for the implementation of training and support projects for jobseekers. Each PES has a specific management model of collaboration which can, we believe, become more or less autonomous and empowered for stakeholders. In the context of this article, we are interested in the effects of the management partnership models on the collaboration between the public employment services and the private operators. The aim is to show that the partnership model can reveal specific attitudes on the part of providers. Some behaviors may be prejudicial to a good cooperation between stakeholders.

**Keywords :** Public Employment Services, Service Providers, Model of Partnership, Management, Strategies.

## Introduction

Les premiers partenariats sur le marché de l'emploi belge et suisse datent du début des années 90. Ils sont le fruit d'une collaboration entre les services publics de l'emploi (SPE) et les opérateurs privés non-marchands (organismes d'insertion socioprofessionnelle, entreprises de formation par le travail, etc.). L'accroissement des problèmes sociaux dont le chômage et le manque de qualification des individus pousse le tissu associatif à établir des partenariats avec l'Office de l'Emploi pour obtenir des financements afin de mener à bien des projets de réinsertion socioprofessionnelle à destination des chômeurs. Ces organismes participent à la « mise à l'agenda politique de la controverse » (Padioleau, 1982 ; Thoenig, 1998) sur l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi. Les gouvernements décident alors de soutenir de manière systématique les actions locales entreprises dans les domaines de la formation et de l'insertion professionnelle.

Les services publics de l'emploi doivent collaborer avec le « maillage du terrain » (Ferrand, 1997 : 74), les acteurs existants et déjà en action sur le territoire, c'est-à-dire avec ceux qui participent à « l'action collective », à « l'action publique » et, par conséquent, à la politique (Thoenig, 1998). Ils doivent adapter leurs techniques d'intervention à la réalité de terrain. La dimension de la « territorialisation » apparaît dans le développement des nouvelles politiques publiques d'emploi car celles-ci ne peuvent être mises en œuvre qu'en tenant compte des spécificités de chaque territoire et, par conséquent, des besoins des individus. Le marché de l'emploi n'est pas le même dans deux régions différentes, voire au sein d'une même région. Ainsi, « *le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics [...] le territoire est un élément constitutif du politique* » (Duran et Thoenig, 1996 : 582-583). La déconcentration ou la décentralisation des politiques engendre, d'après Garraud (2000 : 151), des enjeux territoriaux en termes d'espace géographique et d'intervention mais aussi d'espace institutionnel. Ces espaces sont redéfinis par les nouvelles politiques de l'emploi dont l'objectif est la lutte contre le chômage. Kaddouri (1997 : 109) met en évidence le fait que « *les décideurs institutionnels, aussi bien publics que privés, ont de plus en plus tendance [...] à faire travailler les représentants en partenariat* ».

Les services publics de l'emploi, créés en 1989<sup>1</sup>, font partie des acteurs-clés mandatés au soutien principalement financier de ces actions. Ils ont pour mission de s'occuper des compétences emploi et formation. Il en existe un par région en Belgique (Wallonie, Bruxelles, Flandres) et un par canton en Suisse (26 au total). En Belgique, l'emploi est une compétence fédérale pour la partie assurance-chômage mais, les aspects accompagnement et contrôle du chômeur sont régionalisés respectivement depuis 1984 et 2014. Par contre, en Suisse, l'emploi est une compétence confédérale gérée par le SECO, c'est-à-dire le Secrétariat d'État à l'Économie qui a en charge toutes les questions liées à la

---

<sup>1</sup> Les SPE belges apparaissent suite au décret du 1<sup>er</sup> février 1989 sur la création des SPE. L'Office National de l'Emploi, assurance-chômage, leur délègue alors les services de placement et de formation professionnelle. Les SPE suisses naissent de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les services de l'emploi et la location de services.

politique économique. Les régions belges et les cantons suisses ont une grande liberté au niveau du développement de mesures de formation et d'emploi à destination des chômeurs.

Les opérateurs non-marchands déposent, de leur initiative, auprès de l'Office de l'Emploi un dossier de candidature présentant un projet d'accompagnement et/ou de formation à destination des demandeurs d'emploi. Les projets développés répondent aux besoins du marché de l'emploi régional et aux profils des chômeurs. Ils peuvent alors concerner un profil particulier comme les jeunes, les femmes, les personnes de plus de 50 ans, etc. Les agents du SPE examinent le dossier afin d'octroyer ou non un financement au prestataire. À cet époque-là, aucun appel à marchés n'est organisé par l'Office de l'Emploi ni même aucun processus de sélection formel avec une mise en concurrence des prestataires. Une fois le subside octroyé, le financement est renouvelé tacitement chaque année sans faire l'objet d'une évaluation formelle. Dans les années nonante, les procédures de sélection des opérateurs, de suivi des projets et d'évaluation de ces projets ne sont ni formalisées ni standardisées.

Différentes directives européennes, dont la stratégie européenne pour l'emploi et la convention 181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en 1997, invitent les SPE à établir des collaborations avec les opérateurs marchands (agences privées de placement, sociétés anonymes, etc.). D'après Oriane (2005), ces partenariats visent le développement de l'« employabilité » (Gazier, 2005 : 96) des chômeurs. Des partenariats entre les SPE et les opérateurs marchands apparaissent, désormais au milieu des années 2000, en Belgique et en Suisse. Les acteurs publics, privés non-marchands et privés marchands doivent partager le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les SPE décident alors de recourir aux techniques d'appel à marchés pour établir des collaborations de sous-traitance avec les prestataires de service.

Précisons tout de même quelques éléments de contexte pour comprendre le fonctionnement du marché de l'emploi dans chaque pays. La particularité du marché économique suisse est d'être florissant et de connaître un taux de chômage relativement bas. Celui-ci se situe à 3% contre 8% en Belgique. Les chômeurs suisses ne peuvent rester qu'un an au chômage ; puis, ils en sont exclus, ce qui n'est pas le cas pour les chômeurs belges dont l'allocation de chômage est donnée à vie, dégressive et contrôlée régulièrement par l'assurance-chômage. Les chômeurs ne sont pas contraints d'intégrer ces projets mais y sont fortement invités dans certains cas. Notamment par exemple, lorsqu'ils risquent la suppression de leur allocation par l'organisme d'assurance-chômage s'ils ne « s'activent » pas suffisamment. Les SPE belges collaborent avec cent cinquante opérateurs chacun alors que le SPE suisse coopère avec septante prestataires.

D'un point de vue méthodologique (cf. encadré ci-dessous), trois études de cas ont été réalisées au sein de SPE dont deux en Belgique et une en Suisse. Les SPE belges ont été choisis car ils doivent suivre les directives de la convention 181 de l'OIT en matière d'établissement de collaborations avec les opérateurs privés, ce qui n'est pas le cas pour le SPE suisse. Il nous a semblé pertinent de comparer la

manière dont chacun crée du partenariat. La Suisse est fortement influencée par les politiques européennes d'emploi sans pour autant être directement concernée par celles-ci. Il s'avère que chaque SPE possède un modèle particulier de gestion du partenariat. Nous avons alors décidé de regarder l'effet du modèle sur la collaboration. Entre 2005-2010, ces SPE décident de changer leur politique en matière de recours aux prestataires de service. Ils mettent en place un nouveau modèle de management des partenariats et une formalisation des procédures d'encadrement des prestataires. Chaque modèle possède des modalités spécifiques de création et de gestion du partenariat.

Les SPE en Belgique mobilisent l'appel à projets (environ 18.000 places pour un total de 310.000 chômeurs indemnisés sur les deux régions étudiées) comme technique de création du partenariat tandis que le SPE suisse recourt à l'appel à initiatives (environ 1.300 places pour 17.000 chômeurs). La gestion des appels à prestataires s'effectue par les services partenariats qui se trouvent au sein de chaque SPE. Les agents de ce service ont pour mission de procéder à la sélection des prestataires et de veiller à la bonne mise en œuvre des projets d'accompagnement et/ou de formation des chômeurs. Ils doivent organiser des réunions qui sont individuelles (opérateur et agent en face à face) ou collectives (opérateurs et agents réunis lors de réunions à thèmes) et standardisées (réunions planifiées et imposées par le SPE) ou « sur mesure » (réunions organisées selon l'évolution du projet et les besoins de l'opérateur) avec les opérateurs sélectionnés pour l'établissement d'une collaboration.

À partir de la combinaison de ces modalités, trois modèles de gestion du partenariat sont identifiés : 1) une gestion collective et sur mesure au SPE 1, 2) une gestion individualisée et standardisée au SPE 2 et 3) une gestion individualisée et sur mesure au SPE 3. Comme nous l'expliquerons plus loin, ces modèles sont, selon nous, plus ou moins autonomisés et capacitants pour les parties-prenantes. Dans le cadre de cet article, nous nous intéressons aux effets des modèles de gestion du partenariat sur la collaboration établie entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés. L'objectif est de montrer que le modèle de partenariat peut faire apparaître des attitudes spécifiques dans le chef des prestataires qui peuvent nuire fortement à la bonne collaboration entre les parties-prenantes.

#### **Encadré méthodologique**

Trois études de cas ont été réalisées entre septembre 2011 et octobre 2012. L'objectif de la recherche était d'étudier la collaboration entre les SPE et les opérateurs privés marchands et non-marchands. Pour ce faire, nous avons intégré les services partenariats des SPE pendant plusieurs mois pour observer les activités partenariales et les interactions entre les agents et les prestataires. Nous avons « filé » (Latour, 1995) les agents afin de saisir leur travail quotidien et l'ensemble des activités partenariales du service. Suite à ce travail d'observation, des entretiens semi-directifs et compréhensifs ont été effectués auprès des agents des SPE (N = 52) et aussi auprès des prestataires de service (N = 31). Au total, quatre-vingt-trois entretiens ont été réalisés. Les éléments d'observation et les entretiens serviront à illustrer nos propos.

## **1. De nouvelles politiques partenariales menées par les services publics de l'emploi**

De nouvelles directives européennes apparaissent dans les années nonante, en matière de politique publique d'emploi, à travers notamment le livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993) ainsi qu'à travers la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et la convention 181 de l'OIT. Le livre blanc accorde une place centrale à la formation des individus et à une meilleure coordination des actions des différents organismes actifs dans ce champ. La SEE énonce vingt et une lignes directrices pour l'emploi qu'elle organise autour de quatre piliers dont l'un d'entre eux invite les individus à travailler leur capacité d'employabilité. La convention 181, quant à elle, invite les opérateurs privés à collaborer avec les services publics de l'emploi. Ces différentes directives provoquent des changements au niveau des politiques et des pratiques partenariales menées par les SPE. Elles incitent, par exemple, ces derniers à se repositionner sur le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les SPE belges et suisses endossent un double rôle qui est celui d'opérateur et celui de « régisseur ». Ils doivent, désormais, réguler ce marché en veillant à l'harmonisation et à la coordination des différentes activités qui se déroulent dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle (cf. extrait 1). Les SPE s'inscrivent dans une gestion mixte du marché de l'accompagnement car les activités d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi doivent être partagées entre l'Office de l'Emploi et les opérateurs privés.

*Extrait 1 :*

*« Un des pôles de l'Office doit s'occuper de réguler le marché de l'accompagnement et de chercher une certaine synergie entre les différentes activités. L'objectif est d'intervenir sur le marché car on ne peut pas faire tout et n'importe quoi, n'importe comment. Le rôle de « régisseur », c'est mettre tous les acteurs autour de la table pour que l'Office prenne en considération tout ce qui se fait sur le marché afin de combler les manques et les besoins ».*  
*(Agent B. du SPE 2)*

Pour la mise en place de ces collaborations, les SPE ont créé ou formalisé, fin des années 90 ou début 2000, un service partenariats qui a pour mission de mettre en place des appels à marchés publics pour établir et étendre les collaborations avec les différents organismes du champ de l'insertion socioprofessionnelle. Le recours à ces appels permet aux services partenariats de se professionnaliser par l'instauration de nouvelles règles et pratiques en matière d'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Chaque SPE a dû se positionner par rapport aux différents types d'appels. Certains ont choisi de mobiliser la technique d'appel d'offres alors que d'autres préfèrent recourir à l'appel à projets ou à l'appel à initiatives (cf. extraits 2). L'appel d'offres possède un cahier des charges très précis. Il permet la sélection d'un ou deux prestataire(s). Par contre, l'appel à projets a un cahier des charges plus souple. Il autorise la sélection de dizaines de prestataires. L'appel à initiatives

permet d'établir un conventionnement, résultant d'un processus de négociation entre les deux parties-prenantes, avec plusieurs prestataires potentiels.

*Extraits 2 :*

*« Il fallait ouvrir le marché aux opérateurs privés marchands dont le secteur de l'intérim. On a repensé le système car il ne correspondait pas à la gestion mixte, ni à la législation européenne. Il n'y avait pas de mise en concurrence donc les opérateurs rentraient facilement dans les programmes de formation puis les conventions étaient tacitement reconduites. Il n'y avait pas vraiment d'évaluation. On regardait si ça répondait au programme mais il n'y avait pas d'indicateurs sur lesquels l'évaluation pouvait se fonder. Finalement, on a décidé que seul l'appel à projets pouvait être utilisé dans le cadre d'actions d'accompagnement et ce, en raison du contrat de gestion de l'Office ». (Agent G. du SPE 1)*

*« On a été le premier canton à faire des appels d'offres pour les formations. On a aussi été le premier à vouloir les stopper parce que c'est une machine bureaucratique qui ne garantit pas la qualité. Quand on a fait ces expériences d'appel d'offres, on voulait vraiment ouvrir le marché. On trouvait ça bien mais les prestataires qui avaient rédigé une bonne offre ne faisaient pas, au final, une bonne prestation. Donc, on fait du gré à gré, des appels à initiatives, ce qui permet de se mettre autour de la table et de discuter pour construire le projet avec le prestataire. On s'ajuste mutuellement ». (Agent B. du SPE 3)*

Les agents du service partenariats, dénommés respectivement « gestionnaires de projets » au SPE 1, « chargés de relations partenariales » au SPE 2 et « responsables formation » au SPE 3 ont pour mission de « tisser du lien » avec les opérateurs privés et de les encadrer dans la mise en place de leur prestation. Ils participent au processus d'évaluation des dossiers de candidature déposés par les opérateurs. Ils assurent le suivi des projets grâce à la signature d'une convention de collaboration et à l'organisation de réunions régulières. Les agents effectuent également l'évaluation de la prestation en regardant l'atteinte des objectifs, la qualité du travail effectué, la satisfaction des candidats via, entre autres, le nombre de plaintes déposées, le déroulement de la collaboration, etc. L'accompagnement des opérateurs s'effectue selon les règles définies par le canevas de l'appel à marchés qui est élaboré par le service partenariats. Les clauses concernant les modalités d'encadrement des prestataires diffèrent selon la politique partenariale de l'Office. Elles dessinent trois modèles très différents de gestion des partenariats. Ces modèles ou « dispositifs de gestion » (Hatchuel et Weil, 1992) se formalisent et s'institutionnalisent suite aux directives européennes. Ils constituent en quelque sorte de nouvelles formes de régulation du marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

## 2. Vers une modélisation des trois modèles de gestion des partenariats

Une manière de catégoriser les modèles de management des partenariats mis en place par les SPE est de mobiliser les processus d'autonomisation et de capacitation d'un partenariat. Ces deux processus n'ont pas nécessairement un lien automatique mais ils peuvent se combiner (Remy, 2014). Pour comprendre le processus d'autonomisation, il est nécessaire de se référer aux travaux de Luhmann (2006) où il identifie deux niveaux de la confiance qui sont le niveau interpersonnel et le niveau systémique. La confiance interpersonnelle apparaît dans les relations entre les individus. Elle se base sur la réputation et/ou les compétences reconnues par autrui, souvent suite à des expériences antérieures (Ramonjavelo et al., 2006). La confiance institutionnelle s'appuie sur « *le tiers niveau de transcendance des institutions sociales et politiques* » (Dallaire et Boisclair, 2008 : 89).

L'intérêt de la distinction entre ces différents niveaux est de voir comment un système – le partenariat – s'autonomise de ses membres en coprésence. L'autonomisation s'effectue par le passage d'une confiance interindividuelle à une confiance systémique, ce que Teubner (1993) appelle « *l'autopoïèse* ». Le partenariat subit en quelque sorte une forme de standardisation ou de généralisation. Il ne dépend plus des acteurs, ni du groupe qui le fondent. Les acteurs en interaction ont créé une identité commune par l'appartenance à un partenariat. Ce groupe d'individus a produit des actions et des normes qui ont elles-mêmes généré une « *organisation autonome possédant son identité collective, ses règles formelles, ses décisions, etc.* » (Teubner, 1996 : 260). Dans le cas d'un partenariat, la confiance désigne le fait, pour les partenaires en présence, de se fier aux normes et exigences reprises pour la prestation d'un service public et aux règles régissant les marchés publics (Ramonjavelo et al., 2006 : 357). Selon Zucker (1986), elle repose sur les mécanismes formels indépendants des caractéristiques personnelles ou organisationnelles ou de l'historique des échanges. Dès lors, un partenariat peut, selon les moments de sa vie, être faiblement autonomisé (prédominance de la confiance interpersonnelle) ou fortement autonomisé (prédominance de la confiance systémique).

Le processus de capacitation, quant à lui, fait référence aux travaux de Sen (2000, 2005) sur l'approche par les « capacités ». Celle-ci permet d'évaluer les situations et les arrangements sociaux à partir d'un double critère : les « *functionings* », c'est-à-dire les fonctionnements, les réalisations et les accomplissements effectifs, et l'étendue de la « *liberté réelle* ». L'ensemble des réalisations n'a de sens qu'associé à l'ensemble des alternatives sur lesquelles un individu (ou une organisation) peut se prononcer. C'est cet espace des choix « réellement possibles » (i.e. l'ensemble des accomplissements et des cours de vie qu'un individu a la possibilité réelle d'atteindre parmi ceux auxquels il accorde de la valeur) que Sen (2000) va appeler la « *capability* » (capacité ou capabilité) d'un individu. La « *capacité* » désigne alors « *l'ensemble des opportunités dont dispose un individu, une organisation ou une institution pour réaliser ses choix d'existence* » (Lefèvre, 1999 : 12).

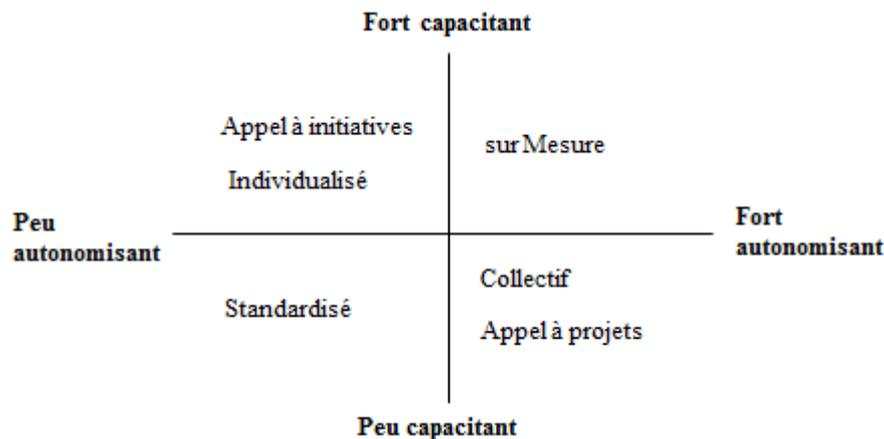
Dans le cadre d'un partenariat, la « capacité » d'un partenaire s'évalue sur la base du déroulement des interactions avec l'autre partie-prenante. Selon Urfalino (2005), il est indispensable de procéder à la distinction entre la prise de parole, au sens d'entreprendre une discussion et la négociation. Il faut alors différencier la capacité expressive de la capacité délibérative. La première est associée à la prise de parole tandis que la deuxième fait référence aux situations de négociation et de délibération dans lesquelles les deux parties-prenantes sont impliquées. Le processus de capacitation est le fait de passer pour les membres d'un partenariat d'un état « peu capacitant » à un état « fort capacitant ». Le stade de faible capacitation correspond aux partenariats dont les modalités sont fortement réglementées, planifiées et contrôlées par le SPE, offrant ainsi peu d'espace de négociation et de délibération aux opérateurs externes. Par contre, le stade de forte capacitation renvoie aux partenariats dont les modalités sont en partie négociées entre les membres du partenariat.

Les modalités de gestion des partenariats, mises en place par les SPE, ont un impact sur les processus d'autonomisation et de capacitation du partenariat. Certaines d'entre elles favorisent la capacitation et/ou l'autonomisation alors que d'autres, moins (cf. figure 1). Parmi les deux techniques de création du partenariat mobilisées par les SPE étudiés, l'appel à projets possède généralement un cahier des charges laissant peu de possibilités de négociation entre les agents du SPE et les opérateurs externes par rapport au dispositif d'appel à initiatives dans lequel les parties-prenantes sont amenées à se rencontrer pour construire ensemble le projet d'accompagnement et/ou de formation. L'appel à projets règlemente fortement le déroulement du partenariat au niveau du processus de sélection des prestataires par exemple, où il impose une procédure à huis clos, excluant ainsi ces derniers. Il est alors peu capacitant pour les prestataires car ils peuvent uniquement s'exprimer si un problème apparaît, sans pour autant pouvoir entrer en négociation. Par contre, il permet au partenariat d'être autonomisé en raison de la prédominance de règles, de documents (canevas de l'appel à projets, guide administratif et financier, dossier de candidature, grilles de sélection), de procédures sur l'échange entre individus. En ce qui concerne l'appel à initiatives, il est plus capacitant pour les membres du partenariat car il leur permet de négocier, voire de délibérer. En revanche, il maintient le partenariat à un faible niveau d'autonomisation car il oblige les parties-prenantes à se rencontrer pour négocier les modalités de leur collaboration.

Au niveau de la technique de gestion du partenariat, l'encadrement des prestataires peut être individualisé ou collectif mais aussi standardisé ou sur mesure. L'accompagnement individualisé et l'accompagnement collectif suivent respectivement la même logique que l'appel à initiatives pour le premier et que l'appel à projets pour le deuxième. Quand l'encadrement est standardisé, le partenariat est maintenu au niveau interindividuel de la confiance car les règles imposent aux parties-prenantes de se rencontrer régulièrement pour veiller au bon déroulement du projet. Le nombre et les moments de rencontre sont définis par le guide administratif et financier. Le caractère standardisé réduit l'espace de négociation des opérateurs privés car tous les possibles sont réglementés et procéduralisés. Il a

tendance à maintenir le partenariat à un stade peu capacitant. En revanche, le caractère sur mesure de l'encadrement fonctionne de manière inverse, en ce sens où il permet au partenariat de s'autonomiser rapidement car les partenaires ne sont pas obligés de se rencontrer à date fixe mais seulement quand un problème apparaît. De plus, il permet au partenariat d'être capacitant pour ses membres car il leur offre un espace de négociation.

**Figure 1 : Les modalités de gestion des partenariats sur la matrice d'autonomisation et de capacitation du partenariat**



La combinaison des variables positionne chaque SPE à une place particulière sur la matrice d'autonomisation et de capacitation du partenariat. Certaines variables ont un caractère prédominant, comme le caractère standardisé ou sur mesure de l'encadrement des prestataires. Elles entraînent avec elles les autres modalités pour donner naissance aux trois modèles de partenariat vus précédemment. Le modèle du SPE 1 (appels à projets et accompagnement collectif sur mesure) est faiblement capacitant et fortement autonomisant car il offre peu d'opportunités de négociation et de délibération aux prestataires mais il permet au partenariat d'être au niveau systémique de la confiance grâce à un encadrement collectif et sur mesure des opérateurs externes. Par contre, le modèle de gestion des partenariats mis en place par le SPE 2 (appels à projets et accompagnements individualisés standardisés) est faiblement autonomisant et faiblement capacitant car il a tendance à maintenir le partenariat au niveau interpersonnel de la confiance et au stade de l'expression, sans offrir (ou très peu) la possibilité aux prestataires de négocier et délibérer. À l'inverse, le modèle du SPE 3 (appels à initiatives et accompagnements individualisés sur mesure) est fortement autonomisant et fortement capacitant car il permet au partenariat de s'inscrire au niveau systémique de la confiance par un encadrement sur mesure des prestataires et il offre la possibilité à ces derniers de négocier voire de délibérer sur un ensemble d'aspects du partenariat (prix, nombre de candidats à former, etc).

Il semble pertinent, à l'aune de cette matrice, de s'interroger sur l'impact du modèle de gestion du partenariat sur la collaboration avec les prestataires de service.

### **3. Impacts des modèles de gestion des partenariats sur la collaboration**

L'objectif des services publics de l'emploi est d'établir de bonnes collaborations avec les opérateurs privés pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cependant, le modèle de gestion des partenariats mis en place par les différents SPE n'a pas toujours l'effet escompté. Certains prestataires entreprennent des actes risqués pouvant nuire à la bonne collaboration entre les parties-prenantes du partenariat (Remy et Oriane, 2013). Ces actes sont associés à de la résistance voire du boycottage (Remy, 2014) ou à une forme d'opportunisme (Williamson, 1985), du fait de tenter de dépasser les limites fixées par l'Office de l'Emploi.

#### **3.1. Passivité et mécontentement de la part des prestataires du SPE 1**

Du côté du SPE 1, certains opérateurs montrent des signes de passivité, voire de mécontentement. L'attitude de passivité se traduit non pas au niveau de la réalisation de la prestation mais, par rapport à la collaboration vis-à-vis de l'Office de l'Emploi. Les parties-prenantes du partenariat doivent se rencontrer pour veiller au bon déroulement du projet d'une part et nourrir la relation partenariale d'autre part. Les agents du service partenariats organisent des comités d'accompagnement avec l'ensemble des prestataires d'un même appel à projets. Ils envoient préalablement l'ordre du jour de la réunion à tous les prestataires concernés. Ces derniers sont invités à y ajouter leurs desiderata dans la partie « divers ». Les agents s'étonnent toujours du manque de réactivité de la part des opérateurs (cf. extraits 3).

*Extraits 3 :*

*« Les réunions sont prévues à l'avance avec un ordre du jour. Il y a une rubrique « divers ». Les partenaires peuvent ajouter quelque chose s'ils le veulent. L'ordre du jour leur est envoyé mais c'est rare quand on reçoit des réponses ». (Agent H. du SPE 1)*

*« Lors de la dernière réunion d'accompagnement, on a demandé aux opérateurs les sujets qu'ils voulaient aborder mais ils n'ont rien dit ». (Agent F. du SPE 1)*

Certains opérateurs sont très régulièrement absents aux comités car ils disent ne pas être intéressés ou avoir trop de travail pour être en mesure de pouvoir se libérer afin d'aller à la réunion. Par contre, d'autres sont physiquement présents mais ne prennent pas la parole en réunion pour partager leur avis sur les sujets abordés. Au-delà des caractéristiques de l'opérateur, un autre élément peut intervenir. Les messages fournis aux opérateurs de la part des agents du SPE 1 laissent transparaître une contradiction. À certains moments, les agents demandent aux prestataires de s'investir dans la relation partenariale tandis qu'à d'autres, ils les invitent à ne pas trop intervenir en comité d'accompagnement. Certains opérateurs essaient de parler en comité de leurs problèmes mais leur intervention reste vaine (cf. extrait 4). De plus, le statut de ces comités n'est pas nécessairement clair pour les prestataires ni même, à certains moments, pour les agents eux-mêmes. Un des agents compte d'ailleurs profiter de

cette zone de flou pour construire avec les prestataires une nouvelle formule de réunion afin de répondre aux attentes de chacun.

Offrir la possibilité aux opérateurs de prendre la parole constitue pour les agents la porte ouverte à la critique.

*Extrait 4 :*

*« On a parfois le sentiment d'être très « cadencé » en réunion. On a un problème chez nous mais l'Office de l'Emploi ne veut pas l'entendre. On n'a pas le droit de dire ça à ce moment-là car on doit aborder d'autres choses. Ils nous disent de les contacter par téléphone sauf que, par téléphone, les autres partenaires n'ont pas l'information alors qu'ils y ont droit ». (Prestataire E. du SPE 1)*

La deuxième réaction concerne les attitudes de mécontentement. Au cours de la collaboration, il arrive que les opérateurs manifestent leur mécontentement par rapport à une décision prise par l'Office à leur égard. Les principales décisions touchent aux financements. L'aspect financier du partenariat est une question délicate car les financements étaient de type structurel avant la mise en place des appels à projets. L'arrivée de cette technique a changé les pratiques en la matière. Ainsi, les prestataires sont financés pour quelques années et en partie en fonction des résultats obtenus en termes de mise des candidats à l'emploi ou en formation qualifiante. Un opérateur raconte (cf. extrait 5) la situation d'un comité d'accompagnement particulièrement difficile à gérer pour un des agents animant la réunion. Un courrier annonçant le retrait d'une partie des financements a provoqué de vives réactions au sein des prestataires.

*Extrait 5 :*

*« Les prestations à destination des demandeurs d'emploi « jeunes » allaient peut-être être sanctionnées financièrement car le nombre de participants était trop faible. Après avoir reçu la lettre annonçant la perte du subside, les partenaires concernés sont arrivés en crise à la réunion. L'agent qui animait la réunion n'était pas au courant de l'existence de cette lettre. Il s'est pris une réunion de crise sans le savoir ». (Prestataire E. du SPE 1)*

L'agent doit affronter des situations où les opérateurs d'un même dispositif font part de leur insatisfaction en comité d'accompagnement. Dans de telles circonstances, le comité de routine se transforme en une réunion de crise. Le budget a été réduit car le nombre de candidats accompagnés par les opérateurs était insuffisant par rapport au nombre prévu par la convention (généralement dix candidats par session de formation). Ces organismes se sentent mis en situation de danger car ils n'ont pas d'autres sources de financement hormis celle du SPE. De plus, ils ne sont ni responsables du recrutement des candidats ni responsables du faible taux de participation. Plusieurs éléments peuvent expliquer l'insuffisance de candidats. Premièrement, la difficulté de motiver les demandeurs d'emploi,

tout particulièrement les jeunes, à intégrer les projets des prestataires. Deuxièmement, le manque de connaissance de l'offre de formation par les conseillers qui reçoivent les chômeurs au sein de l'Office. Troisièmement, la convention de collaboration qui a un caractère très particulier car elle ne donne pas aux prestataires la possibilité de faire eux-mêmes la promotion de leur offre de service pour obtenir des candidats supplémentaires.

La présence récurrente de sessions de formation vides peut entraîner la fermeture de l'organisme. Les prestataires ont, par conséquent, décidé de manifester leur mécontentement face à cette décision qui met leur organisme en péril. La gestion collective des partenariats mise en place par le SPE 1 permet aux prestataires d'utiliser l'espace des réunions comme espace de parole pour faire entendre leur mécontentement. Cet espace collectif leur permet de s'allier face à une décision prise par l'Office qu'ils estiment « injuste ». Une gestion individualisée du partenariat ne permet pas aussi aisément cette alliance entre prestataires. Contrairement à leurs homologues du SPE 2, les agents du SPE 1 doivent gérer l'« effet de groupe », ce qui peut s'avérer être délicat en termes d'effet sur la confiance établie entre les parties-prenantes.

### **3.2. Contestation et abandon de la part des prestataires du SPE 2**

Les agents du SPE 2 rencontrent des difficultés de collaboration avec plusieurs de leurs prestataires en raison d'un manque d'adhésion de certains d'entre eux à la philosophie de l'Office de l'Emploi. Certains prestataires, bien qu'ils soient partenaires du SPE, sont en désaccord avec les positionnements philosophiques et les stratégies politiques de l'Office, notamment en ce qui concerne le dispositif d'appel à projets et ses modalités administratives. Ce désaccord se manifeste par l'adoption d'attitudes de contestation voire d'abandon de la collaboration vis-à-vis de l'Office.

L'établissement d'un partenariat avec le SPE amène les opérateurs à avoir des obligations administratives envers les candidats qu'ils encadrent. Les prestataires doivent remplir un formulaire (intitulé C91) pour mettre fin de manière anticipée au contrat de stage d'un demandeur d'emploi. Ce document, stipulant la raison de l'arrêt (embauche, absence injustifiée, attitudes déplacées, etc), doit être signé par le stagiaire concerné et être envoyé à l'Office de l'Emploi. C'est ce dernier qui donne l'autorisation de mettre un terme à la formation. Certains prestataires font part de leur désaccord par rapport à cette tâche administrative qu'ils estiment inopportune pour plusieurs raisons (cf. extrait 6).

*Extrait 6 :*

*« J'ai réagi assez fortement sur le C91 mais ça ne sert à rien. Quand on met fin à une formation plus tôt parce que le stagiaire a été trop souvent absent ou qu'il y a eu un conflit, on essaye de ne pas trop le mettre en exergue parce que c'est un document qui peut aller à l'ONEm (assurance-chômage). Le stagiaire pourrait être sanctionné. On n'a pas envie. Puis, on n'aime pas avoir l'impression de demander l'autorisation au SPE pour mettre fin à la*

*formation. Enfin, le stagiaire doit signer le document. Quand on est dans une relation conflictuelle avec le stagiaire, je le mets dehors. Dans ce cas-là, je ne l'aurai jamais la signature. Ça ne sert à rien de discuter avec le SPE, c'est un document qui est censé être d'application ». (Prestataire G. du SPE 2)*

Ce qui dérange profondément les opérateurs en question, c'est de participer à l'éventuelle sanction du demandeur d'emploi et de devoir demander l'autorisation du SPE pour expulser le stagiaire de la formation. Ils aimeraient pouvoir prendre la décision seuls mais ils ne peuvent pas. Ils font part de leur mécontentement par rapport à la contrainte du document aux agents en charge du suivi de leur prestation. Ceux-ci réexpliquent aux prestataires la nécessité de remplir le document et de respecter la procédure qui l'accompagne. Les agents écoutent le point de vue des opérateurs et avouent le partager à certains moments. Ils s'en tiennent malgré tout à leur rôle d'agent du SPE et les mettent en garde contre le non-respect de la règle. Il arrive parfois que les prestataires concernés par cette situation se regroupent pour manifester leur mécontentement à l'Office. Ils recourent à l'écrit pour faire part de leur insatisfaction au niveau de la collaboration avec le SPE car entreprendre une négociation est vain. Ces plaintes sont, parfois, soutenues par les fédérations des organismes. La réception d'un tel document est toujours surprenante pour les agents du SPE.

La deuxième réaction est l'abandon de la prestation. La région étant vaste, le SPE 2 possède onze antennes ou directions régionales réparties sur tout le territoire. Chaque antenne gère les prestataires issus de sa région, sachant que ceux-ci peuvent être localisés dans différentes parties du territoire. Après des années de collaboration avec l'Office de l'Emploi, un opérateur multi-directions régionales a décidé de ne plus introduire de dossier de candidature dans une des antennes de l'Office car il n'approuve pas les directives de celle-ci. Dans son programme de formation, il a prévu de laisser aux stagiaires plusieurs dizaines d'heures pour la réalisation de démarches comme la recherche d'informations, la rencontre de professionnels, etc. mais la direction régionale n'autorise plus ce type de programme dans les projets déposés par les prestataires. L'opérateur en question n'est pas d'accord avec le positionnement de la région en la matière. Il a décidé, par conséquent, de ne plus introduire de dossiers de candidature (cf. extrait 7). Il tient jusqu'au bout à défendre l'intérêt des demandeurs d'emploi.

*Extrait 7 :*

*« Dans le programme de formation, j'ai prévu une trentaine d'heures pour que la personne fasse elle-même des rencontres, des recherches d'informations, des démarches, etc. mais dans une direction régionale, on ne peut plus faire ça car ce n'est pas juste par rapport aux autres demandeurs d'emploi. Comme je ne suis pas d'accord avec ça, je n'ai plus introduit de dossiers de candidature dans cette région-là. » (Prestataire D. du SPE 2)*

Certains opérateurs, n'approuvant plus les pratiques du SPE et/ou la philosophie de l'appel à projets, vont jusqu'à se « déconnecter » d'une des directions régionales, voire de l'Office de l'Emploi en n'introduisant plus de dossier de candidature. Cette attitude est rare car les opérateurs ont généralement besoin de financements pour poursuivre leurs activités sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle. Ils déposent un dossier de candidature malgré le fait que la philosophie de l'appel à projets est opposée à leur conception du partenariat. Tous n'agissent pas nécessairement de la sorte.

### **3.3. Négociation excessive de la part des prestataires du SPE 3**

Du côté du SPE 3, les prestataires ont la possibilité d'entrer en négociation avec les agents de l'Office de l'Emploi par rapport à certaines modalités du partenariat. Tout n'est pas négociable car l'Office définit en grande partie le cadre de collaboration. Par contre, les prestataires peuvent tenter de négocier l'aspect financier du partenariat par exemple et ce, contrairement aux modèles du SPE 1 et du SPE 2. L'Office possède différents modes de financements dont certains constituent une prise de risque moindre pour le prestataire. Certains projets sont organisés sous forme de sessions de formation alors que d'autres se réalisent via un encadrement individuel des demandeurs d'emploi.

Les opérateurs ont toujours l'occasion de discuter avec les agents des modalités de paiement de la prestation. Tout l'enjeu de l'échange tourne autour de la question du partage de la prise de risque. Certains opérateurs entreprennent des négociations en ce sens. Par exemple, l'un d'entre eux devait obtenir un financement par session de formation prestée. Ce type de financement est l'un des plus risqués pour le prestataire car un manque de candidats peut provoquer l'annulation de la session de formation et, par conséquent, la perte de financements. Le prestataire a négocié un forfait par journée pour éviter de prendre trop de risque. Qu'il y ait deux ou douze personnes dans la formation, les frais sont les mêmes. Dans ce cas-ci, l'Office accepte la proposition car le projet, en phase pilote, est de petite ampleur.

Par moment, les négociations ne se passent pas bien car les prestataires vont au-delà de l'espace de négociation que l'Office leur octroie. Certains d'entre eux essaient de négocier des aspects qui sont non-négociables (cf. extrait 8) comme par exemple le financement de certains postes particuliers.

*Extrait 8 :*

*« On a déjà eu des négociations difficiles avec les prestataires au niveau des financements. Avec l'un d'entre eux, on a eu chaque année des discussions interminables au moment de la clôture des comptes. Il nous met des frais à charge qu'on ne peut pas prendre en compte. On n'arrive pas à clôturer la mesure. On essaie de discuter avec lui. Heureusement, c'est une toute petite minorité mais ils nous prennent du temps ». (Agent B. du SPE 3)*

Lors de notre travail d'observation, nous avons assisté à une situation similaire. En réunion de préparation de la revue du contrat de prestation, les deux parties-prenantes ont abordé la question du financement. Le prestataire a fait part à l'agent de sa difficulté à s'en sortir financièrement avec les budgets octroyés par l'Office. L'agent en question s'en est rendu compte en analysant les chiffres avant la réunion. Il a précisé au prestataire qu'il pouvait légèrement augmenter le financement. Les deux parties-prenantes ont entamé une négociation. Ils se sont accordés sur une fourchette budgétaire avec un montant minimum accordé en cas d'abandon des candidats et un montant maximum octroyé en cas de participation des candidats à l'entièreté de la formation. Une demi-heure après avoir entériné la décision, le prestataire a abordé indirectement la question du financement en essayant de faire augmenter le nombre de candidats à accompagner donc le montant maximum qu'il pourrait percevoir. L'agent lui a expliqué qu'il lui était impossible de procéder à une augmentation supplémentaire car il devait être juste par rapport aux autres prestataires et tenir compte de la santé financière de l'Office qui subit des réductions budgétaires. Les prestataires essaient d'étendre de manière immodérée l'espace de négociation que l'Office leur laisse. Trop de négociations peuvent nuire à la bonne réputation du prestataire car il sera perçu comme ayant des attitudes opportunistes.

### **Conclusion**

Dans cet article, nous avons montré que les modèles de gestion des partenariats mis en place par les services publics de l'emploi ont un impact non négligeable sur la relation de collaboration établie entre les SPE et les prestataires de service. Les éléments empiriques ont mis en évidence qu'un modèle peu autonomisant et peu capacitant a pour effet de provoquer des attitudes de contestation et d'abandon de la part des prestataires. Quand le modèle est peu capacitant mais autonomisant, certains prestataires manifestent des attitudes de passivité ou de mécontentement. Par contre, quand le modèle est autonomisant et capacitant, ceux-ci cherchent à étendre de manière immodérée l'espace des négociations.

Les différents comportements énoncés ci-dessus sont généralement adoptés par des prestataires de service ayant eu plusieurs collaborations avec l'Office de l'Emploi. Ces années d'expérience les ont amenés à se confronter aux limites du modèle de gestion développé par le SPE en matière d'élaboration de partenariats. Que le modèle soit peu ou fortement capacitant et/ou autonomisant pour les parties-prenantes, il se voit d'office boycotté par certains prestataires qui mettent en place des stratégies marquant ainsi leur désaccord avec le modèle de management du partenariat. Aucun modèle n'est idéal en lui-même. Les agents des SPE sont amenés à devoir gérer des comportements qui leur apparaissent être néfastes pour le partenariat.

Deux raisons peuvent expliquer la présence de ces comportements. Premièrement, les prestataires sont (presque) obligés de collaborer avec l'Office pour avoir des financements supplémentaires pour le développement de leurs activités. Ils tentent par tous les moyens d'obtenir ce budget pour pérenniser

leur organisme. Deuxièmement, le cadre de collaboration est imposé de manière unilatérale par l'Office, ce qui rend fortement asymétrique la relation partenariale entre les deux parties-prenantes. Les prestataires, qu'ils soient non-marchands ou marchands, sont alors prêts à entreprendre des actes risqués pour faire part de leur mécontentement, même si ceux-ci peuvent nuire au partenariat.

La répétition de ce type de comportements peut avoir un effet négatif sur la réputation de l'opérateur. Les agents des SPE perdent alors la confiance qu'ils avaient en lui. Pour apaiser ces tensions et éviter la rupture de la collaboration, ils ont pour mission de réintroduire des « objets » dans la relation, c'est-à-dire de l'information, des règles, des documents et autres (Remy et Oriane, 2013) qui agissent comme des « dispositifs de confiance » (Karpik, 1996). Il semblerait intéressant de regarder l'impact de modèles de partenariat différents, développés par d'autres SPE, sur la collaboration avec les prestataires de service, notamment, un modèle faiblement autonomisant et fortement capacitant.

## **Bibliographie**

Dallaire L., et Boisclair M., 2008. « L'importance de la confiance dans le partenariat : diagnostic à faire » in Boisclair M., et Dallaire L., *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 83-95.

Duran P., et Thoenig J.-C., 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.

Ferrand J.L., 1997. « Partenariat et formation professionnelle continue : de l'inexistence d'un concept ». *Éducation permanente* 131, 63-80.

Gazier B., 2005. *Vers un nouveau modèle social*. Flammarion, Paris.

Garraud P., 2000. *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*. L'Harmattan, Paris.

Hatchuel A., et Weil B., 1992. *L'expert et le Système*. Economica, Paris.

Kaddouri M., 1997. « Partenariat et stratégies identitaires : une tentative de typologisation ». *Éducation Permanente* 31, 109-126.

Karpik L., 1996. « Dispositifs de confiance et engagements crédibles ». *Sociologie du travail* 38 (4), 527-550.

Latour B., 1995. *La science en action*. Folio essais, Paris.

Lefèvre C., 1997. « Un modèle multidimensionnel de la qualité de vie : Analyse des bénéfices des entreprises de formation par le travail en Hainaut », *Les Cahiers du CERISIS*, 3b.

Luhmann N., 2006. *La confiance : un mécanisme de réduction de la complexité sociale*. Economica, Paris.

Orianne J.-F., 2005. « Le traitement clinique du chômage ». Thèse de doctorat en sociologie, Université Catholique de Louvain.

Padioleau J.G., 1982. « La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique » in *L'État au concret*. Presses Universitaires de France, Paris, 23-47.

Ramonjavelo V., Préfontaine L., Skander D., et Ricard L., 2006. « Une assise au développement des PPP : la confiance institutionnelle, inter-organisationnelle et interpersonnelle », *Revue d'Administration Publique du Canada* 49 (3), 350-374.

Remy C., 2014. « La relation partenariale sous l'angle de la confiance : de l'autonomisation à la capacitation ». Thèse de doctorat en sociologie, Université de Liège.

Remy C., et Orianne J.-F., 2013. « Le chargé des relations partenariales et ses clients : significations et usages de la confiance ». *Revue européenne du droit social* 20 (3), 67-98.

Sen A., 2000. *Repenser l'inégalité*. Seuil, France.

Sen A., 2005. *Rationalité et liberté en économie*. Odile Jacob, Paris.

Teubner G., 1993. *Le droit, un système autopoïétique*. Presses Universitaires de France, Paris.

Teubner G., 1996. *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*. L.G.D.J. – Bruylant, Belgique.

Thoenig J.C., 1998. « Politiques publiques et action publique ». *Revue Internationale de Politique Comparée* 5 (2), 295-314.

Urfalino P., 2005. « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation ». *Négociations* 2 (4), 99-114.

Williamson O.E., 1985. *The economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.

Zucker L., 1986. « Production of trust: institutional sources of economic structure: 1840-1920 ». *Research in Organization Behaviour* 8, 53-111.