

DES PARTENARIATS  
PUBLICS PRIVÉS  
POUR L'INSERTION  
DES DEMANDEURS  
D'EMPLOI :

Une question de confiance ?



**Céline REMY**

---

# REMERCIEMENTS

J'adresse chaleureusement mes premiers remerciements aux Professeurs Jean-François Oriante et François Pichault qui m'ont encadrée tout au long de ma recherche doctorale. Tous deux m'ont fait découvrir chacun à leur tour, le monde de la recherche. Ce monde si intrigant et si passionnant. Je les remercie pour leur présence, leurs conseils, leurs idées, leurs réflexions ainsi que leur ouverture d'esprit. Tout en me guidant et me conseillant, ils m'ont laissé la liberté de tracer mon chemin et de suivre mes intuitions.

Je souhaite également remercier les membres de mon jury de thèse de doctorat à savoir Bruno Frère, Albert Ogien, Jean-Michel Bonvin et Abraham Franssen pour le temps qu'ils m'ont consacré ainsi que leurs commentaires et questionnements à propos du manuscrit.

Ce projet de thèse de doctorat n'aurait pas pu être mené à bien sans la présence des acteurs de terrain. Ainsi, je tiens à remercier infiniment les directrices des services partenariats au sein des services publics de l'emploi, Nathalie Descheemaeker, Carol Descamps et Carol Singarella, de m'avoir ouvert leur porte pour réaliser ma recherche doctorale. Je les remercie elles, ainsi que leurs agents et les opérateurs privés qui m'ont gentiment laissé les accompagner dans leur travail et qui m'ont offert leur temps pour répondre à toutes mes questions.

Mes derniers remerciements vont de tout cœur à mes collègues et mes proches qui m'ont soutenue pendant ce travail de plusieurs années.

---

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	12
CHAPITRES	
1 Vers un modèle d'analyse de la relation partenariale.....	18
2 La recherche au sein de SPE, une démarche « abductive » .....	78
3 La sélection des opérateurs privés par les agents des SPE .....	132
4 Le conventionnement entre le SPE et les opérateurs privés .....	218
5 Le suivi des projets par les agents des SPE .....	270
6 L'évaluation des projets par les agents des SPE .....	342
7 La circulation d'objets pour pérenniser le partenariat ?.....	376
8 Les partenariats d'Actiris et du Forem, de l'autonomisation à la capacitation ?.....	404
9 Le partenariat genevois, un modèle plus « capacitant » ?.....	445
LES ANNEXES .....	486
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	493
LEXIQUE .....	509
LISTE DES FIGURES .....	511
LISTE DES TABLEAUX .....	513

---

# AVANT – PROPOS

À l'heure des politiques d'activation des demandeurs d'emploi et d'un taux de chômage élevé, il semble opportun d'interroger les réformes institutionnelles des services publics de l'emploi (SPE), notamment en matière de partenariats. Les collaborations entre SPE et opérateurs privés apparaissent comme un renouvellement des pratiques en matière d'encadrement des demandeurs d'emploi dans leur parcours d'insertion socioprofessionnelle. Ces partenariats semblent constituer la réponse adéquate aux besoins toujours grandissants en termes d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi qui sont de plus en plus nombreux et ont des profils très variés (jeunes, analphabètes, femmes avec enfants, plus de 50 ans, détenus...). Les SPE subissent une forte pression de la part du gouvernement et de la Commission européenne pour réduire le taux de chômage. Facilement mis sous les projecteurs des médias, ils doivent justifier leurs politiques et stratégies d'activation des demandeurs d'emploi et ce, bien souvent, dans des contextes socio-économiques et institutionnels en crise ou en réforme. Étudier les partenariats dans le champ de l'emploi apparaît alors essentiel pour comprendre les « coulisses » de l'activation, c'est-à-dire la manière dont les acteurs publics et privés interagissent quotidiennement pour construire l'action publique.

Le marché de l'accompagnement des chômeurs a subi de grands bouleversements ces dernières décennies notamment suite à l'intervention de l'Europe. En 1997, la stratégie européenne pour l'emploi et la convention 181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) invitent les SPE à établir des collaborations avec les opérateurs marchands (agences privées de placement, sociétés anonymes, A.S.B.L., etc.). Les SPE collaboraient depuis le début des années nonante avec les opérateurs privés non-marchands (organismes d'insertion socio-professionnelle, entreprises de formation par le travail, missions locales, etc.). Désormais, les acteurs publics, privés non-marchands et privés marchands doivent partager le marché de l'accompagnement des chômeurs, ce qui engendre pour le SPE la perte

d'un monopole (Rousseau, 2005). Les directives européennes ont favorisé l'extension des types d'acteurs - d'intermédiaires - sur le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que la formalisation des pratiques en matière de partenariats.

Dans cette optique, les SPE créent un service « partenariat » dont les agents ont pour mission de sélectionner et d'encadrer les opérateurs dans la mise en œuvre de leur prestation. Ils décident d'utiliser les techniques d'appels à marchés (appels à projets ou appels à initiatives/sur invitation) pour établir des collaborations de sous-traitance avec les prestataires privés. Les services partenariat professionnalisent le recours au tiers par l'instauration de procédures de sélection, de suivi et d'évaluation des projets d'accompagnement et de formation à destination des chômeurs. Cette professionnalisation se traduit par la formalisation de documents variés (cahier des charges, modèle-type de dossier de candidature, convention de collaboration, grille d'évaluation, modèle-type de rapport d'activité intermédiaire et finale, etc.) contenant les règles de collaboration.

Notre intérêt a porté sur l'étude des collaborations entre SPE et opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle en Belgique et en Suisse francophone. Les services publics de l'emploi (SPE) acquièrent en plus de leur rôle d'opérateur d'emploi et/ou de formation celui d'« institutions régulatrices » (Georges, 2007, 2007b) du marché de l'emploi. Nous nous intéressons dès lors à la manière dont les SPE gèrent ces « partenariats publics-privés » au niveau de la sélection des opérateurs privés, de la gestion de la relation partenariale et du suivi des projets mis en place par les opérateurs. Ces collaborations constituent des nouvelles formes de régulation du marché de l'emploi et 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 reçoivent en quelque sorte un « mandat » (Hughes, 2006) de la part du SPE pour remplir une partie des missions d'accompagnement et/ou de formation des demandeurs d'emploi. La

délégation de la mission d'accompagnement des chômeurs pose plusieurs questions auxquelles les analyses dans ce livre apportent des réponses. Premièrement, comment le SPE accorde-t-il sa confiance aux opérateurs privés ? Deuxièmement, comment gère-t-il les partenariats établis avec le secteur privé ? Troisièmement, comment les parties-prenantes vivent-elles la collaboration en termes de confiance ? Et, quatrièmement, quels sont les effets du modèle de partenariat sur la relation partenariale ?

Nous souhaitons à ce stade mettre en exergue sur base des principaux constats analytiques les facteurs facilitants et bloquants la bonne collaboration entre les partenaires, c'est-à-dire la confiance entre eux. Nous voulons également fournir des conseils dans la gestion des partenariats, qu'ils relèvent du champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou d'autres domaines. Car n'est-il pas plus agréable et constructif de travailler dans le cadre de collaborations de confiance ? C'est-à-dire de relations de coopérations positives et constructives où la fiabilité, le professionnalisme, le respect, l'écoute, la compréhension mutuelle, l'ouverture d'esprit et l'humour sont présents.

La confiance dans un partenariat est une question complexe. Elle ne va pas de soi. Elle n'existe pas en tant que telle. Elle est à construire progressivement entre les parties-prenantes à travers le principe des « petits pas » où chacun s'engage dans la relation et manifeste des signes de confiance à l'autre. La confiance est à la fois nécessaire pour se lancer dans l'aventure d'une nouvelle collaboration mais elle peut aussi être risquée car les attentes déçues d'un membre peuvent être vécues comme une trahison. Instaurer la confiance permet de réduire les incertitudes de la mise en partenariat. Dans toute collaboration, des « épreuves » (problèmes administratifs, financiers, relationnels, organisationnels...) apparaissent tout au long de la vie du partenariat. Elles permettent de tester la confiance entre les partenaires, c'est-à-dire la solidité de la collaboration. Ainsi, ces situations critiques sont indispensables pour construire la relation qui se renforce au fur et à mesure de l'introduction par un des partenaires d'objets symboliques et physiques (valeurs, règles, documents, informations, etc.).

Notre enquête met en exergue le fait que le modèle de partenariat influence le déroulement de la collaboration. On identifie comme variables le type d'appel à marchés, les modalités de gestion du partenariat (encadrement individuel ou collectif et aussi sur mesure ou standardisé) et le mode de prise

de décision. Il apparaît alors essentiel de réfléchir au type de relation souhaité avant de s'engager dans un partenariat car celui-ci aura nécessairement des conséquences sur la collaboration mais aussi sur les bénéficiaires des actions mises en œuvre dans le cadre de ces partenariats. Les décisions à prendre doivent se faire au niveau du degré de symétrie / asymétrie souhaité dans le partenariat (élaboration et circulation de l'information, prise de décision, possibilité de négociation, etc.) ainsi que du degré (plus ou moins fort) de contrôle souhaité entre partenaires. Nous avons remarqué une plus forte présence de stratégies risquées (ici, mauvaise qualité de la prestation, trafic de candidats, surbooking, etc.) développées par le partenaire le plus contrôlé et qui se situe du côté de l'asymétrie. Ces stratégies sont moins présentes quand le cadre de collaboration offre les mêmes possibilités en termes d'expression, de négociation et de délibération pour l'ensemble des parties-prenantes.

Un certain nombre de facteurs peuvent bloquer le bon déroulement du partenariat ou amener des difficultés ultérieurement. On relève l'absence de discussion entre les deux parties-prenantes lors de l'élaboration du projet, de la signature du conventionnement et du mode de fonctionnement entre partenaires, les appels à marchés qui mettent en concurrence les opérateurs privés marchands avec les non-marchands, la lourdeur et la lenteur administrative des institutions publiques (manque de réactivité) mais aussi l'asymétrie d'information entre les partenaires. On note également le fait que dans certains modèles de management du partenariat public-privé les agents du service partenariat ont simplement un rôle de personnes relais, d'intermédiaires, ce qui n'aide pas à la prise de décisions rapides. D'une manière générale, la récurrence des problèmes lasse les partenaires, qu'elle se situe du côté des opérateurs privés (manque de professionnalisme, abus des stagiaires, mauvaises relations, etc.), des services publics de l'emploi (dysfonctionnements internes, gestion difficile du changement (RH, processus, documents, politique partenariale), lourdeur administrative, etc.) ou encore de la réalité du marché de l'emploi et du travail (mobilisation difficile et démotivation des demandeurs d'emploi, absence d'emplois, précarité des emplois, etc.).

En revanche, plusieurs facteurs facilitent le bon déroulement du partenariat (et du projet à développer dans ce cadre) ainsi que l'instauration de la confiance. On relève le respect des délais quand ils sont fixés d'avance. Par exemple, pour la lettre de réponse à propos de la sélection des projets par les

services publics de l'emploi, la signature de la convention de partenariat et l'envoi des informations et de nouveaux documents-types pour l'élaboration des rapports d'activité. Cela s'adresse plutôt aux services publics de l'emploi qui, pour certains, sont trop dans une logique de flux tendu et dans les changements inopinés, ce qui les empêche d'honorer les délais. Un autre élément est le fait d'être encadrés pour les opérateurs privés par un agent au sein du service partenariat du SPE qui peut prendre un ensemble de décisions rapidement par rapport au projet à mettre en œuvre. Dans cette optique, un encadrement individualisé (réunion individuelle entre l'opérateur et l'agent) et sur mesure (réunion selon les besoins du projet) dans le cadre d'un appel à initiatives semble être la formule la plus appropriée car elle allie souplesse dans l'organisation des rencontres entre partenaires avec la possibilité pour chacun de négocier et de délibérer, c'est-à-dire d'être dans une logique de co-construction.

La présente recherche s'est vue décerner une mention spéciale du Prix Joseph Merlot - Joseph Leclercq 2015 du Centre International de Recherches et d'Intervention sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC) pour la pertinence sociétale et l'originalité de l'approche du sujet de thèse de doctorat. Cette recherche a donné lieu à diverses publications scientifiques téléchargeables via le lien ORBI : <http://orbi.ulg.ac.be/ph-search?uid=p019718>.

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les collaborations entre les services publics de l'emploi (SPE) et les opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle – marchands et non-marchands (associatifs) – existent depuis de nombreuses années. Face aux problèmes sociaux grandissant en matière de formation et d'insertion professionnelle, les opérateurs non-marchands mettent en place, fin des années quatre-vingts et début des années nonante, une multitude de projets à destination des demandeurs d'emploi. Ayant besoin de financements, ils ont rapidement interpellé l'Office Public de l'Emploi afin de lancer ou de poursuivre les projets d'insertion socioprofessionnelle. Ces collaborations constituent dans la pratique les premiers partenariats publics-privés (PPP)<sup>1</sup> dans le champ de l'emploi.

En 1993, la Commission Européenne rédige le livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi » qui pose à l'agenda politique européen les

1 L'expression « PPP » n'est pas utilisée en tant que telle dans les textes législatifs ni dans les discours des acteurs du champ de l'emploi. Les textes législatifs font principalement référence aux termes « collaboration », « partenariat », « partenariat durable » pour désigner la manière dont les opérateurs tant publics que privés doivent désormais travailler. Le vocable « partenariat public-privé » n'est pas énoncé à travers la législation mais celle-ci demande explicitement aux opérateurs privés et publics de s'inscrire dans une démarche de collaboration et d'échange pour mener à bien l'accompagnement des demandeurs d'emploi. D'un point de vue empirique, les acteurs de terrain parlent de « relation partenariale », de « partenariat », de « collaboration » et de « partenaires ». Même si les pratiques ne sont pas nommées par le terme « PPP », il s'agit bien, dans les faits, d'un PPP car un partenaire public – le service public de l'emploi (SPE) – s'associe, dans ce cas-ci, avec un partenaire privé – un organisme d'insertion socioprofessionnelle (marchand ou non-marchand).

questions de l'emploi et du chômage. Elle invite les États à utiliser la formation professionnelle comme un « *instrument de politique active du marché du travail* » (p.121-122). Dès lors, les personnes ayant une faible qualification (les chômeurs et les jeunes) doivent avoir prioritairement accès à la formation continue afin de pourvoir à leur intégration sur le marché du travail. La Commission émet le souhait de plus d'implication du secteur privé et d'une meilleure coordination entre les actions des différents organismes et administrations ayant des responsabilités en matière de formation professionnelle et de marché du travail. En novembre 1997, la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) donne des lignes directrices pour l'emploi dont l'une d'entre elles concerne la capacité d'insertion socioprofessionnelle des individus par le recours à la formation et à des services de bilan professionnel et de placement.

La convention de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur les agences privées de placement (Convention n°181, juin 1997) incite clairement les opérateurs privés à collaborer avec les services publics. Elle invite par son article 13 les États à définir, établir et revoir régulièrement les conditions propres à promouvoir la coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées, d'une part et, ces mêmes agences à fournir régulièrement aux autorités compétentes des informations permettant de connaître leur structure et leurs activités, conformément aux conditions et aux pratiques nationales, d'autre part. Les agences d'emploi peuvent, désormais<sup>2</sup>, opérer dans le champ de l'emploi.

Ces politiques européennes, aux mesures incitatives, demandent tant aux institutions, en charge de la mise en œuvre de la politique d'emploi, qu'aux bénéficiaires – les chômeurs – de « s'activer ». D'un côté, les demandeurs d'emploi sont invités à travailler leur « employabilité ». D'un autre côté, les organismes sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle sont sollicités pour la mise en place de collaborations entre eux afin d'offrir un accompagnement et des formations aux chômeurs pour améliorer leur « employabilité ». Cette nouvelle politique dans le champ de l'emploi insufflé

2 Elles en étaient interdites jusqu'à ce moment-là sur base de la convention 96 de l'OIT, éditée en 1949, qui prescrivait la suppression ou la restriction des bureaux de placement payant.

un mouvement de mise en partenariats des acteurs de terrain publics et privés.

La convention 181 de l'OIT marque la fin du monopole des SPE en matière d'emploi. Elle constitue une aubaine pour la formalisation et la démultiplication de collaborations entre le SPE et les opérateurs privés. Dorénavant, les organismes privés marchands sont aussi autorisés à exercer ces compétences. Cette convention porte immédiatement effet dès son apparition en influençant les décrets et les ordonnances qui voient le jour dans ce champ. Le gouvernement octroie, au sens de Hughes (1996), une « *licence* » aux SPE, c'est-à-dire une « autorisation d'exercer » leur mission de service public de l'emploi. Suite aux nouvelles directives européennes, il donne aux SPE un « *mandat* » (Hughes, 2006), c'est-à-dire une « autorisation de déléguer » une partie de leurs missions à des opérateurs privés. Pour ce faire, les SPE développent des partenariats pour mener à bien leurs missions. La collaboration entre l'Office de l'Emploi et les opérateurs privés relève d'une forme de sous-traitance car il délègue sa mission d'accompagnement des chômeurs (Divay, 2009) en définissant un cahier de charges à respecter par les organismes privés et un financement.

La perte du monopole invite les SPE à se repositionner sur le marché de l'emploi. De nouvelles formes de régulation apparaissent comme par exemple, la gestion mixte du marché. Dans cette nouvelle configuration, l'Office de l'Emploi doit partager le marché avec les opérateurs (Rousseau, 2005). Face à ce changement, les SPE se donnent pour rôle d'être des « régisseurs », en ce sens où ; d'une part, ils coordonnent la multitude de projets dans le champ de l'emploi et ; d'autre part, ils récoltent l'information du marché de l'insertion socioprofessionnelle. Ils deviennent opérateurs sur le marché mais aussi institution régulatrice du marché de l'emploi (Georges, 2007, 2007/2). Ils ont un rôle de « régulateur » et de « contrôleur » de ce marché.

Le présent projet de recherche a pour objet d'étude les partenariats publics-privés (PPP) dans le champ de l'emploi et, plus particulièrement, la relation partenariale entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle (marchands et non-marchands). La collaboration entre ces acteurs a pour but la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi à travers le développement de projets d'accompagnement et/ou de formation. Le projet de recherche a une visée comparative au plan international incluant la Belgique et la Suisse.

Nous avons réalisé trois terrains de recherche dont deux en Belgique, au sein d'Actiris (SPE bruxellois) et du Forem (SPE wallon), et un en Suisse, à l'Office Cantonal pour l'Emploi (SPE genevois). Trois questions nous intéressent tout particulièrement à propos de ces PPP dans le champ de l'emploi. Premièrement, comment la relation partenariale se constitue-t-elle ? Deuxièmement, comment est-elle vécue par les partenaires ? Et, troisièmement, que produit-elle comme effet(s) en termes d'autonomisation et de capacitation pour les partenaires ? À travers ces interrogations, nous souhaitons comprendre et décoder le processus d'autonomisation et de « capacitation » (Sen, 2000, 2005) d'un partenariat.

Le premier chapitre est dédié à la présentation de la problématique et du cadrage théorique. Nous recourons à la littérature sur les PPP pour aborder l'origine et les définitions du concept de PPP ainsi que les notions de contrat et de confiance. Nous positionnons notre recherche par rapport à cette revue de littérature, c'est-à-dire par rapport aux différents travaux réalisés sur les questions de confiance et de partenariat. Après avoir posé la problématique, nous présentons les différents cadres théoriques mobilisés pour analyser notre matériau et répondre aux questions de recherche. En fin de chapitre, nous proposons un modèle d'analyse de la relation partenariale. Celui-ci articule les différentes théories choisies.

Le deuxième chapitre présente la méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche. Nous y présentons les méthodes de récolte et d'analyse du matériau empirique et donnons plus de détails sur notre objet de recherche. Pour étudier la relation partenariale, nous avons réalisé des terrains de recherche au sein des services partenariats des SPE. Nous exposons, d'abord, notre technique de récolte des données qui privilégie l'observation d'activités partenariales (notamment de réunions entre les agents du service partenariats du SPE et les opérateurs privés) et la réalisation d'entretiens semi-directifs et compréhensifs auprès des agents des SPE<sup>3</sup> et des opérateurs privés. Notre recherche s'inscrit dans une démarche de type « abductif » (Angué, 2009) en ce sens où des allers-retours permanents ont été effectués

3 Quand nous parlons des agents du SPE, il s'agit d'office les agents du service partenariats du service public de l'emploi. Ils portent des intitulés de fonction différents selon les SPE comme nous le verrons ultérieurement au chapitre 2 dans la partie réalisation de trois terrains de recherche.



entre le travail de terrain et les lectures théoriques. Nous relatons, ensuite, la manière dont nous avons réalisé le traitement du matériau empirique. Celui-ci s'est opéré par un travail de reconstruction *a posteriori* du processus de mise en partenariat et des « histoires de partenariats ». Enfin, nous profitons de ce chapitre pour partager une réflexion sur l'identité d'observateur au sein d'une institution formelle à savoir le service public de l'emploi.

Les chapitres suivants sont destinés à l'analyse des données empiriques. Le troisième chapitre est consacré à la question de la sélection des opérateurs par les services publics de l'emploi. L'analyse concerne uniquement Actiris et le Forem, analyse dans laquelle les deux SPE sont comparés terme à terme. Nous relatons, d'abord, le déroulement du processus de sélection des dossiers de candidature déposés par les opérateurs privés dans le cadre des appels à projet. Nous mettons, ensuite, en évidence une série de dossiers critiques provoquant des débats entre les agents du SPE. Ces situations mettent en évidence les argumentations des agents à l'égard des dossiers. À travers l'analyse, nous faisons émerger les principaux registres de justification utilisés par les agents lors du processus de sélection des futurs partenaires, ce qui nous permet de proposer, en fin de chapitre, une cartographie cognitive des agents des SPE.

Les quatrième, cinquième et sixième chapitres sont centrés sur la vie des PPP dans le champ de l'emploi. Ils recouvrent respectivement les trois grandes étapes d'un partenariat qui sont le conventionnement, le suivi des projets mis en place par les opérateurs privés et l'évaluation de ces projets par les agents du SPE. Ces chapitres sont consacrés à la dynamique interne de la relation partenariale. Pour ce faire, nous avons choisi de centrer notre analyse sur les situations critiques, les « épreuves » au sens de Boltanski et Thévenot (1991), vécues par les partenaires. Nous mobilisons les formes logiques de la confiance (Ogien, 2006) pour faire émerger la qualification de la situation critique sur base des discours des acteurs de terrain. Un ou plusieurs facteur(s) ont été mis en exergue pour expliquer et comprendre la présence de l'« épreuve ». Nous identifions ensuite les stratégies développées par les opérateurs privés pour faire face à cette situation. Dans certaines circonstances, nous avons pu identifier le type d'opérateurs étant plus particulièrement touché par celles-ci. Puis, nous décrivons l'intervention des agents des SPE face aux stratégies mises en place par les opérateurs. Enfin, nous mobilisons les registres de justification (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Boltanski et Chiapello, 1999) pour qualifier l'intervention des agents. Suite

à l'analyse, nous proposons dans le chapitre 7 une articulation des formes logiques de la confiance montrant la dynamique interne d'un partenariat.

Le huitième chapitre est destiné à l'analyse transversale des données traitées dans les chapitres précédents. Il a pour optique la comparaison du modèle de partenariat développé par Actiris (SPE bruxellois) avec celui du Forem (SPE wallon). Nous regardons en quoi le processus interne du partenariat (la boîte noire du partenariat) et les variables de contexte (les modalités du partenariat) influencent l'autonomisation et la capacitation de la relation partenariale. Une comparaison entre Actiris et le Forem permet la mise en évidence de la présence de liens entre les différentes variables du modèle d'analyse de la relation partenariale. Nous posons plusieurs constats analytiques au niveau du processus d'autonomisation du partenariat, ce qui permet la confirmation de la présence de certains liens entre les différentes variables de notre modèle d'analyse.

Le neuvième chapitre est réservé à la comparaison internationale et, plus particulièrement, à la comparaison des modèles de partenariats belges avec le modèle genevois (Suisse). Ce dernier aide, par sa configuration spécifique, à interroger plus en profondeur la question de la capacitation du partenariat. Il confirme les constats posés précédemment au niveau de la question de l'autonomisation de la relation partenariale. Dans ce chapitre, nous mettons également en évidence la manière dont le partenariat se dés-autonomise.

Nous terminons par une conclusion générale en proposant des recommandations à partir des constats analytiques posés tout au long de ce travail. Dans la conclusion, nous exposons également les limites de notre recherche et les perspectives d'études ultérieures.



# CHAPITRE 1

## VERS UN MODÈLE D'ANALYSE DE LA RELATION PARTENARIALE

Interroger la relation partenariale au sein des partenariats publics-privés dans le champ de l'emploi nécessite de s'arrêter un instant sur l'origine et les définitions du concept de PPP. Ces partenariats sont généralement établis sur les bases d'un contrat ou d'une convention de partenariat. La notion de contrat introduit la question de la confiance entre les parties-prenantes, celle-ci nous intéressant tout particulièrement. Nous traiterons ces deux notions que sont le contrat et la confiance. Il semble important de regarder les travaux réalisés sur la confiance dans le champ des PPP et de positionner notre recherche par rapport à cette revue de la littérature<sup>4</sup>.

Pour analyser la relation partenariale au sein des PPP, plusieurs cadres théoriques sont mobilisés à savoir les registres de justification de Boltanski et Thévenot (1991) et de Boltanski et Chiapello (1999), les niveaux et les types de confiance mis en exergue par Luhmann (2006) et les formes logiques de la confiance d'Ogien (2006) appartenant à la sociologie de la confiance ainsi que l'approche par les capacités développée par Sen (2000, 2005)

---

4 Principalement : Chatrie et Uhaldeborde (1995) ; Muet-Zelfeldt ; Chalmers et Davis (2001) ; Scharle ; Mazouz et Belhocine ; Pongsiri (2002) ; Danis ; Blondiau ; Aubert et Patry (2004) ; Baumstark, Hugué, Marcadier et Maubert ; Belhocine, Facal, et Mazouz ; Bernier ; Brewer et Hayllar (2005) ; Lienhard ; Marty, Voisin et Trosa ; Ramonjavelo, Préfontaine, Skander et Ricard ; Marty et Voisin (2006) ; Kee et Forrer ; Boisvert et Marchildon ; Mazouz, Facal et Viola (2008) ; Campagnac et al. ; Giauque ; Mazouz ; Jürriado ; Cole ; Deffontaines (2009) ; Bode ; Forrer et al. (2010) ; Mazouz (2012).

et Hirschman (1970). Les partenariats mis en place par les SPE possèdent des configurations spécifiques. Nous présentons les différentes modalités de gestion du partenariat. L'ensemble de ces éléments nous permet de proposer un modèle d'analyse de la relation partenariale.

### 1. ORIGINE ET DÉFINITIONS DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS

Le concept de partenariat public-privé (PPP) trouve son origine dans la « nouvelle gestion publique » (Marty et Voisin, 2006, p.3). Celle-ci constitue un mouvement de réforme des administrations publiques dans les années nonante. Le PPP est, d'ailleurs, un des thèmes majeurs de ce courant. Certains auteurs tels qu'Osborne et Gaebler (1992) mettent en évidence, dans leur ouvrage sur le nouveau management public, le PPP comme un des mécanismes de réingénierie des gouvernements. D'autres s'interrogent sur le retrait ou le renouveau de l'intervention publique (Marcou, 2002), sur le modèle relationnel entre l'État et les organismes privés (Battaglini et Dunand, 2005) mais aussi sur la combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé ou simplement un mélange des genres (Dumez et Jeunemaître, 2003) face à cette nouvelle pratique. Ainsi, la collaboration entre le secteur public et le secteur privé pour garantir la prestation d'un service public n'est pas nouvelle en soi (Danis, 2004, p.7).

Déjà suscités dans les années 60 par un rapprochement progressif entre secteurs privés et publics (Dahl et Lindblom, 1953 in Belhocine et al., 2005, p.3), les PPP prennent de l'extension dans la plupart des pays européens à la suite : 1) d'un renforcement de la contrainte budgétaire (Campagnac, 2009, p.36), 2) de l'évolution du rôle de l'État dans la sphère économique, celui-ci passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur (Blondiau, 2004, p.1), 3) de la défiance quant à la capacité de la puissance publique à fournir les indispensables services à la communauté (Iossa et al., 2008, p.437) et 4) du retour en force évident, ces dernières années, d'une rhétorique d'inspiration libérale qui fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services (Jobert, 1992, p.219 ; Belhocine et al., 2005, p.3 ; Muller, 2005, p.191). Ces nouvelles formes de coopération naissent de la présomption que les organismes privés

fournissent des services moins chers que les agences gouvernementales (Savas, 2000).

Pour Mazouz (2009), les PPP constituent de nouvelles formes organisationnelles. Selon Brewer and Hayllar (2005, p.407), la synergie entre les partenaires permet d'atteindre des objectifs que chacun d'eux ne pourrait réaliser seul. Les PPP sont mis en œuvre dans des secteurs variés tels le transport, l'énergie, les services environnementaux mais aussi l'éducation, le service aux personnes et bien d'autres domaines (Iossa et al., 2008). Ils apparaissent suite à une démultiplication des politiques partenariales, rapprochant sur le terrain les acteurs publics et privé ; et sont le résultat d'une institutionnalisation de modalités spécifiques de négociation et d'accord (Gaudin, 2004, p.10 et p.46). Les PPP se développent dans différents pays européens, comme la France (Mazouz, 2009), la Belgique ou encore l'Angleterre (Kee et Forrer, 2008), et non-européens comme le Canada (Danis, 2004 ; Bernier, 2005 ; Préfontaine, et al., 2007) ou la Suisse (Lienhard, 2006).

Cette notion de PPP a un caractère polysémique, en donner une seule définition n'est pas aisé. L'exercice de clarification se complexifie à partir du moment où les gouvernements eux-mêmes qualifient de PPP des arrangements institutionnels de natures diverses (Mazouz et Belhocine, 2002). Les PPP recouvrent un ensemble de réalités diverses allant de la sous-traitance à la concession et ce, même si certains auteurs s'opposent à cette vision tel que Dallaire (2008). Les tentatives de définition mettent en évidence soit la forme juridique, la configuration organisationnelle ou le caractère commercial du PPP (Chalmers et Davis, 2001) ; soit les obligations mutuelles et la confiance entre les partenaires (Muet-Zelfeldt, 2001). De plus, la frontière entre secteur public et secteur privé est relativement floue (Pongsiri, 2002).

Le Livre vert de la Commission des Communautés Européennes sur les partenariats publics-privés préconise le développement de ceux-ci. Chaque pays traduit différemment cette injonction dans ses stratégies gouvernementales car aucune définition du PPP n'est donnée. D'après ce livre, le PPP relève de formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. La définition donnée par la Commission Européenne n'envisage

pas les formes que cette collaboration entre partenaire public et partenaire privé est susceptible de prendre. Cette définition large laisse place à une multitude de formes de PPP ayant leur propre dynamique.

Giaouque (2009) relève à travers la littérature européenne certaines caractéristiques majeures des PPP pour en donner une définition. Il s'agit alors d'« *une coopération entre acteurs publics, acteurs privés et, éventuellement, acteurs associatifs, au sein de laquelle les différents acteurs peuvent réaliser leurs propres objectifs, tout en travaillant de manière commune sur la base de synergies potentielles, en partageant responsabilités, chances et risques, sur base d'un contrat de coopération formalisé* » (Idem, p.385).

Mazouz (2012) fournit, dans le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, une définition plutôt managériale du terme « PPP ». Selon lui, les « *PPP présentent des caractéristiques communes qui permettent de les définir comme toute forme d'association durable opérée entre des entités juridico-administratives distinctes relevant des secteurs publics et privés, dont les finalités, prises séparément, ne pourraient être satisfaites avec efficience, efficacité, économie et équité* » (Idem, p.1).

D'autres auteurs comme Forrer et al. (2010) donnent une définition du PPP se centrant spécifiquement sur les prestations de long terme effectuées par les organismes privés dans le cadre de services d'infrastructures publiques. D'après eux, les « *Public-private partnerships are ongoing agreements between government and private sector organizations in which the private organization participates in the decision-making and production of a public good or service that has traditionally been provided by the public sector and in which the private sector shares the risk of that production* » (Idem, p.476).

La majorité des auteurs traitant cette question du PPP réduisent celui-ci à son premier P à savoir le « partenariat ». Une des définitions du partenariat reprise par certains auteurs est celle de Brinkerhoff (2002) : « *Partnership is a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with careful balance between synergy and respective autonomy, mutual accountability and transparency* » (p.21). Scharle (2002) relève dans ses travaux l'existence de six significations du terme 'partenariat' à travers diverses disciplines (psychologie, sociologie,

philosophie, politique, etc.). Certaines définitions font plutôt référence à la réforme du management, au problème de conversion, à la régénération morale, au déplacement du risque, à la restructuration du service public ou au partage du pouvoir (Scharle, 2002, p.235-236). Pour sortir de ce dilemme, la caractéristique principale du PPP par rapport à un simple partenariat est alors sa « composante publique-privée » (Blondiau, 2004, p.1).

Par contre, d'autres auteurs centrent leur attention sur le troisième P à savoir le « privé ». Dans cette optique, l'État « démissionne » de ses fonctions en les déléguant au secteur privé. Le PPP constitue en quelque sorte la façade d'un mouvement de privatisation. À l'origine, les PPP sont prévus pour des investissements conséquents au niveau technique, juridique et financier comme la construction ou la rénovation d'infrastructures publiques. Ces types de contrat entre partenaires publics et partenaires privés répondent avant tout « à une logique de service » (Evette in Campagnac et al., 2009, p.13) et « à l'optimisation des ressources » (Campagnac, 2009, p.36).

Selon Leclerc (2008), le fondement d'un PPP est le partage des risques entre le secteur privé et le secteur public. En ce sens, chaque partenaire doit supporter les obligations et les risques qui touchent le plus à sa mission. Ainsi, le partenaire possédant la plus grande expertise doit assumer la prestation et le risque. Selon Scharle (2002, p.232), le PPP constitue un cadre adéquat pour compromettre les risques et les attribuer au partenaire qui est le plus à même de pouvoir les gérer. Le but poursuivi à travers la répartition du risque est l'accroissement de l'efficacité du projet et l'atteinte des objectifs de celui-ci. Le partenariat prend la forme d'un PPP sur la base de son mode de financement. Selon Mazouz et Belhocine (2008), cette vision du partenariat place le gouvernement dans une relation asymétrique par rapport à l'opérateur privé qui détient l'expertise et, par conséquent, un pouvoir considérable dans le processus de négociation.

Les PPP sur lesquels se porte notre intérêt se situent dans le champ de l'emploi et, plus précisément, le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les services publics de l'emploi établissent des collaborations avec des opérateurs privés afin de mettre en place des formations à destination des demandeurs d'emploi. L'objectif de ces partenariats est de favoriser la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs. Les PPP dans le champ de l'emploi ne fonctionnent pas de la même manière qu'un PPP dans les secteurs de la logistique, du transport, de la construction, etc. En effet, le

financement est amené par l'organisme public ; l'organisme privé fournissant parfois l'infrastructure, les fournitures matérielles, les ressources humaines, etc. L'asymétrie au niveau de la relation partenariale semble être inversée : le gouvernement a davantage de pouvoir de décision que dans les autres PPP du fait d'apporter les financements au projet mis en place par les opérateurs privés. De toute manière, selon Scharle (2002, p.234 et p.232), qu'il y ait ou non asymétrie, les PPP ne signifient pas un affaiblissement du gouvernement mais l'apparition d'un rôle différent pour celui-ci. La présence du gouvernement est nécessaire pour contrer le pouvoir des opérateurs privés. Selon lui, chaque partie-prenante gagne à s'inscrire dans une relation de coopération et un soutien mutuel.

Pour qualifier les PPP dans le champ de l'emploi et en donner une définition, nous devons recourir à la typologie mise en œuvre par Belhocine et al. (2005) qui centre son attention sur le deuxième P du concept de PPP à savoir le « public ». Cette classification est élaborée à partir du point de vue de l'organisme public et, plus particulièrement, de sa motivation à conclure un partenariat avec une organisation privée. Cette typologie émerge lors de l'analyse de deux caractéristiques principales qui sont la proximité de la cible et la capacité à générer des projets. La proximité avec la cible se réfère à « la position de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible » (Belhocine et al., 2005, p.5). La capacité à générer des projets se rapporte à la prédisposition pour l'organisme public « à traiter la demande sociale et à la transformer en projets viables » (*Idem*, p.7). L'étude de ces deux caractéristiques auprès de PPP donne naissance à quatre types de partenariat à savoir le partenariat circonstanciel, le partenariat élémentaire, le partenariat symbiotique et le partenariat prospectif.

Les PPP sur le marché de l'emploi s'inscrivent, d'après Mazouz (2012), dans le troisième type de partenariat à savoir le « symbiotique », appelé également « adhésif ». Les SPE sont très proches de leurs clients qui sont les demandeurs d'emploi. Un ensemble d'agents - dénommés les conseillers - s'occupent de l'accompagnement des chômeurs sur le chemin de la réinsertion socioprofessionnelle. Cependant, les SPE n'ont pas suffisamment de ressources (financières, humaines, matérielles) pour mettre en place des projets d'accompagnement et de formation à destination de leurs clients. Ils doivent, alors, déléguer une partie de leur mission à des opérateurs privés. Les partenaires publics et privés ont sensiblement les mêmes valeurs, missions et objectifs au niveau de l'encadrement des demandeurs d'emploi.

Il s'agit en quelque sorte d'une « *communauté de pratiques* » (Belhocine et al., 2005, p.7). Ce PPP rassemble souvent des organismes publics et des opérateurs non-marchands, associatifs et marchands.

L'ensemble des caractéristiques de ce type de PPP peut servir à définir ce qu'est un PPP dans le champ de l'emploi. Il s'agit « *d'un organisme public – le service public de l'emploi – liant le plus souvent des organisations privées sans but lucratif [ou privées marchandes], par des projets ciblant des groupes sociaux spécifiques [...] qui dépendent essentiellement du gouvernement pour leurs financements et le gouvernement dépend des organismes pour mettre en œuvre ses politiques publiques* » (Idem p.9-10). À travers ce type de collaboration, le partenaire public et le partenaire privé ne recherchent pas, selon Mazouz (2012), un « avantage » mais plutôt à servir une « cause », c'est-à-dire l'intérêt public par la mise en œuvre « *de services destinés à des clientèles particulières ou répondant à des situations changeantes ou encore à des besoins émergents* » (Lister, 2000 in Mazouz, 2012, p.4). Généralement, la collaboration entre le SPE et l'opérateur privé est régie par une convention de partenariat contenant les droits et les obligations de chaque partie-prenante.

## 2. LA RELATION PARTENARIALE : CONTRAT ET CONFIANCE

Un certain nombre d'auteurs<sup>5</sup> s'intéresse à la dimension du contrat entre les partenaires. Dans ses travaux, Baudry (1994) met en évidence que la confiance apparaît à partir du moment où, d'après la théorie de l'agence, un « principal » recrute un « agent ». Dans notre cas, le SPE est le principal tandis que les prestataires sont les agents. Selon Paradeise et Porcher (1990), la confiance soutient le contrat. Dans leurs travaux sur la confiance dans la relation salariale, ils stipulent que « *la possibilité de passer contrat – de réaliser l'échange express de volontés qu'il représente dans son sens juridique – est*

5 Principalement : Guasch, Laffont et Straub (2006) ; Spiller ; Leclerc (2008) ; Dassiou et Stern ; Saussier, Staropoli et Yvrande-Billon ; Estache, Guasch, Iimi et Trujillo ; Blanc-Brude, Goldsmith et Vällilä (2009) ; Beuve et Saussier (2012).

*soutenue sociologiquement par la présupposition d'un échange explicite de promesses* » (p.9).

Dans le cas qui les occupe, le salarié promet d'effectuer les tâches demandées en mobilisant ses compétences ; en échange desquelles l'employeur garantit la rétribution du salarié dans le cadre de l'activité professionnelle. Derrière les clauses du contrat et les promesses se cache la confiance. Le salarié et l'employeur doivent se faire mutuellement confiance dans le fait que chacun respectera le contrat et tiendra ses promesses. Le problème de la confiance apparaît à partir du moment où une des parties n'honore pas les clauses du contrat et ses engagements. Paradeise et Porcher (1990, p.13) se posent une double question à cet égard. Premièrement, où se définit la perte de confiance ? Et, deuxièmement, qui qualifie la défiance ?

Dans le cadre des partenariats établis entre le service public de l'emploi et les opérateurs privés, les clauses du contrat ne sont pas toujours respectées. Par exemple, les agents du SPE envoient tardivement les documents administratifs aux opérateurs privés. L'Office de l'Emploi n'adresse pas du tout ou pas suffisamment de candidats (des demandeurs d'emploi) aux opérateurs afin qu'ils puissent réaliser leur prestation. Un agent du SPE peut faire une erreur dans la convention de partenariat ou changer les délais de dépôt du rapport d'activités, etc. De son côté, l'opérateur privé ne réalise pas toujours toute sa prestation, n'atteint pas ses objectifs ou ne remplit pas ses obligations administratives envers les demandeurs d'emploi.

La convention de partenariat n'est pas toujours respectée par l'une ou par les deux parties-prenantes. Ces difficultés, problèmes et obstacles au bon déroulement de la collaboration mettent en quelque sorte le partenariat à l'épreuve et, par conséquent, la confiance établie entre les deux partenaires. Le problème de la confiance apparaît à partir du moment où une situation critique surgit. Étudier la confiance au sein de la relation partenariale nécessite alors d'identifier ces situations à travers les discours des partenaires et de cerner la manière dont ils les gèrent. Pour ce faire, il paraît nécessaire de s'intéresser au vécu de la relation partenariale de chaque partie-prenante. Nous allons découvrir ce que la littérature sur les PPP propose en termes de recherche et d'analyse sur cette question de la confiance.

### 3. PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS ET CONFIANCE

Dans la littérature sur les PPP, un ensemble d'auteurs traitent de la question de la confiance entre les partenaires publics et privés même si beaucoup d'entre eux accordent une grande importance aux aspects financiers, juridiques et techniques plutôt qu'aux dimensions relationnelles et contextuelles du partenariat. Comme le précise Campagnac (2009, p.41), l'approche est délibérément gestionnaire. Les auteurs s'intéressent plus spécifiquement aux impacts du PPP en termes de résultats, de prises de risques financiers pour les parties-prenantes et ce, surtout pour l'État. Ils cherchent à voir si le PPP consiste ou non en une bonne pratique pour faire des économies d'échelles et fournir un produit (ou service) de qualité (Marty, Voisin et Trosa, 2006 ; Campagnac, 2009).

Selon Scharle (2002, p.239), la confiance est basée sur l'attente que le partenaire choisira l'option de l'intérêt commun, comme dans le cas du « dilemme du prisonnier » en théorie des jeux. Le « dilemme du prisonnier » caractérise une situation où deux joueurs ont plutôt intérêt à coopérer qu'à se laisser tenter par les incitations rationnelles, c'est-à-dire à trahir l'autre lorsque le jeu n'est joué qu'une fois. Si les deux joueurs trahissent, ils seront tous deux perdants. D'après Scharle, la norme de réciprocité permet la réconciliation entre l'intérêt personnel et la solidarité entre partenaires. L'établissement de la confiance entre ceux-ci est perçu, par Boisvert et Marchildon (2008), comme un des défis éthiques majeurs auquel doivent faire face les membres d'un partenariat. D'après Arend (2009), la majorité des cabinets de conseil attribue l'échec des alliances aux comportements opportunistes, c'est-à-dire aux « comportements non-coopératifs des partenaires » (Uhaldeborde, 1995, p.66). Scharle (2002, p.239) montre à travers son analyse des PPP dans le secteur du transport, en regard de la théorie des jeux, que le PPP est un « jeu social » au sein duquel se trouvent des acteurs ayant un rôle et devant respecter des règles mais développant par moment des stratégies. Il notifie la présence de rivalités et de « problèmes de jeu » qui se traduisent, notamment, par la négociation des règles initiales du « jeu ».

Au-delà du « défi éthique », la confiance constitue pour certains auteurs<sup>6</sup> une condition essentielle et préalable à la mise en place et à la réussite d'un partenariat. Face à un haut niveau d'incertitude, Rousseau et al. (1998) montrent que les parties-prenantes s'appuient sur la confiance pour atténuer l'impact des incertitudes d'ordre économique, comportemental, technologique, etc. D'après Vaillancourt (2008), la compatibilité des valeurs et des cultures entre les partenaires constitue des éléments facilitant la construction de la confiance entre les organisations mais aussi entre les organismes et les participants. Cependant, la confiance a pour caractéristique d'être fragile, en ce sens où son maintien au sein d'une relation partenariale est peu aisé.

Boisvert et Marchildon (2008) étudient cette zone d'équilibre où la création d'une relation de confiance est en lien avec la minimisation des risques de conflits d'intérêts entre les parties-prenantes. L'équilibre émerge quand les membres d'un PPP s'inscrivent dans la collaboration et non dans la compétition ou la fusion. L'atteinte et le maintien de ce fragile équilibre reposent sur la confiance au service de l'intérêt public. Ce constat rejoint celui de Zaheer et al. (1998) mais aussi de Ramonjavelo et al. (2006) sur la nature changeante de la confiance et, plus particulièrement, sur sa dimension dynamique. La confiance n'est pas statique mais elle évolue au fil du temps. Boisvert et Marchildon (2008) mettent également en évidence le risque de confiance aveugle envers le partenaire privé face à sa supposée efficacité. Ils invitent les gouvernements à rester prudents et vigilants en clarifiant leurs attentes en termes de services à rendre et de conduite à faire adopter par les partenaires privés. Le développement d'une saine confiance et le maintien d'une distance raisonnable entre les partenaires passent par les valeurs d'honnêteté, d'intégrité, d'impartialité, de transparence et de rigueur qui sont essentielles à la préservation de l'intérêt public.

Même si elle est à construire, la confiance est généralement perçue comme une évidence. Mazouz et Belhocine (2008) estiment que les PPP instaurent par définition une certaine confiance entre les partenaires, une loyauté et un respect des engagements et ce, par le niveau de collaboration que cette forme de collaboration exige. Ramonjavelo et al. (2006) affirment

---

6 Ramonjavelo et al. (2006), Dallaire et Boisclair (2008) mais aussi Brière et Gemme (2008).

également que la mise en PPP nécessite un niveau de confiance élevé entre les deux organismes car ceux-ci se mettent en situation de dépendance et de grande vulnérabilité l'un par rapport à l'autre. La confiance existe au-delà des mécanismes de contrôle permettant d'écarter les comportements opportunistes des partenaires. Les conflits apparaissent quand la vision (Mazouz et Belhocine, 2008) ou le projet (Lauzon et Therrien, 2008) des parties-prenantes diverge en termes de finalités, de philosophie de gestion, de valeurs, de comportements, etc. L'intensité des conflits est généralement déterminée par l'état des rapports de force entre les partenaires et leur volonté de collaborer. Dans leurs travaux sur les conflits au sein des partenariats, Lauzon et Therrien (2008) expliquent l'apparition de la méfiance suite à la détérioration de la perception de l'autre partenaire qui constitue la base de l'escalade du conflit.

Pour traiter la question de la confiance au sein des PPP et des partenariats, certains auteurs<sup>7</sup> s'appuient sur les trois niveaux<sup>8</sup> de la confiance à savoir la confiance interpersonnelle, la confiance inter-organisationnelle et la confiance institutionnelle ou systémique. La confiance interpersonnelle apparaît dans les relations entre les individus. Ramonjavelo et al. (2006) notent dans leurs travaux que ce type de confiance se base sur la réputation et/ou les compétences reconnues, souvent suite à des expériences antérieures. La confiance inter-organisationnelle fait référence aux relations entre organisations dépassant le niveau interpersonnel sans pour autant en faire abstraction. Selon Dallaire et Boisclair (2008), la confiance se fonde sur le potentiel d'une organisation, à savoir ses ressources (humaines, physiques et financières) ainsi que son bilan de compétences et de réalisations en ce qui concerne les « aspects tangibles » mais aussi sa situation dans la société, son secteur d'appartenance, son affiliation à des causes, sa réputation et son historique en ce qui concerne les « aspects intangibles ». La confiance institutionnelle s'appuie sur « *le tiers niveau de transcendance des institutions sociales et politiques* » (Dallaire et Boisclair, 2008, p.89). Elle recouvre l'aspect moral et réglementaire de la société. Dans le cas d'un PPP, la confiance désigne le fait, pour les partenaires en présence, de se fier aux

7 Notamment, Zucker (1986) ; Zaheer, McEvily et Perrone (1998) ; Brewer et Hayllar (2005) ; Ramonjavelo et al. (2006) ; Dallaire et Boisclair (2008) ; Beuve et Saussier (2012).

8 Le premier et le dernier niveau de la confiance ont été identifiés par Luhmann dans les années soixante.

normes et exigences reprises pour la prestation d'un service public et aux règles régissant les marchés publics (Ramonjavelo et al., 2006, p.357). Selon Zucker (1986), elle repose sur les mécanismes formels indépendants des caractéristiques personnelles ou organisationnelles ou de l'historique des échanges. Dès lors, la signature d'un contrat formel constitue un indicateur de confiance.

À travers une de leurs études de cas, Brewer et Hayllar (2005, p.488-489) mettent en exergue les problèmes de confiance entre partenaires, suite au non-respect des règles de sélection fixées par le gouvernement lors de la mise en partenariat. Ils montrent clairement l'importance pour le gouvernement de générer et de maintenir suffisamment de confiance systémique et de « capital social » envers les diverses parties-prenantes, ce qui permet de s'engager avec succès dans un partenariat à long terme basé sur la coopération et la collaboration. Tout comme Luhmann (2006) et Ring (2005), Brewer et Hayllar (2005) mettent également en évidence l'importance de la confiance impersonnelle et systémique face à une société de plus en plus complexe. Les individus ont besoin d'avoir l'information indispensable à la prise de décision les concernant. Selon eux, l'action d'un partenariat public-privé est de favoriser la construction du « capital social » et d'élever le niveau de confiance des individus envers la société.

D'après Beuve et Saussier (2012, p.812), la signature d'un contrat formel permet d'inciter les comportements coopératifs de la part des parties-prenantes et, en conséquence, la confiance entre ceux-ci. Les attitudes à adopter sont ainsi formalisées dans le contrat. Celui-ci peut s'appuyer sur les arrangements relationnels qui, en quelque sorte, renforcent l'application du contrat « relationnel » informel entre les partenaires. Tout comme Luhmann (2006), ces deux auteurs insistent sur la prédominance du niveau systémique par rapport au niveau interpersonnel. Le contrat formel doit être vu comme un outil générant de la confiance entre les partenaires et réduisant les comportements opportunistes. Il constitue un des éléments indispensables à la bonne gestion des relations entre parties-prenantes.

Dans leurs recherches, Dassiou et Shern (2009) enquêtent sur les problèmes de la confiance dans les contrats d'infrastructure, non pas au sein de PPP mais entre les vendeurs et les acheteurs. Ces auteurs s'interrogent sur la viabilité de ces contrats et sur le rôle de la réglementation et des institutions intervenant dans ceux-ci. Pour ce faire, ils apportent deux nuances au terme



« confiance », ce qu'ils appellent l'« *overtrusting* » dans le cas où le vendeur pense que le contrat sera plus honoré que ce que l'acheteur ne le pense et l'« *undertrusting* » dans le cas où le vendeur pense que le contrat sera moins honoré que ce que l'acheteur ne le pense. Ces deux formes de confiance apparaissent quand les croyances du vendeur et de l'acheteur ne sont pas les mêmes, ce que Dassiou et Shern nomment le « *trust misalignment* » par opposition au « *trust alignment* » qui qualifie les moments où la vision est similaire. Il est à noter que le « *trust misalignment* » peut émerger à un haut niveau de confiance entre les deux parties-prenantes comme à un bas niveau de confiance. D'après les analyses de Scharle (2002, p.239), les cercles vertueux se traduisent par des niveaux stables et élevés de la coopération, par la confiance, la réciprocité et l'engagement civique tandis que le déni de la coopération et la méfiance génèrent des cercles vicieux pour les partenaires.

La plupart des auteurs se situent dans une perspective davantage évaluative que compréhensive de la question de la confiance. Ils cherchent à mesurer la confiance et la considèrent comme une réalité substantielle en ce sens où ils postulent qu'elle est une réalité en tant que telle. À partir du moment où un contrat est signé, le partenariat et la confiance deviennent une réalité substantielle qui peuvent être objectivées, selon eux. Cependant, ils constituent un élément à construire et donc, à faire exister. Ils peuvent être comparés à la musique. En suivant les écrits d'Hennion (2007), à l'instar de l'objet musical, le partenariat et la confiance n'ont pas d'existence indépendante de ce/ceux qui le fait/ont exister.

Dans le cadre de notre recherche, la confiance intervient comme un analyseur du PPP et, plus précisément, un analyseur de la relation partenariale entre les SPE et les opérateurs privés. Elle est saisie en quelque sorte comme un « schème d'expression et d'interprétation » du partenariat, au sens de Garfinkel (1963). Elle permet de décoder le déroulement de la relation partenariale. Le schème d'expression permet à chaque partenaire de pouvoir s'exprimer en présence de l'autre. Par contre, le schème d'interprétation consiste en le fait pour les partenaires d'être en mesure de lire le jeu de l'autre dans l'interaction. Ces deux schèmes appartiennent à des registres différents. Le schème d'expression fait référence à la « dimension affective » (Sheets-Johnstone, 2006) de la confiance alors que le schème d'interprétation renvoie plutôt à la « structure cognitive » (Quéré, 2001/4) de

celle-ci. Plusieurs cadres théoriques sont mobilisés pour analyser la relation partenariale sous l'angle de la confiance.

## 4. DE L'IMPORTANCE DE LA JUSTIFICATION

Les travaux de Boltanski et Thévenot sur les registres de justification s'inscrivent dans le champ de l'économie des conventions. Les auteurs<sup>9</sup> travaillant dans ce domaine cherchent à placer la notion de convention dans l'économie traditionnelle en ajoutant à l'économie d'autres disciplines comme le droit, la sociologie mais aussi les sciences politiques. Ils s'éloignent de la tradition néoclassique en montrant l'impossibilité pour l'économie marchande de fonctionner uniquement sur base du contrat d'échange, s'il y en a un, sans une convention constitutive (Dupuy et *al.*, 1989, p.141-142). Ils remettent également en cause l'expansion du cadre néoclassique à l'analyse de relations non-marchandes comme les relations entre membres d'une entreprise. Ils n'envisagent pas cette possibilité d'extension en relativisant le marché tout en maintenant en l'état les définitions de rationalité et de calcul d'optimisation, comme le font les néoclassiques (*Idem*, p.143).

À travers leurs écrits, les auteurs de l'économie des conventions cherchent à montrer l'importance de faire intervenir des formes de coordination non marchandes dans l'appareillage néoclassique. Ces formes de coordination correspondent à des conventions. Dupuy (1989) définit la convention comme « une régularité qui a sa source dans les interactions sociales mais qui se présente aux acteurs sous une forme objectivée, réifiée, naturalisée, devant se reproduire à l'identique » (p.374). Il donne cette définition en faisant référence à l'ordre conventionnel chez Keynes (1936). La convention apparaît comme un moyen pour coordonner les actions mais aussi les représentations, c'est-à-dire les individus inscrits dans un collectif (Batifoulier et de Larquier, 2001, p.21). Ce qui apparaît particulièrement intéressant dans ces travaux sur la justification est la place qui peut être laissée aux discours des acteurs, notamment sur les actes posés.

---

9 L. Boltanski, L. Thévenot, J.-P. Dupuy, F. Eymard-Duvernay, O. Favereau, A. Orléan, R. Salais.



## 4.1. Des désaccords et des cités

Dans leur livre sur « De la justification. Les économies de la grandeur »<sup>10</sup>, Boltanski et Thévenot (1991) s'intéressent à la relation entre l'accord et la discorde. Ils étudient la manière dont les individus manifestent leur désaccord et dont ils scellent des accords plus ou moins durables. Les échanges entre les individus sont sous-tendus par des *justifications*. Le conflit s'arrête, selon ces deux auteurs, au moment où une convergence s'effectue vers un principe supérieur commun (Boltanski et Thévenot, 1991, p.49). Ces auteurs ont pour optique de construire une approche prenant en considération « *la capacité des acteurs à s'ajuster à différentes situations de la vie sociale* » (Nachi, 2006, p.20). Ils cherchent à s'écarter de la sociologie Bourdieusienne qui paraît trop totalisante et arrive, selon eux, à saturation. Chaque principe supérieur commun fait référence à une cité.

Selon Boltanski (1990, p.32), il n'est pas suffisant d'identifier un ensemble de personnes pour créer une cité. Il est nécessaire de définir un bien commun supérieur aux individus. La présence de ce bien commun permet l'équivalence entre ceux-ci, en définissant leur grandeur et, par conséquent, un ordre de grandeur entre eux qui soit juste. Boltanski et Thévenot (1991) identifient six cités à savoir la cité inspirée, domestique, de l'opinion, civique, marchande et industrielle. Les cités correspondent chacune à une forme politique spécifique de la grandeur. Elles sont issues des ouvrages classiques de la philosophie politique. Ces livres, traités par ces deux auteurs comme « *des œuvres de grammairiens du lien politique* » (Boltanski, 1990, p.84), énoncent les *principes d'équivalence* (empruntés à Rousseau) ou *principes de justice* régissant chaque cité.

« *Chacune de ces philosophies propose un principe d'ordre différent permettant de spécifier de quoi est faite la grandeur des grands et, par-là, de fonder un ordre justifiable entre les personnes* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.27-28). La cité inspirée s'appuie sur l'inspiration présente dans la Cité de Dieu de Saint Augustin (354-430). La cité domestique se base sur le principe

<sup>10</sup> Selon Nachi (2006), les sources du modèle des Économies de la grandeur sont multiples : M. Weber, É. Durkheim, P. Bourdieu, E. Goffman, H. Garfinkel, A. Cirourel, D.K. Lewis, O. Favereau, F. Eymard-Duvernay, J.J. Rousseau, F. Furet, J. Austin, N. Chomsky, P. Ricoeur, M. Walzer, A. Hirschman, B. Latour et L. Dumont.

domestique dans la Politique de Bossuet (1627-1704). La cité du renom ou de l'opinion est établie sur les signes de gloire et le crédit d'opinion dans le Léviathan de Hobbes (1588-1679). La cité civique est installée sur la volonté générale dans le Contrat social de Rousseau (1712-1778). La cité marchande est construite à partir de la richesse et des transactions marchandes dans la Richesse des nations ainsi que de la Théorie des sentiments moraux d'Adam Smith (1723-1790). La cité industrielle est issue de l'efficacité industrielle dans le Système industriel de Saint-Simon (1760-1825).

Le modèle de la cité ne renseigne pas sur les modes d'attribution des états de grandeur aux individus. Pour comprendre l'attribution des grandeurs, Boltanski et Thévenot (1991) suggèrent de s'orienter vers une théorie des arguments car ceux-ci « *rendent compte de l'affrontement avec des circonstances, avec une réalité, c'est-à-dire de l'engagement, dans une action, d'êtres humains et d'objets* » (*Idem*, p.163). Ces auteurs s'intéressent plus spécifiquement aux conflits débouchant sur un accord. L'émergence d'un accord entre individus met en évidence leur « *capacité métaphysique* », en ce sens où ils « *doivent clarifier leurs positions de justice, se conformer à un impératif de justification, [...] s'extraire de la situation et monter en généralité* » (Boltanski, 1990, p.74).

Dans leurs travaux, Boltanski et Thévenot (1991) laissent de côté les désaccords persistants ou aboutissant sur un arrangement. Ils ne s'intéressent qu'aux « *accords légitimes* » (Boltanski, 1990, p.75) se justifiant par un principe qui dépasse la situation d'épreuve. Il paraît important de préciser que, dans le cadre de notre recherche, tous types de désaccord, tant qu'ils touchent aux relations partenariales, trouveront leur place dans le traitement du matériau. Justement, il semble particulièrement intéressant de pouvoir mettre en évidence les situations critiques persistantes, voire non résolues, et leurs impacts sur la collaboration entre partenaires.

L'attribution des grandeurs prend appui sur des choses et des objets extérieurs aux personnes qui représentent en quelque sorte des instruments de mesure de la grandeur. L'introduction d'objets entraîne, selon Boltanski et Thévenot (1991, p.165), une extension du cadre de cohérence, ce qui amène les cités à se déployer dans des mondes communs. L'accord trouvé entre les individus est soutenu par deux éléments à savoir la « *qualification des acteurs selon des états de grandeur* » et la « *détermination de la qualité des choses (objets) avec ces principes de grandeur* » (*Idem*, p.165). Dans leur

ouvrage, ces auteurs présentent une série de mondes servant à comprendre les controverses et les accords pris entre acteurs. Chaque registre de justification, au sens « *d'idéal-typique* » selon Weber (1995, p.35), rassemble des acteurs et forme un système avec ses propres valeurs de justification. Cette dimension de la justification nous intéresse tout particulièrement dans le cadre de notre recherche.

## 4.2. Présentation des spécifications des mondes communs

Chaque système ou monde possède des ingrédients spécifiques comme un *principe supérieur commun* ainsi qu'un état de grandeur et de *petitesse* avec, en conséquence, un *rapport de grandeur* entre les deux. Chacun d'entre eux a, également, un *recueil d'objets* et de *dispositifs* mais aussi un *répertoire de sujets* ayant une *dignité* et des *relations spécifiques* entre eux. Chaque modèle contient une *formule d'investissement*, une *figure harmonieuse de l'ordre naturel*, une *épreuve modèle*, un *mode d'expression du jugement* mais aussi une *forme de l'évidence*. Et, tous les systèmes connaissent à un moment donné la *déchéance*.

Pour présenter brièvement ces critères, le *principe supérieur commun* « fait référence à une instance qui permet aux différents mondes d'exister » (Amblard et al., 2005, p.84). Il permet de sceller des accords entre les individus car il agit comme une convention d'équivalence entre les êtres. En ce qui concerne l'état de grandeur, il caractérise ce qui est « grand » ou « petit » aux yeux de ceux qui appartiennent à ce monde. Ce principe de grandeur définit la nature de la relation entre l'état de grand et l'état de petit. Les *grands* êtres ont le rôle de garant du *principe supérieur commun*.

Les *répertoires* indiquent les sujets, les objets et les dispositifs qui constituent chaque monde. Les objets et/ou les dispositifs peuvent contribuer à objectiver la grandeur des individus. Ils sont indispensables pour créer une « épreuve de réalité » (Boltanski, 1990, p.89), c'est-à-dire pour mettre les individus en situation d'épreuve. Les êtres d'une cité partagent une *dignité* commune à savoir une même nature profonde qui se traduit dans une faculté corporelle (émotion, mémoire, habitude, désir, etc.). Celle-ci nécessite la transformation en une capacité permettant l'accord avec les autres (Boltanski et Thévenot, 1991, p.178). Les êtres d'un même monde

entretiennent des *relations naturelles* qui doivent être en accord avec leur grandeur. Les relations peuvent aussi exister entre *sujets* et *objets* ou uniquement entre *objets*.

La *formule d'investissement* est indispensable à l'équilibre de la cité car elle permet aux individus d'atteindre l'état de grand par un sacrifice à effectuer. Ces êtres sont, alors, en mesure de maintenir le système. Lier la *grandeur* à un sacrifice constitue une « économie de la grandeur » (*Idem*, p.179). L'épreuve du *modèle* ou l'épreuve de réalité est une forme d'épreuve qui met en interaction des sujets et objets alors que la *figure harmonieuse* définit l'image symbolique du monde. L'épreuve est une forme de désaccord sur les *grandeurs* des *sujets* et/ou *objets*. Elle invite les individus à « *s'affronter à des objets et à les mettre en valeur* » (Boltanski, 1990, p.89). Par exemple, par rapport au principe d'ordre marchand, deux commerciaux doivent négocier le prix d'un bien. L'épreuve a toujours une issue incertaine. Ainsi, la négociation peut échouer ou décevoir un des deux commerciaux.

Dans chaque monde, le *mode d'expression du jugement* est différent. Le *jugement* correspond à la sanction de l'épreuve. Le mode d'expression définit la forme de manifestation du supérieur commun. En ce qui concerne la *forme de l'évidence*, elle fait référence, selon Boltanski et Thévenot (1991), à « *la modalité de connaissance propre au monde considéré* » (p.181). La dernière caractéristique correspond à la *déchéance* de la cité. Ce moment survient quand les êtres commencent à se dénaturer, c'est-à-dire qu'ils laissent disparaître un état de petitesse.

## 4.3. Présentation des mondes communs

Les différents mondes de justification mis en exergue par Boltanski et Thévenot (1991) sont : le monde domestique, le monde marchand, le monde industriel, le monde civique, le monde de l'opinion et le monde inspiré. À ceux-là, il faut ajouter un autre monde qui a été mis en évidence par Boltanski et Chiapello dans leur livre sur le nouvel esprit du capitalisme (1999). Il s'agit du monde connexionniste. Nous allons présenter les principales caractéristiques de chacun d'entre eux sans trop entrer dans les détails. Nous illustrerons ces mondes à partir de cinq spécifications à savoir le *principe supérieur commun*, la *grandeur*, les *répertoires*, l'épreuve et la *figure*

*harmonieuse*. Les autres indicateurs seront repris au tableau 1 consacré aux spécifications des mondes communs<sup>11</sup>.

Le monde domestique se caractérise par les relations personnelles, la hiérarchie, la tradition comme principe supérieur commun. L'état de grand est le bienveillant, l'avisé alors que l'état de petit est le vulgaire, le sans gêne et le rapport de grandeur est la subordination. On y trouve comme sujets – les ascendants/descendants, les supérieurs/inférieurs – et comme objets, les cadeaux. L'épreuve à vivre est la cérémonie familiale et la figure harmonieuse est indubitablement la famille.

Le monde marchand est soumis à la concurrence qui est son principe supérieur commun. Il a pour état de grandeur le désirable et la valeur tandis que le perdant représente l'état de petitesse. Le rapport de grandeur est la possession. Les sujets sont les concurrents ou les clients et l'objet est la richesse. L'épreuve est d'arriver à conclure une affaire et la figure harmonieuse est le marché.

Le monde industriel a pour principe supérieur commun les objets techniques et les méthodes scientifiques. L'état de grand est le performant et le fonctionnel. L'état de petit est l'inefficace. Le rapport de grandeur entre ces deux états est la maîtrise. Les sujets sont les professionnels et les objets sont les moyens mis en œuvre. L'épreuve est le test et la figure harmonieuse est le système.

Le monde civique se base sur l'équité, le bien commun, l'intérêt général comme principe supérieur commun. Il a pour état de grandeur l'officiel et l'isolé pour l'état de petitesse avec la représentativité comme rapport de grandeur. Les sujets sont les collectivités et les objets sont les formes légales. L'épreuve est la manifestation pour une cause juste. La figure harmonieuse est la république.

Le monde de l'opinion se caractérise par l'opinion des autres comme principe supérieur commun. L'état de grand est le réputé tandis que l'état de petit est

---

<sup>11</sup> Source : JETTÉ, C. (2001). Une interprétation de l'économie des grandeurs. Cité par projets : ferment pour un nouvel esprit du capitalisme. Cahiers du CRISES. Collection Études théoriques. N°ET0107, p.22, p.23 et p.37.

l'inconnu avec l'identification comme rapport de grandeur. Les sujets sont les vedettes et les objets sont les noms, les marques et les messages. L'épreuve est la présentation de l'événement. La figure harmonieuse est l'audience.

Le monde inspiré a pour principe supérieur commun l'inspiration. L'état de grandeur est le spontané et le routinier comme état de petitesse. Le rapport de grandeur est la singularité. Les sujets sont les artistes, les enfants alors que les objets sont l'esprit, le corps, etc. L'épreuve est l'aventure intérieure et la figure harmonieuse est l'imaginaire.

Le monde connexionniste dans la cité par projets, cité mise en exergue par Boltanski et Chiapello (1999), a pour principe supérieur commun la création de projets en connexion avec les autres. L'état de grand est le dynamique, l'enthousiaste et l'état de petit est le rigide. Les rapports de grandeur sont le lien social et la relation de confiance. Les sujets sont les coordinateurs, les médiateurs et les chefs de projets alors que les objets sont les partenariats, les projets, etc. L'épreuve est la prise de risque et le renoncement à la stabilité. La figure harmonieuse est le réseau dynamique.

Tableau 1 : Les spécifications des mondes communs

Mondes/ Caractéristiques	Monde de l'inspiration	Monde domestique	Monde de l'opinion	Monde civique	Monde industriel	Monde marchand	Monde connexionniste
<b>Principe supérieur commun</b>	L'inspiration	La tradition	L'opinion publique	La volonté collective	L'efficacité	La concurrence	Les projets
<b>État de grand</b>	L'illumination, l'expérience d'une transformation intérieure, l'état spontané échappant aux mesures	La supériorité hiérarchique bienveillante, fidèle, distinguée, paternaliste	La célébrité, la reconnaissance, le succès, la personne réputée	L'appartenance à l'espace public, confédératif, représentatif, réglementaire	Le performant, le fiable, le fonctionnel, l'opérationnel	Le millionnaire (mener la grande vie), le gagnant (posséder ce que les autres désirent)	L'engagé, l'engageant, l'employable, le mobile, le flexible, le polyvalent
<b>Dignité des personnes</b>	L'amour, la passion, la création	Les habitudes devenues naturelles, l'aisance, le bon sens	La considération, l'amour-propre, le désir d'être reconnu	L'aspiration aux droits civiques, politiques, droit de participation	Le travail, l'énergie, le potentiel d'activités	L'égoïsme, l'intérêt particulier, le désir et l'amour des choses	Le besoin de se lier, d'établir des contacts, de s'insérer dans des réseaux
<b>Répertoire des sujets</b>	L'artiste, la femme, l'enfant, le fou, l'illuminé, la fée	Le père, le roi, l'étranger, l'ascendant, la famille	La vedette, le leader d'opinion, le supporter	L'élu, le parti, la fédération, le représentant, l'adhérent	L'expert/ spécialiste, l'opérateur, le professeur, le praticien, le dirigeant	L'homme d'affaires, le client, le vendeur, l'acheteur	Le médiateur, le chef de projet, le coach, le manager, l'innovateur
<b>Répertoires des objets et des dispositifs</b>	L'esprit, le corps, l'inconscient, le rêve	Le savoir-vivre, le rang, le titre, les bonnes manières	La marque, la presse, les médias, les relations publiques	Le droit, la loi, le tribunal, le code, le comité, la liste, les critères	L'outil, la méthode, la norme, la tâche, le plan, les ressources	L'objet vendable, désirable, commercialisable	Les instruments de connexions, la relation de confiance, le partenariat
<b>Formule d'investissement</b>	L'évasion hors des habitudes, la remise en question, le risque	Le devoir, la serviabilité, le rejet de l'égoïsme, l'oubli pour les autres	La révélation de soi, le renoncement à la vie privée et au secret	La participation, la solidarité, le renoncement à l'intérêt particulier et immédiat	Le progrès, l'effort, le temps, l'argent, le renoncement à court terme pour l'avenir	L'opportunisme, le contrôle des émotions, le détachement	Le renoncement à la stabilité, à la sécurité, à l'enracinement, à l'attachement au local

Mondes/ caractéristiques	Monde de l'inspiration	Monde domestique	Monde de l'opinion	Monde civique	Monde industriel	Monde marchand	Monde concessionniste
<b>Rapport de grandeur</b>	La singularité, le génie, l'humilité, l'indépendance	L'autorité, l'honneur, la respectabilité, les responsabilités	L'identification (au public, à une marque, etc.), la notoriété	L'adhésion, le pouvoir de représentation	La maîtrise des dynamiques, des productions, du futur	La possession des biens/objets désirés par autrui	La capacité de faire circuler l'information
<b>Relations naturelles entre les êtres</b>	La relation d'affectivité, l'alchimie des rencontres imprévues	La relation personnelle entre gens bien élevés, qui se connaissent	La relation d'influence, de persuasion, de séduction	La relation de mobilisation, d'association pour l'action	La relation de contrôle, de liaisons fonctionnelles, de prise en charge	La relation d'affaires, de négociation, de rivalité	La connexion, la relation de confiance, l'ouverture
<b>Figure harmonieuse de l'ordre naturel</b>	La réalité de l'imaginaire, de l'inconscient	La maison, la famille, les principes, les usages	L'image atteignant son public cible	L'État, la république démocratique	Le système, la structure, l'organisation	Le marché fixant le prix des biens	Le réseau
<b>Épreuve du modèle</b>	La création, la descente dans l'inconscient, le vécu de l'aventure	Les cérémonies familiales, les fêtes, les mondanités, la nomination	Les événements de visibilité : présentation, conférence de presse, lancement	La manifestation, le congrès, l'assemblée, le recours aux tribunaux	Le test, le contrôle, la mise en route	Les affaires (le contrat scellant la transaction)	La fin d'un projet et le début d'un autre
<b>Mode d'expression du jugement</b>	L'éclair de génie, l'intuition, l'illumination	Le respect, la confiance	La cote d'écoute, la mode, la rumeur, l'audience	Le vote, la prise de conscience, la désignation	La performance, les effets, le fonctionnement	Le prix, la valeur de l'objet	Le nombre et la valeur des connexions
<b>Forme de l'évidence</b>	Le signe, la coïncidence, l'analogie, la métaphore	L'anecdote, l'exemple, le cas particulier	Le connu, le succès, la célébrité	La loi, les textes, les règles juridiques	La mesure, la fréquence, les probabilités	L'argent, la monnaie, le bénéfice	L'intégration, la participation, l'implication, la visibilité, le lien
<b>État de petit</b>	Être attaché aux signes extérieurs ou aux habitudes	Être instable, précaire, attirer l'attention, se faire remarquer	Être banal, ne pas avoir d'image, être méconnu	Être coupé de la base, irrégulier, individualiste, minoritaire	Être improductif, in-adapté/actif/efficace, subjectif, déqualifié	Être pauvre, échouer, rejeter les objets	Être inengageable, inadapté, intolérant, immobile
<b>Déchéance de la cité</b>	Le retour sur terre et aux habitudes (par rapport aux rêves et à la créativité)	Le laisser-aller, l'impolitesse, la trahison	La banalité, l'indifférence, l'oubli, le caché	La division, l'isolement, l'individualisme, l'arbitraire	L'action instrumentale, le traitement des gens comme des objets	La servitude de l'argent, la vanité de la possession des richesses	La corruption, les privilèges, la bureaucratie, les réseaux fermés ou clandestins

#### 4.4. L'épreuve et les registres de justification

Ce qui semble particulièrement intéressant à retenir de cette théorie, ce sont les concepts d'« épreuve » et de registre de justification. L'épreuve apparaît, d'après Boltanski et Thévenot (1991), à partir du moment où la grandeur d'un objet ou d'une personne est remise en question au sein d'une cité ou d'un monde qui peut être soit domestique, civique, industriel, marchand, connexionniste, de l'opinion ou de l'inspiré. Elle constitue un moyen pour départager les grands des petits et ce, par la mise en exergue de dispositifs ou d'objets traduisant le principe supérieur commun d'une cité. L'épreuve aide à mettre un terme à la dispute entre objets ou sujets d'un même monde par la redéfinition de la grandeur de chacun.

Dans le cadre d'une relation partenariale, les partenaires rencontrent tout au long de leur collaboration des difficultés, des problèmes et des obstacles. Rares sont les collaborations sans embûche. Les situations de « désaccords » entre individus et/ou objets peuvent émerger dès la phase de sélection des opérateurs par les agents des SPE en ce sens où les dossiers de candidature entrent en tension avec certains critères de sélection. L'ensemble des « désaccords » émergeant lors de la mise en partenariat et/ou de la collaboration mettent à l'épreuve la relation partenariale. L'identification de ces épreuves s'effectue par une ou les deux partie(s)-prenante(s), d'où la grande attention accordée aux discours des agents. Dans notre recherche, le désaccord énoncé par le partenaire est considéré comme une épreuve à partir du moment où il touche la relation partenariale.

La théorie de la justification est aussi intéressante pour son processus de raisonnement qui met en exergue l'idée de « grammaire », spécifique à chaque monde de justification. Ces mondes communs nous permettent d'éclairer la manière dont les SPE créent du partenariat, c'est-à-dire la façon dont ils sélectionnent leurs futurs partenaires, justifient leurs choix et dont les agents résolvent les épreuves au sein de la collaboration. Face aux dossiers de candidature critiques, les agents des SPE (ayant une casquette d'évaluateur) mettent en avant des arguments – des éléments de grammaire – pour accepter ou refuser le dossier de candidature déposé par un opérateur privé. Les argumentaires apparaissent généralement quand le dossier de candidature est considéré par les évaluateurs comme problématique. Les évaluateurs entament des discussions en comité de sélection pour étayer *jugement* pour chaque dossier mais aussi un argumentaire lorsque le dossier

est rejeté. Un dossier refusé doit faire l'objet de justificatifs. Des désaccords à propos de la décision peuvent apparaître entre les évaluateurs.

Les discussions entre évaluateurs s'effectuent autour de l'*ordre de grandeur* à attribuer, et en conséquence, autour du *principe supérieur commun* qui en découle. C'est sur l'attribution de cet ordre de grandeur que la tension ou le conflit porte. Les évaluateurs vont centrer leur attention « *sur le caractère juste ou injuste de la situation* » (Boltanski, 1990, p.78). Le débat met en évidence un ordre de grandeur qui reflète, à leurs yeux, la justice de la situation dans laquelle le dossier de candidature critique se trouve. Il est important de préciser que ce sont les acteurs de terrain qui tranchent le conflit à travers leurs argumentaires ; le chercheur n'y mêle pas son interprétation.

Dans leurs discours et plus particulièrement, dans leurs argumentaires, les agents des SPE ne font pas spontanément référence aux principes supérieurs pour se coordonner (Batifoulier et Thévenot, 2001, p.246). De même que l'ensemble des indicateurs, présents au tableau 1, ne sont pas tous mis en évidence dans le discours des agents. Les différentes caractéristiques des mondes constituent simplement des repères. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que, dans leurs discours, les agents des SPE font plus facilement référence à certains indicateurs plutôt qu'à d'autres. La posture compréhensive défendue par Boltanski (1990), est de dire que si les individus étaient les théoriciens de leurs comportements, ils tiendraient des arguments rejoignant les énoncés des principes supérieurs.

Pour converger vers l'accord, les évaluateurs doivent, selon Boltanski (1990) « *faire référence à quelque chose qui n'est pas des personnes et qui les dépasse* » (p.74). Au fur et à mesure du traitement des épreuves, nous observons l'émergence d'un ou de plusieurs monde(s) dominant(s) ainsi que d'un ou plusieurs monde(s) dominé(s). Nous verrons dans quelle mesure les mondes s'articulent peut-être autour d'une figure logique. L'idée n'est pas de ranger les éléments empiriques dans ces différents registres mais de se laisser la possibilité de redéfinir ces derniers selon les dossiers problématiques traités par les évaluateurs.

Boltanski et Thévenot (1991, p.243) précisent, à ce propos, que les sociétés complexes étudiées ne se laissent enfermer dans aucun des mondes communs. Ils se réfèrent à une anecdote célèbre pour montrer l'enchevêtrement des différents mondes. Une femme aborde Picasso dans un restaurant en lui

demandant de dessiner quelque chose sur une serviette. Elle précise qu'elle payera le prix souhaité par l'artiste. Il s'exécute et demande dix mille dollars. La dame s'étonne et précise qu'il l'a fait en trente secondes. Cette situation est complexe car elle détient : « un être de renom, le célèbre Picasso ; un geste inspiré, le gribouillage qui porte la trace du génie [...] ; un être marchand, la somme d'argent que la femme propose » (Idem, p.333).

Plusieurs pistes de solution s'offrent à la dame qui critique le prix exorbitant. Elle peut invoquer le monde inspiré en faisant valoir le caractère spontané et immédiat mais elle choisit une autre issue en avançant comme argument – de nature industrielle – le peu de travail fourni par le maître d'œuvre. En guise de réponse, Picasso justifie le prix par les années de formation pour acquérir la compétence nécessaire à la réalisation du produit. Cette situation met en avant le litige autour de la quantité de travail fournie pour l'exécution de l'œuvre.

Comme on peut le voir à travers cet exemple, différents registres de justification apparaissent. Et, certains arguments contradictoires appartenant à un même monde peuvent faire entrer celui-ci en situation de conflit. Le désaccord peut persister entre les deux individus. La « *volonté de chercher l'équivalence* », c'est-à-dire d'offrir une réponse pacifique à la critique » (Batifoulier et Thévenot, 2001, p.246) n'est pas toujours présente. Dès lors, d'autres manières de résoudre le conflit apparaissent, comme le précise Boltanski (1990). Il s'agit de « *la justesse* », c'est-à-dire « l'équivalence tacite », de l'« *agapé* » qui correspond au don gratuit, et de la « *violence* ».

Face aux situations de conflits, les acteurs doivent trouver un « *compromis* » ou un « *arrangement* » pour sortir de l'impasse, c'est-à-dire mettre un terme temporaire à l'échange interminable d'arguments. Le *compromis* consiste en le fait de « *se mettre d'accord pour composer, c'est-à-dire pour suspendre le différend, sans qu'il ait été réglé par le recours à une épreuve dans un seul monde* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.337). Le *compromis* est une « *forme hybride* » d'accord, au sens où il renvoie à plusieurs ordres de grandeur. Les individus négociant le *compromis* font « *comme s'il existait un principe de rang supérieur capable de supporter une équivalence entre des objets relevant de natures [mondes] différentes* » (Boltanski, 1990, p.94). Boltanski prend l'exemple du droit des travailleurs qui marque un *compromis* entre le monde civique et le monde industriel.

Le *compromis* fait aussi référence à un « bien supérieur commun », ce qui n'est pas le cas pour l'*arrangement*. Ce dernier est « *une forme de relativisation qui n'a pas besoin des exigences de justice et échappe aux contraintes de justification* » (Nachi, 2007, p.319). Selon Boltanski et Thévenot (1991), « *la concession qui est faite dans l'arrangement consiste précisément à ne pas remonter jusqu'à un principe de justice* » (p.163). Les individus s'arrangent entre eux sans mettre un terme définitif au conflit. Le différend n'est que temporairement apaisé.

Il semble important de préciser que les individus circulent entre les mondes. En une journée, un acteur peut passer par plusieurs mondes en fonction des situations qui se présentent à lui. Boltanski (1990, p.90) prend l'exemple d'un travailleur dans une entreprise. Lors de sa journée de travail, celui-ci va passer de situations de production relevant du monde industriel à des situations où la dimension interpersonnelle intervient comme, le temps de midi à la cantine ou la réunion de débriefing en début de journée. Cette dimension fait référence au monde domestique. Le travailleur sera également confronté à une situation marchande par rapport à la question du prix d'un produit et, peut-être, à une situation syndicale appartenant au monde civique.

À travers cet exemple, on peut remarquer les déplacements entre différents mondes. Nous pouvons peut-être apercevoir le même phénomène dans l'analyse de notre matériau. Un même acteur – un évaluateur – pourrait passer d'un registre de justification à un autre en fonction du type de situation dans laquelle se trouve le dossier de candidature à évaluer. Il est intéressant de comparer les registres de justification mis en évidence, par chaque SPE, pour la résolution des situations de désaccord. Nous verrons peut-être des tendances se dessiner, des préférences pour certains registres plutôt que d'autres et ce, en fonction du SPE.

La décision finale à propos des dossiers de candidature donne naissance ou non à un nouveau partenariat entre l'Office de l'Emploi et un organisme privé. Dans le cas où la réponse est positive, l'Office enclenche la procédure de conventionnement pour conclure le partenariat. À partir du moment où l'opérateur signe la convention de partenariat, il peut démarrer sa prestation. Tout au long de la collaboration, les partenaires tant privés que publics sont confrontés à des épreuves diverses affectant la relation partenariale. Les épreuves mettant en difficulté le partenariat génèrent des réactions de la part de l'un ou l'autre, voire des deux partenaires concernés. Les mondes

communs interviennent aussi pour qualifier l'intervention des agents des SPE. Dans l'analyse, nous faisons référence aux mondes communs car ils permettent de saisir le mode d'attribution des grandeurs, contrairement aux cités.

## 5. DES ÉPREUVES À LA CONFIANCE

Étudier la relation partenariale et, plus particulièrement, la question de la confiance en se basant sur les épreuves vécues par les parties-prenantes d'un partenariat peut témoigner au premier abord d'une certaine forme d'incompatibilité. L'épreuve relève d'un fait marquant une rupture au sein de la collaboration alors que la confiance manifeste un caractère constant. Dans les travaux de Boltanski et Thévenot (1991), l'épreuve met en évidence la justice, la question du bien commun et la distribution des grandeurs. Elle est importante car elle peut ébranler la *grandeur* des individus et des objets. Par exemple, la leçon d'agrégation donnée par le professeur candidat constitue une épreuve car il démontre son savoir et sa grandeur qui seront évalués au regard des autres postulants (*Idem*, p.172-173). Dans la relation partenariale, la confiance est une affaire de justice, d'être juste par rapport à l'ensemble des partenaires. La confiance constitue, en quelque sorte, « *un ordre tacite d'arrière-plan* » (Watson, 2006, p.149) qui est révélé à partir du moment où un facteur extérieur vient le perturber. Les épreuves qui apparaissent au sein de la collaboration font vaciller la confiance entre les parties-prenantes. Sans rétablissement de la confiance, la relation risque de se détériorer jusqu'à atteindre la rupture.

Dans ses travaux, Karpik (1996) étudie les dispositifs de confiance permettant de rendre crédibles les engagements. Il met en évidence un ensemble de situations, d'épreuves banales, où l'individu doit faire des choix dans la vie quotidienne. Il prend l'exemple de la gastronomie et, plus spécifiquement, celui du vin. Choisir un vin n'est pas évident car chacun possède ses propres caractéristiques. Ce produit peut être réparti en plusieurs catégories selon qu'il est un vin de table, un vin du pays, d'appellation d'origine, vin délimité de qualité supérieure ou d'appellation d'origine contrôlée. Les appellations sous forme d'étiquette informent et aident l'individu dans son raisonnement. Un guide du vin renseigne le consommateur sur le contenu de ces appellations. Tant les appellations que le guide allègent les difficultés du choix, sans les

faire complètement disparaître, car ils correspondent, d'après Karpik, aux « dispositifs de jugement ». Ceux-ci rendent possible la confiance face à l'épreuve du choix à effectuer. Ils sont les témoins de la qualité du produit ou de la confiance que l'individu peut lui accorder.

Les « *dispositifs de jugement* » sont fondés d'un côté sur la confiance personnelle (le réseau de l'individu) et de l'autre sur la confiance impersonnelle qui correspond aux « *classements* » (recouvrant les diplômes, la réputation (Orléan, 1994)), aux « *appellations* » (labels, certifications, appellations d'origine contrôlée, marques, etc.) et aux « *guides* » (Karpik, 1996). Dans ses travaux sur le métier d'avocat, Karpik (1995) met en évidence la nécessité pour les avocats d'apporter des garanties au client afin de neutraliser la méfiance. Pour assurer un travail de qualité, les avocats doivent recourir à trois gages qui sont le monopole, le diplôme obligatoire et le stage. Ceux-ci constituent des « *dispositifs de confiance* » (Karpik, 1996) qui rendent l'engagement crédible entre l'avocat et son client. Ce dernier peut, alors, avoir confiance en l'avocat qu'il a choisi.

Chassigneux (2007) ajoute d'autres instruments fondateurs de confiance comme les codes de conduite, les guides ou les modèles de pratique, les procédures de sélection et de suivi de projets et les *best practices*. Ces dispositifs ou instruments agissent comme des « *délégués* » (Karpik, 1996) aux noms de ceux qui sont censés se conformer à leurs verdicts. Ces dispositifs opèrent comme des « *intermédiaires* » entre une offre et une demande. Chaque partenariat possède un ensemble de « dispositifs de jugement » qui constitue en quelque sorte ses « *objets emblématiques* ». Les « *objets* » recouvrent les procédures, le dossier de candidature, la convention de partenariat, le guide administratif et financier, les documents méthodologiques, les comptes-rendus des réunions, les rapports d'activités, les sites internet, les forums, etc.

Tous ces « *objets* » sont analogues à des « *médias de communication* », au sens de Luhmann (2006, p.56). Selon Freeman et Maybin (2011), les documents écrits doivent être compris comme « *a set of mutually intelligible communications* » (p.162). Au-delà de leur contenu, ils participent à la construction du partenariat en « *communiquant* » sur celui-ci, pour autant que les acteurs les utilisent. Leur potentiel de « *médias de communication* » n'est pas pleinement utilisé s'ils sont, par exemple, laissés à l'abandon dans le fond d'un tiroir. Karpik (1996, p.537) estime que les dispositifs de jugement



ne sont ni neutres ni interchangeable car chacun possède des critères de jugement propres, rendant visible un « univers de singularités » spécifique.

Karpik (1996) identifie également aux côtés des « dispositifs de jugement », les « dispositifs de promesse » qui englobent la relation sociale et la norme sociale. Il souligne l'importance de la relation sociale à travers laquelle la méfiance peut être atténuée par un jugement sur la qualité de la personne mais également par la dynamique des interactions. Ces éléments sont producteurs de confiance. La norme sociale, plus précisément les dispositifs normatifs, contribue au maintien des engagements initiaux entre partenaires. Elle favorise la continuité de l'échange dans le temps parce qu'elle agit tel un « *agencement symbolico-matériel* » (*Idem*, p.542). Elle est porteuse des principes d'orientation de l'action partagés par les partenaires mais également accompagnée de sanctions sociales.

Tous ces dispositifs, tant ceux de jugement que ceux de promesse, peuvent intervenir de façon simultanée dans une situation. Ce phénomène est la « *confiance distribuée* » (*Idem*, p.545) qui peut agir dans des sens contraires, c'est-à-dire renforcer ou affaiblir la crédibilité des engagements selon la convergence ou la divergence des dispositifs en jeux. Ces dispositifs semblent cristalliser les interactions entre les individus et permettre à nouveau la confiance. Ils réduisent l'opportunisme et l'opacité du marché qui constituent des éléments pouvant perturber la conclusion et l'exécution d'un contrat de collaboration. Ils ont pour optique de transformer les engagements problématiques en engagements crédibles. Les dispositifs de jugement réduisent l'ignorance quant aux intentions des acteurs tandis que les dispositifs de promesse font partie des mécanismes de protection neutralisant les effets de la malignité humaine face à un marché dominé par l'incertitude radicale.

Les concepts d'épreuve et de confiance semblent liés car l'apparition d'une épreuve interroge la confiance entre les individus, ce que Trompette (2009, p.300) appelle la « *crise de la confiance* ». Les épreuves ou situations de désaccord constituent en quelque sorte un test de la confiance entre les partenaires au sein d'une relation partenariale. La notion de la confiance émerge seulement en situation d'incertitude et, par conséquent, de risque (Ramonjavelo et al., 2006, p.355). D'après Lewis et Weigert (1985, p.968), les relations sociales contiennent inévitablement des éléments de risque et de doute. Selon Rousseau et al. (1998, p.395), la confiance et la prise de risque

découlent d'une relation réciproque. Ainsi, le risque crée une opportunité pour faire naître la confiance et, inversement, la confiance conduit un individu à la prise de risque. Faire confiance implique nécessairement l'apparition d'une certaine forme d'incertitude et d'une prise de risque. Ces trois notions sont inter-reliées. Pour ces auteurs, la confiance n'a aucune utilité s'il n'y a aucun risque.

## 6. LA SOCIOLOGIE DE LA CONFIANCE

Dans une « économie volatile » (Sabel, 1992) où les marchés mondiaux sont de plus en plus éphémères et fragmentés, où la technologie se développe rapidement et où les produits ont un cycle de vie particulièrement court, la question de la confiance (Mangematin et Thuderoz, 2003) se pose dans le contexte d'une incertitude économique grandissante. Elle apparaît également face au « *risque d'opportunisme* » (Williamson, 1985) susceptible de s'installer entre les parties-prenantes actives sur un même marché. La confiance peut, alors, être envisagée comme une sorte de « *ciment* » (Simon, 2007) évitant « l'effritement » trop rapide des collaborations entre les individus. Elle est vue par certains auteurs comme une propriété intrinsèque des relations entre ceux-ci (Granovetter, 1985 ; Zaheer et al., 1998 ; Quéré, 2001/4) et/ou les institutions (Zucker 1986 ; Koenig, 1994 ; Rousseau et al., 1998). Qualifiée « *d'institution invisible* » (Arrow, 1974), elle agit tel un mécanisme de réduction de l'incertitude et de la complexité du monde (Simmel, 1987, 1991 ; Neuville, 1997 ; Luhmann, 2006).

La confiance ne peut être envisagée comme une évidence en soi, contrairement aux travaux effectués par Parsons (1955). Pour celui-ci, c'est la situation qui définit le rôle de chacun. Elle est en quelque sorte « *naturalisée* » (Champy, 2009, p.57), en ce sens où chaque individu va intégrer des normes et des valeurs liées à son rôle. Pour Parsons, la relation de confiance préexiste à la rencontre entre les personnes. La confiance va de soi car elle naît naturellement de la relation mais Hughes (1996) s'oppose à cette idée. Il met en évidence le fait que la confiance n'est pas au fondement de la relation car elle est à construire dans l'interaction (Champy, 2009, p.53). La confiance ne relève pas d'un acte aveugle mais bien d'« *une croyance collective qui s'appuie sur l'autoréglementation [...] pour instaurer l'équilibre des droits et des devoirs réciproques* » (Karpik, 1995, p.256).

Certains auteurs, appartenant à la sociologie critique française, montrent à travers leurs travaux sur des catégories professionnelles diverses que la confiance est « *fragile* » (Villette, 2003, p.39). Milburn (2002) notifie dans son travail de recherche sur les avocats et les médiateurs que ceux-ci ne bénéficient pas d'une confiance préalable. La valeur de l'intervention du professionnel dépend de l'intérêt que le client lui porte. Milburn (2002) insiste sur le processus de construction de la confiance et que celle-ci agit comme un « *régulateur de négociation* » (p.62). Trompette (2009) précise dans son étude sur les conseillers funéraires que le moment de la rencontre, avec les familles des défunts, est coloré par la méfiance. La confiance ne constitue pas un élément préalable à la relation entre les deux parties. Dans ce cas-ci, la famille se retrouve dans une situation de « *confiance contrainte* » (Trompette, 2009, p.303) car elle est obligée de faire appel à une entreprise de pompes funèbres. Elle cherche des garanties sur lesquelles s'appuyer afin de faire naître progressivement la confiance avec l'entreprise en question.

Les parties-prenantes d'un « contrat » cherchent les moyens de créer ou de maintenir la confiance. Reynaud et Richebé (2007/1) identifient celle-ci comme « *une condition pour que la transaction soit possible* » (p.7) tout en évitant les tricheries. La confiance ne va pas de soi, elle est à construire progressivement. D'après Blau (2009), « *processes of social exchange which may originate in pure self-interest, generate trust in social relations through their recurrent and gradually expanding character* » (p.94). Dès lors, s'interroger sur les mécanismes relationnels invite à ouvrir la boîte noire du partenariat pour en comprendre le fonctionnement des relations et des interactions. Pour saisir ces mécanismes, il est nécessaire de recourir à une démarche de type qualitatif plutôt que quantitatif, en recueillant les descriptions du fonctionnement du partenariat que produisent les acteurs. Pour traiter la question de la confiance au sein de la relation partenariale, nous nous intéressons aux travaux de Luhmann (2006) et d'Ogjen (2006).

## 6.1. La confiance comme mécanisme de réduction de la complexité

Niklas Luhmann est un des premiers sociologues à s'être intéressé, vers 1965, au concept de confiance dans une perspective descriptive et compréhensive. Son ouvrage « La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale » est révélateur de son positionnement par rapport à

ce concept polysémique qu'est la confiance. Pour lui, le problème de base est la complexité de la société dans laquelle nous vivons. Face à ce constat, Luhmann (2006) considère que l'homme doit développer des formes de réduction de la complexité. Il introduit deux niveaux de confiance qui permettent de réduire la complexité du monde.

### 6.1.1. Le niveau interpersonnel de la confiance

Le premier niveau de la confiance mis en exergue par Luhmann (2006) est le niveau interpersonnel, c'est-à-dire entre des acteurs qui communiquent, par exemple dans des espaces de travail. Ces espaces circonscrivent des relations d'échanges ou de collaborations dans lesquelles ces individus sont impliqués. Ce niveau se définit comme « *l'attente généralisée que l'autre fera usage de sa liberté, du potentiel inquiétant de ses possibilités d'action, dans le sens de sa personnalité ou, plus précisément, dans le sens de la personnalité qu'il a présentée et manifestée socialement comme sienne [...] est digne de confiance celui qui est fidèle à ce qu'il a communiqué sur lui-même, consciemment ou non* » (Luhmann, 2006, p.43). En d'autres mots, la confiance peut être définie comme « *la croyance qu'un autre individu, une organisation ou une institution agira de façon conforme à ce qui est attendu de lui* » (Lorenz, 2003, p.109).

Chaque action de l'individu, posée consciemment ou non, a une influence sur le mécanisme de la confiance à l'égard d'autrui. Le seul moyen pour évaluer cette confiance est l'auto-présentation du sujet, considérée comme un mécanisme transformant les conditions socioculturelles en sources de confiance. La construction de la confiance débute dès la présentation de soi (Goffman, 1973), en tant qu'identité sociale se construisant dans les interactions avec son environnement (Mead, 2006). Lorsqu'un sujet se distancie d'autrui, il n'inspire plus confiance car il n'offre pas la possibilité aux autres d'apprendre et de vérifier son identité (Luhmann, 2006). L'individu souhaitant gagner en confiance doit participer à la vie sociale et intégrer les attentes d'autrui dans son auto-présentation. Il ne s'agit nullement de se conformer à autrui.

Dans le cadre d'un partenariat public-privé, il est essentiel que chaque partenaire se présente. Ce moment de présentation permet à chacun d'envisager une potentielle collaboration. L'auto-présentation peut

constituer un facteur déterminant de l'engagement des deux partenaires dans la relation partenariale. La manière dont se déroule la rencontre se déroule déclenche ou arrête la mise en partenariat. D'après Luhmann (2006, p.49), la relation de confiance ne peut pas commencer par des exigences mais seulement en réalisant un « pas » vers l'autre. Ce « pas » s'effectue soit en saisissant une occasion permettant de montrer que le sujet est digne de confiance, soit en accordant lui-même sa propre confiance. L'entrée en relation peut s'accompagner d'une stratégie de prudence. La relation entre les partenaires s'intensifie à partir du moment où un geste est réalisé en retour. La gratitude enclenche un mouvement de va-et-vient qui nourrit la relation, ce que Luhmann (2006, p.45) nomme « *le principe des 'petits pas'* ».

Neuville (1998) illustre ce principe par un exemple de partenariat issu du secteur industriel. Il observe une pratique particulière entre les parties-prenantes : quelques pièces de rechange sont offertes au service montage de la part du fournisseur et ce, quitte à sortir du cadre défini par le cahier des charges. Neuville (1998) montre que la gratitude et le « *principe des petits pas* » existent dans les partenariats de type industriel. Cet acte d'offrir quelques pièces de rechange montre l'existence d'une confiance interpersonnelle entre le fournisseur et le service montage, ce qui se réfère au premier niveau de confiance mis en exergue par Luhmann (2006).

L'auto-présentation et le principe des « petits pas » d'un partenaire vers l'autre favorisent l'accumulation d'un « *capital de confiance* » (Idem, p.45). Dès cet instant, les partenaires vont se connaître de mieux en mieux jusqu'à développer une certaine proximité. La relation interpersonnelle, de type professionnel, va s'intensifier avec le temps jusqu'à faire naître une forme de « *familiarité* » (Luhmann, 2001/4). La notion de familiarité est considérée comme « *un fait inévitable de la vie* » qui définit « *ce qui est familier et ce qui ne l'est pas* » (Idem, p.18). Il existe une frontière entre le familier et le non familier. Chaque individu possède, en conséquence, un « *périmètre de familiarité* » qui se déplace (voire s'étend) au fur et à mesure des événements de la vie.

### 6.1.2. Le niveau systémique de la confiance

Le deuxième niveau de la confiance, défini par Luhmann, est le niveau systémique. Il permet de « réguler » la complexité élevée du monde grâce

entre autres à la présence de « *dispositifs supplémentaires* », appelés « *médias de communication* » (Luhmann, 2006, p.56). Ces médias favorisent l'adoption d'un comportement approprié par le sujet face à une situation donnée et lui permettent de ne pas avoir à choisir parmi une multitude d'attitudes possibles. Ces dispositifs comme la vérité, l'amour, le pouvoir et l'argent réduisent la complexité de la société. Un individu qui possède de l'argent n'a pas besoin de faire confiance aux autres en ce sens où « *la confiance généralisée dans l'institution de l'argent remplace alors par un acte global les innombrables témoignages individuels de confiance* » (Idem, p.60). Dans ce cas, il ne porte pas sa confiance sur autrui mais plutôt dans le fonctionnement de ce système.

Comme d'autres institutions, l'argent permet le passage d'une confiance interindividuelle à une confiance systémique. Ce passage se construit à partir du moment où l'autre manifeste également de la confiance vis-à-vis de l'argent. Une communauté de confiance devient consciente, ce qui facilite alors l'apprentissage et enclenche des comportements sélectifs. L'homme peut s'épargner des situations problématiques car l'argent devient un outil « général » de résolution des problèmes. En réduisant l'infinité des possibilités d'opérer des échanges économiques, le système monétaire autorise l'homme à échanger (presque) uniquement dans un cadre délimité n'offrant plus qu'un certain nombre de possibilités. L'homme a un rôle de co-constituant et de co-porteur du monde. Sinon, il perd son identité sociale.

Le passage à la confiance systémique facilite l'apprentissage de la confiance, en ce sens où elle rend insignifiantes les garanties internes ou les remplace par une interaction fonctionnelle. Cependant, il faut préciser que ce passage rend la confiance plus diffuse et plus difficile à contrôler. Sa nébulosité l'immunise contre les déceptions individuelles. Qu'il y ait ou non passage, les deux types de confiance poursuivent un processus de formation similaire par lequel certaines étapes peuvent être identifiées comme « *la nécessité de l'apprentissage et le mode d'apprentissage, le déplacement partiel de la problématique de l'externe vers l'interne et la projection dans l'environnement pour un contrôle symbolique de l'objet de la confiance* » (Idem, p.68).

Contrairement à la confiance personnelle, la confiance systémique n'a pas toujours besoin d'être réapprise. Deux individus, en situation d'échange commercial, n'ont pas besoin de s'interroger sur la manière de procéder à l'échange des biens, en ce sens où l'argent définit la valeur de ceux-ci.

L'argent constitue une sorte de garantie de l'échange. L'individu possédant de l'argent s'épargne des situations problématiques concernant l'échange de biens. L'argent est en quelque sorte un « guide » des échanges commerciaux. Accorder sa confiance aux « médias de communication », en l'occurrence l'argent dans ce cas-ci, « crée une sorte d'équivalent de la certitude » (*Idem*, p.59). Les individus doivent faire confiance en l'institution de l'argent. Cet apprentissage de la confiance s'effectue à travers les expériences concluantes relatives à l'utilisation de l'argent. La confiance apparaît relativement rapidement car l'individu sait qu'il agit dans un système complexe et éprouvé. D'après Luhmann (2006), la confiance systémique résiste aux déceptions individuelles alors que la confiance interpersonnelle s'étiolé rapidement à la moindre petite trahison.

Dans le cadre d'un partenariat, la confiance institutionnelle se manifeste, d'après Ramonjavelo et al. (2006, p.363), par la signature d'un contrat renfermant les règles et les normes auxquelles les différentes parties-prenantes adhèrent.

### 6.1.3. Luhmann : Une double distinction conceptuelle

La confiance est, selon Simmel (1999b), un « état intermédiaire entre savoir et non-savoir », en ce sens où, « celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance, celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance » (p.356). Luhmann (2001/4) illustre bien cet « état intermédiaire » dans son article sur la « Confiance et familiarité, problèmes et alternatives ». Il y distingue deux formes de confiance à savoir la confiance assurée (*confidence*) et la confiance décidée (*trust*). La première forme se rapporte au fait que l'individu est assuré que ses attentes ne seront pas déçues. Ainsi, « les hommes politiques essaieront d'éviter la guerre, les voitures ne tomberont pas en panne » (*Idem*, p.21). Par contre, la deuxième forme requiert un engagement préalable de la part de l'individu et présuppose une situation de risque en ce sens où on peut, par exemple, acheter une voiture d'occasion qui s'avérera être une épave.

La confiance assurée émerge « dans des situations caractérisées par la contingence et le danger [, il est important de] réfléchir à des mesures de préadaptation et de protection » (*Idem*, p.24) tandis que la confiance décidée est basée sur le risque créé par « un calcul purement interne de

*conditions externes* » (*Idem*, p.25). L'individu peut éviter de prendre le risque mais il doit alors accepter de renoncer aux avantages associés. La confiance « trust » relève d'une décision alors que la confiance « confidence » fait plutôt référence à une évidence. D'après Luhmann (2006), la distinction entre les deux se base sur le fait de savoir si la possibilité d'une déception dépend ou non de la conduite préalable de l'individu. Il est important de noter que la confiance n'est pas quelque chose de figé. Elle peut évoluer et passer d'une forme à l'autre.

Ces deux types de confiance sont présents au sein des deux niveaux (interpersonnel et systémique) de la confiance (cf. tableau 2). Pour saisir ce que recouvre la confiance « trust » et la confiance « confidence » dans les niveaux de la confiance, nous prenons l'exemple du couple, pour illustrer le niveau interpersonnel et celui de l'argent, pour éclairer le niveau systémique. Quand un couple envisage d'ouvrir un compte bancaire commun, il prend des renseignements auprès de la banque pour faire son choix. L'ouverture d'un compte commun relève d'une décision, d'un calcul que le couple a pris/fait.

Dans cette situation-là, la confiance est de type « trust ». Comme il s'agit d'une décision, le « savoir » prédomine sur le « non-savoir » car l'ouverture d'un compte ne peut s'effectuer sans recourir à la prise d'informations. Par contre, si l'un des partenaires exprime ses sentiments à l'autre, ceux-ci ne seront pas remis en question car ce qui est dit est vrai. La parole n'est pas mise en doute par l'autre partenaire. Elle va de soi, comme une sorte d'évidence. Ainsi, l'autre personne va croire ce que lui dit son/sa partenaire. Dans ce cas-là, il s'agit d'une confiance de type « confidence » où le « non-savoir » domine le « savoir ».

Pour le niveau systémique, nous prenons l'exemple de l'argent, en référence à Simmel (1987). Faire confiance au système bancaire relève plutôt d'une confiance de type « trust » car la confiance ne peut s'acquérir qu'en accumulant une série d'informations sur le fonctionnement de ce système. Le « savoir » est, dans ce cas, beaucoup plus important que le non-savoir. Par contre, une caissière qui reçoit un billet de 50 euros pour le paiement de courses alimentaires croit en la valeur du billet. Elle ne va pas remettre en question la valeur de la coupure. La confiance est, alors, de type « confidence » car elle se base sur la croyance, l'évidence que le billet de

50 euros a bien la valeur indiquée dessus. Le « non-savoir » prédomine le « savoir » dans cette situation-là.

Tableau 2 : Une double distinction conceptuelle de la confiance

Type de confiance/ niveau de confiance	Interpersonnel (ex : le couple)	Systémique (ex : l'argent)
<b>Trust</b> (calcul – décision) Savoir > Non-savoir	Compte bancaire commun	Connaissance du système bancaire
<b>Confidence</b> (croyance – évidence) Non-savoir > Savoir	Ce qui est dit est vrai	50 euros (croyance en sa valeur)

Dans le cadre de l'analyse des relations partenariales, il paraît intéressant de noter la présence de cette double nuance au niveau de la confiance. Il s'agit d'abord de la distinction entre niveau interpersonnel, inter-organisationnel et systémique. De plus, les actes posés par les acteurs du partenariat peuvent, semble-t-il, relever soit du type « trust » soit du type « confiance ». Nous verrons dans quelle mesure ces deux formes de confiance apparaissent et dans quelles circonstances. Pour comprendre plus en profondeur les mécanismes relationnels, il est nécessaire de s'intéresser à la manière dont les partenaires vivent leur relation partenariale.

## 6.2. La qualification de la relation partenariale

Un partenaire qu'il soit de type privé ou public peut avoir différentes réactions face à une proposition de collaboration. L'un peut se lancer les yeux fermés dans l'aventure alors qu'un autre peut avoir l'impression de prendre un risque immense s'il répond par l'affirmative. Les diverses réactions possibles ont été agrégées, par Albert Ogien (2006), en quatre formes logiques. Celui-ci aborde la confiance de manière originale dans son article « Éléments pour une grammaire de la confiance » dans lequel il décline les formes logiques de la confiance. Ces formes « *guident l'appréhension de la relation de confiance tout comme elles façonnent les propositions susceptibles de la décrire* » (Ogien, 2006, p.226).

Parallèlement à Watson (2006), Ogien estime que la confiance a un rôle, en arrière-plan, d'organisation des relations sociales. Celles-ci s'organisent en fonction de l'idée que chaque individu se fait de la confiance. Il semble important de comprendre son positionnement par rapport au concept de confiance pour lequel il précise l'existence de plusieurs dimensions. Premièrement, la confiance a une dimension morale car elle est « *un événement particulier dans la relation sociale entre humains* » (Idem, p.218) en interaction. Deuxièmement, elle a une dimension temporelle en ce sens où le terme confiance manifeste quelque chose sur le déroulement à venir de la relation sociale pour laquelle l'engagement se passe présentement.

La première forme logique est le gage qui « *suppose qu'on dépose un bien valorisé comme garantie du respect d'une parole donnée et qu'on en risque la perte en cas de non-exécution de l'engagement auquel on a souscrit* » (Idem, p.228). Ogien prend l'exemple de la vente d'un bien immobilier, la rencontre entre le vendeur et l'acheteur a une portée sur plusieurs mois. La confiance ne figure pas nécessairement en arrière-plan. Par contre, elle peut être mobilisée à ce moment imprévu où acheteur et vendeur passent soudainement à l'acte. Ce moment transcrivant la confiance ne dure qu'un instant. La confiance est perceptible à travers, par exemple, une poignée de main, une onomatopée, etc. L'acte de confiance ne dure qu'un instant et peut se concrétiser sans même y avoir pensé. Cette forme logique force à concevoir la confiance comme un acte accompagné d'une « *garantie de représentation* » (Idem). Il peut s'agir d'un contrat, d'une réputation, d'une marque, d'une notoriété, etc. Il faut préciser que cette forme logique est plutôt utilisée pour décrire la conduite de celui qui cherche à gagner la confiance plutôt que celle de celui qui la donne.

La deuxième forme est celle du pari qui peut être identifiée à partir du moment où il y a présence de « *la liberté absolue d'autrui à respecter ou pas la parole donnée* » (Idem, p.226). La première contrainte est l'interdiction d'anticiper les conséquences qui risquent de découler de la proposition. La deuxième contrainte est l'absence d'un enjeu clairement présenté. Il s'agit d'une réelle épreuve où l'enjeu est absent du discours et où la promesse ne sera peut-être pas réalisée. Ogien (2006) l'illustre par l'exemple où un homme inconnu vous aborde sur le quai d'une gare pour vous demander la somme de cent mille euros en promettant de vous les rendre en date et lieu souhaités. Il s'agit d'une réelle épreuve où l'enjeu est absent du discours et où la promesse ne sera peut-être pas réalisée. À partir du moment où

l'enjeu est spécifié – cette somme lui servant pour sauver sa fille des mains d'un imposteur –, la confiance prend une connotation morale. Les modalités d'engagement ont pour issue une alternative simple sans gradation à savoir soit la perte soit le succès. Pour que cette forme existe, il faut impérativement la présence de deux individus en interaction car un pari ne peut être vécu seul.

La troisième forme logique est celle du sacrifice pour laquelle « faire confiance » relève d'une « *pratique positive de l'ignorance* ». Il s'agit de « *prendre la décision, dans le cours d'une interaction, de renoncer de façon délibérée et sans justification [...] à recueillir d'autres informations qui permettraient de rendre moins risqué le fait de se rendre vulnérable à autrui* » (*Idem*, p.229). Cette pratique s'adapte aux circonstances : elle peut être « *inconditionnelle* » (on ne met pas en doute le soutien de proches avec lesquels une relation de dépendance est présente), « *contrôlée* » (lorsque l'engagement s'effectue en connaissance de cause avec une évaluation du risque éventuel) ou « *relative* » (lorsque le besoin de s'assurer de ce qui est dit ou se fait, n'a pas lieu d'être, eu égard aux conséquences de l'action en train de s'accomplir). Un exemple criant est celui de l'hospitalité : accueillir un inconnu chez soi demande un « abandon de soi » car aucune information n'est accessible pour savoir si cet étranger est digne ou non de confiance. Dans cette situation, la confiance est empreinte de « naïveté ».

La quatrième forme logique est celle du défi, en ce sens où l'individu décide de « faire confiance » en envisageant cet acte comme une « mise en danger délibérée ». La gravité de l'enjeu engagé fera varier le degré de mise en danger, allant de l'acte banal (prêter une petite somme d'argent à quelqu'un) à l'acte audacieux (traverser une rivière en plein hiver pour prouver qu'on est un homme) en passant par l'acte risqué (faire circuler des produits illicites). D'après Ogien (2006), cette forme est apparemment plus rare. L'ensemble des événements critiques vécus par les partenaires sera analysé à partir de ces formes logiques de la confiance.

Les différentes formes logiques peuvent servir à décrire les situations critiques vécues par les parties-prenantes d'un partenariat dont l'objectif est la mise en œuvre d'un projet d'insertion socioprofessionnelle. Dans le cadre de l'analyse, elles ne se serviront pas à décrire uniquement la relation de confiance mais bien la relation de délégation, au sens large, qui existe entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés d'insertion

socioprofessionnelle. Ces situations peuvent être engendrées par l'un ou l'autre partenaire, voire par un facteur externe. Dans une relation partenariale, il se peut qu'un des partenaires ne respecte pas ses obligations, fasse une erreur ou n'adopte pas la bonne attitude.

### 6.3. Le processus d'autonomisation du partenariat

Pour comprendre le processus d'autonomisation d'un partenariat, nous devons nous intéresser à un niveau supplémentaire de la confiance omis par Luhmann. Il s'agit de la confiance inter-organisationnelle qui se situe à un niveau intermédiaire entre le niveau interpersonnel et le niveau systémique de la confiance (Teubner, 1996). Le partenariat comme objet d'étude introduit nécessairement la question de la relation interpersonnelle mais aussi la relation inter-organisationnelle. Il est alors essentiel de saisir ce que cette dernière recouvre. Différents auteurs s'y intéressent surtout dans le domaine du management. Zaheer et al. (1998, p.142) définissent la confiance inter-organisationnelle comme « l'étendue de la confiance placée dans l'organisation partenaire par les membres d'une organisation centrale ». Ce type de confiance dépasse la relation interpersonnelle.

Selon Sabel (1992), construire une dynamique partenariale nécessite de s'ancrer dans un processus de création d'une identité partenariale. L'auteur envisage l'individu comme un « élément » appartenant à une communauté, c'est-à-dire « *un univers commun de significations et d'attentes* » (*Idem*, p.425). L'individualité s'exprime et s'apprécie par l'application de normes communes. Selon Sabel (1992), les frontières d'une communauté définissent le périmètre de la confiance alors que l'extérieur est source de méfiance. Cerner la confiance passe par une identification du périmètre du « connu ». Le partenariat possède, lui aussi, son propre « périmètre de familiarité ». La mise en collaboration entre un service public de l'emploi et un opérateur privé va étendre le monde non familial dans le familial de chacun d'entre eux.

Dans son exemple de la Pennsylvanie, Sabel (1992) montre le double processus de formation de l'identité des entreprises du secteur de la fonderie, des matières plastiques, de l'habillement et de l'outillage. Il identifie la présence d'une nouvelle politique favorisant la définition collective des services dont chaque acteur – entreprises, associations professionnelles, syndicats,

institutions éducatives et autorités locales – a besoin individuellement et collectivement. Les acteurs doivent reconnaître leur dépendance mutuelle pour pouvoir définir leurs intérêts distincts. Au fil des collaborations, ils vont progressivement créer une « nouvelle autodéfinition collective ».

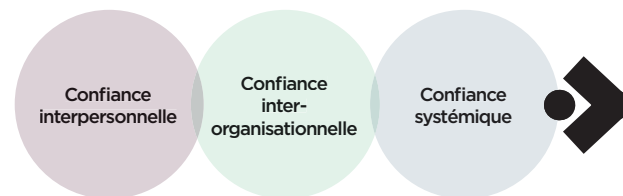
Ainsi, la collaboration entre un SPE et un opérateur privé pour la réalisation d'un projet de formation des demandeurs d'emploi donne, en principe, lieu à une nouvelle identité collective. Cette dernière serait définie par la présence de représentants (des agents du service des relations partenariales du SPE et des travailleurs des organismes de l'ISP) et un ensemble de valeurs communes (le droit à la formation et à l'emploi pour tous, la satisfaction du client, la collaboration et le respect, etc.). Au-delà de l'identité collective, la confiance inter-organisationnelle s'appuie et se construit aussi, selon Koenig et Van Wijk (1992), sur la réputation, les compétences et l'expertise des organisations, leurs expériences passées, le pouvoir relatif des parties issu d'une relation de dépendance et d'autres éléments intrinsèques à chaque organisation partenaire (taille, culture, etc.).

L'intérêt de la distinction entre les différents niveaux de la confiance 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 en passant par la confiance inter-organisationnelle, ce que Teubner (1993) appelle « *l'autopoïèse* ». La relation partenariale subit en quelque sorte une forme de standardisation ou de généralisation. Elle ne dépend plus des acteurs ni du groupe qui la 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, p.260).

Le processus d'autonomisation d'un partenariat peut se définir comme le capital de confiance accumulé aux différents niveaux d'existence (interpersonnel, inter-organisationnel et systémique) du partenariat. Ceux-ci s'additionnent pour permettre à la relation partenariale d'être autonome à un moment donné. Le niveau interpersonnel traduit un faible degré d'autonomisation tandis que le niveau systémique révèle un fort degré d'autonomisation du partenariat. L'analyse de la relation partenariale sous l'angle de la confiance permet de définir le degré d'autonomisation

de la relation partenariale sur une échelle à trois échelons (cf. figure 1) à un moment t. Il est important de noter que le caractère dynamique de la confiance et du partenariat feront évoluer la relation partenariale sur l'échelle d'autonomisation.

Figure 1 : Les degrés d'autonomisation d'un partenariat



Le niveau interpersonnel correspond à la confiance entre individus. Le niveau inter-organisationnel renvoie à la confiance entre membres au sein d'une communauté ou d'un partenariat. Le niveau systémique fait référence à la confiance au sein d'un système d'échanges et de communications relativement autonomisé où les procédures et les dispositifs gèrent, en quelque sorte, le partenariat à distance des situations de coprésence physique. Le tableau 3 récapitule l'ensemble des caractéristiques qui constitue ces trois niveaux.



Tableau 3 : Les caractéristiques des trois niveaux de la confiance

Niveaux de confiance	Caractéristiques	Exemple : demander de l'information
<b>Interpersonnel</b>	Satisfaction des attentes personnelles Fidélité par rapport à ce que l'on communique de soi Auto-présentation de soi par la rencontre Identité personnelle et investissement dans la relation Principes des petits pas Gratitude et réciprocité Familiarité	Échange de <i>visu</i>
<b>Inter-organisationnel</b>	Identité partenariale Intérêts, objectifs, normes communes Bonne foi et fidélité Respect des règles et contrôle Comportement non-opportunistes Réputation (compétence, expertise) Expérience antérieure	Échange par téléphone
<b>Systemique</b>	Médias de communication Dispositifs de promesse Dispositifs de jugement Structure sociale formelle Contrat, règles, normes institutionnelles	Échange par courrier ou courriel

Pour distinguer les niveaux de la confiance, nous avons pris l'exemple dans le tableau ci-dessus de demander une information à son partenaire. L'information peut être donnée par des moyens divers, révélant chacun un des niveaux d'interaction. Dans le cas du niveau interpersonnel, l'échange s'effectue de *visu*, dans l'interaction en coprésence l'un de l'autre, comme le montre Giddens (1987) avec son concept d'*intégration sociale*. Les individus se rencontrent physiquement dans un même espace. En ce qui concerne le niveau inter-organisationnel, l'échange se réalise par téléphone. Les individus entrent en contact avec l'organisation partenaire par le biais des moyens de télécommunication qui leur permettent de s'entendre à distance. Dans le cas

du niveau systémique, l'information est donnée par un échange de courriers ou de courriels, sans mettre les parties-prenantes en interaction directement les unes avec les autres. Ce niveau fait référence au concept d'*intégration systémique (Idem)*, c'est-à-dire aux relations qu'ont des personnes ou des collectivités avec d'autres qui sont physiquement absentes dans le temps ou dans l'espace. Ces trois types d'échanges participent à la construction et à la reproduction d'un système.

Une série de questions de recherche se pose à partir de ces niveaux de la confiance. Quel est le degré d'autonomisation d'un partenariat sur le marché de l'emploi ? Dans quelle mesure ce passage s'effectue-t-il dans un sens ou dans l'autre ? Est-ce en fonction de l'évolution du partenariat ? Comment expliquer la pérennité du partenariat 'y' dans lequel les individus initiateurs ont quitté les organisations membres du partenariat ? De plus, comment expliquer qu'un partenariat 'x' stagne ou se brise lorsqu'un membre le quitte ? Peut-on avancer que la relation partenariale s'autonomise dans la situation du partenariat 'y', ce qui ne serait alors pas le cas pour le partenariat 'x' ? La réponse à ces questions peut être trouvée à partir d'une analyse fine de la dynamique relationnelle.

Certains auteurs traitent la question des PPP et y proposent quelques réponses. L'analyse de notre matériau les confirmera ou les infirmera peut-être. Dans leur article traitant la question des effets de la confiance inter-organisationnelle et interpersonnelle sur la performance, Zaheer, McEvily et Perrone (1998, p.155) montrent que là où la confiance interpersonnelle est faible, la confiance inter-organisationnelle peut rester élevée. Celle-ci apparaît pour compenser le faible niveau de confiance interpersonnelle entre les partenaires. Ces auteurs montrent la coexistence de ces deux types de confiance au sein d'une même relation. La conjonction des deux sortes de confiance joue un rôle unique au niveau de la relation d'échange et ce, au-delà des effets de la structure de gouvernance.

Sur la base d'études de cas, Ramonjavelo et al. (2006) confirment la présence de ces trois formes de confiance au sein des PPP. Ils mettent en évidence une évolution allant de la confiance institutionnelle vers une confiance interpersonnelle en passant par une confiance inter-organisationnelle. Ils appuient les conclusions de Karpik (1995). Celui-ci a montré que les trois niveaux de confiance peuvent coexister mais aussi exister indépendamment l'un de l'autre, s'auto-renforcer ou même se substituer l'un à l'autre. À



travers leurs études de cas, Ramonjavelo et *al.* font le constat que la confiance interpersonnelle et inter-organisationnelle dominant la confiance institutionnelle et ce, contrairement aux écrits de Zucker (1986) et de Luhmann (2006) qui affirment que seule la confiance institutionnelle peut se substituer à la confiance interpersonnelle. La présence de ces différents niveaux de confiance permet, selon ces auteurs, de pallier l'incomplétude des contrats comme outils juridiques de coordination (Larkin, 1994 in Mazouz, 2012) afin d'assurer la réalisation de la prestation.

Nous pouvons postuler que le degré d'autonomisation diffère selon les modalités de gestion du partenariat mises en place par les SPE. Avant de se centrer sur ces modalités, nous allons interroger l'impact de cette autonomisation en termes de « capacitation ». Dans quelle mesure le partenariat est-il « capacitant » pour les partenaires, c'est-à-dire permet-il à chaque partie-prenante de développer des « capacités » ? Un partenariat autonomisé est-il nécessairement « capacitant » pour ses membres ? Et inversement, un partenariat faiblement autonomisé est-il peu « capacitant » pour les parties-prenantes ? Nous tenterons dans l'analyse du matériau empirique de répondre à ces questions.

## 7. L'APPROCHE PAR LES « CAPACITÉS »

L'approche par les capacités (Sen, 2000), s'inscrivant dans une perspective évaluative, souligne l'insuffisance des approches par les droits ou par les ressources. Elle propose une alternative à la mesure économique du bien-être par les ressources en capitaux. Elle 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* » (Sen, 2000, 2005). L'ensemble des réalisations n'a de sens qu'associé à l'ensemble des alternatives sur lesquelles un individu 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 « *capability* » est alors « *l'ensemble des opportunités dont dispose un individu, une*

*organisation ou une institution pour réaliser ses choix d'existence* » (Lefèvre, 1997, p.12). Ainsi, l'approche par les capacités est peut mettre en évidence « *le fait que deux personnes peuvent avoir des opportunités substantielles très différentes même si elles disposent du même ensemble de ressources* » (Sen, 2000, p.154) et inversement. De même que deux personnes dotées de capacités (capacités) réelles similaires peuvent, en choisissant des stratégies différentes pour exercer leurs libertés, aboutir à des résultats strictement différents (Sen, 1993, p.221).

La liberté d'un individu correspond au fait « *d'effectuer un choix entre différentes options de vie qu'il peut réellement mener et auxquelles il a des raisons d'accorder de la valeur* » (Bonvin et Farvaque, 2008, p.52-53). Cette liberté est essentielle à cerner en ce sens où il s'avère différent de réaliser un « cours de vie » par choix ou par absence de choix. Par exemple, suivre une formation professionnelle par choix ou en raison d'un manque d'opportunités n'aboutit pas à un résultat identique en termes de capacités (Bonvin et Farvaque, 2008, p.51). Un chômeur qui est contraint d'accepter un programme de formation, sous peine de perdre son droit aux prestations, ne dispose pas de réelles options de sortie ou de contestation (*Idem*, 2007, p.13), ce qui pose question quand une politique de formation ou d'emploi se veut aussi être une politique de développement des capacités (Corteel et Zimmermann, 2007, p.31).

D'après Sen, elle doit s'évaluer selon deux axes principaux (Sen, 2002, p.585-587) qui sont l'« aspect d'opportunité » qui recouvre les opportunités réelles de succès qui s'offrent à l'individu et l'« aspect processus » qui fait référence à la liberté de décision entre différentes opportunités de valeur. L'« aspect processus » met en exergue l'autonomie d'un individu face à la réalisation de choix individuels et l'« immunité » face aux interférences des autres. La conversion des ressources en résultats met en évidence l'ensemble des « capacités » ou « *capabilities* » (Sen, 1990, 1999) dont dispose un individu. Ces « *capabilities* » constituent des déclinaisons de la liberté pour un individu ou un organisme de procéder à un choix face à une situation.

Pour saisir les capacités issues des PPP, nous devons d'abord nous intéresser à la manière dont les épreuves sont vécues par les partenaires. Ces dernières enclenchent des réactions ou des non-réactions de la part des parties-prenantes qui ont un impact sur la dynamique de la relation partenariale. Le comportement adopté par un des partenaires entraînera, par conséquent,

une réaction chez l'autre. Une manière de qualifier ces interactions est de mobiliser les travaux d'Hirschman (1970).

## 7.1. Hirschman : La qualification des interactions

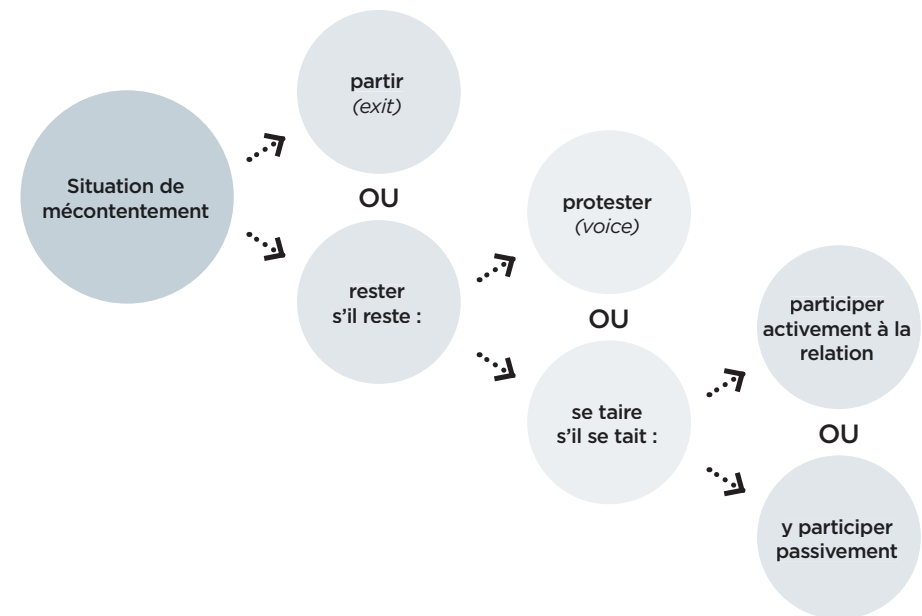
Le modèle d'Albert Hirschman (1970) offre la possibilité de qualifier les interactions entre individus à travers son tryptique : « exit », « voice » et « loyalty ». Dans ces travaux, il décline ces trois types de réaction face aux situations vécues par les individus en entreprise, dans les organisations et face à l'État. Pour illustrer ces trois options, nous allons reprendre l'exemple d'Hirschman (1970, p.4) sur la détérioration de la performance dans une entreprise. Cette détérioration altère la qualité du produit vendu et/ou du service offert.

Les clients peuvent réagir de plusieurs manières. Certains d'entre eux choisissent de ne plus acheter le produit ou le service. Il s'agit de l'option *exit* ou « défection » qui correspond au fait d'adopter une conduite de fuite, de marquer en quelque sorte une rupture de la relation avec l'entreprise. Puis, il y a ceux qui expriment leur insatisfaction aux membres de l'entreprise et, plus particulièrement, aux personnes ayant une certaine autorité pour entreprendre des changements dans l'entreprise. Il s'agit de l'option *voice* ou « protestation », c'est-à-dire la prise de parole vis-à-vis des personnes compétentes jusqu'à ce qu'elles s'engagent à trouver la cause du problème et à procéder à la rectification. La difficulté de cette option est de ne pas arriver à l'obtention d'une solution et/ou de ne pas être soutenu par ses homologues.

Il semble important de préciser qu'Hirschman identifie certaines réactions à la frontière de ces deux options. Elles combinent à la fois le *voice* et l'*exit* comme le boycottage ou l'abstention, dans le cas du vote par exemple. Ces deux réactions mettent en exergue « une défection temporaire dont le but est de protester » (Hirschman, 1972, p.90). Les individus ne veulent pas quitter la situation. Ils se servent de la menace de faire défection en guise de protestation. La menace de défection est appuyée par son image inversée, c'est-à-dire par la « promesse de retour à partir du moment où la parole de l'individu, dont le but est d'effectuer des changements dans la situation, est prise en compte » (Hirschman, 1970, p.86).

Enfin, la troisième alternative est celle de la *loyalty*, c'est-à-dire de la fidélité en l'entreprise. Cette catégorie recouvre deux types de clients fidèles : ceux qui refusent de changer leurs habitudes, peu importe la perte de qualité sur le produit ou le service, et ceux qui conservent la foi dans l'entreprise. Elle contient à la fois des clients « résignés » et des clients réellement « loyaux ». Selon Bajoit (1988), il est important de faire la distinction entre ces deux types de clients car leurs réactions n'ont pas le même impact dans la relation avec l'entreprise. Bajoit (1988) désigne les individus « résignés » comme « apathiques » en ce sens où ils participent passivement à la relation. Il montre, à travers la figure 2, les différentes réactions possibles d'un individu face à une situation générant chez lui une forme de mécontentement.

Figure 2 : Les réactions d'un individu face au mécontentement



(Source : G. Bajoit, 1988, p.326)

Pour procéder à la distinction claire de ces quatre réactions, Bajoit (1988) propose de regarder l'impact de chacune d'entre elles sur la coopération et

le contrôle social. Chaque attitude peut avoir des effets positifs (conservation ou consolidation) ou négatifs (remise en cause ou suppression) sur ces deux aspects. La mise en exergue de ces deux dimensions semble particulièrement intéressante dans le cadre d'une étude des relations partenariales entre opérateurs publics et privés. La *loyauté*, peu importe la position de l'individu (dominé ou dominant), a pour conséquence le maintien de la coopération et de la consolidation du contrôle social. L'acteur, même s'il est mécontent, « continue à adhérer aux finalités de la coopération et à faire confiance au mode institué de contrôle social » (Bajoit, 1988, p.331). Il est fidèle. Il reste, se tait et participe activement au sein de la relation, du système. La fidélité traduit une conduite de la confiance.

À l'extrême opposé de la *loyauté* se trouve la *défection (exit)*. Cette réaction met un terme à la coopération et remet totalement en question le contrôle social. L'individu fuit la situation en se retirant du jeu. Entre ces deux réactions extrêmes et opposées, en ce sens où l'une conserve ces deux dimensions tandis que l'autre les supprime complètement, se situent les deux autres formes de réaction. D'après Bajoit (1988), celles-ci remettent en cause une seule des dimensions constituant la relation sociale. La *protestation (voice)* remet en cause le contrôle social. L'individu prend la parole pour exprimer son insatisfaction dans le but de rétablir les conditions d'une coopération plus enviable. Il conserve la coopération car il reste afin de faire changer le système de l'intérieur. La *protestation* est perçue comme une forme active de collaboration.

Par contre, l'*apathie* est l'inverse de la *protestation*. Elle provoque un affaiblissement de la coopération par l'absence d'investissement de l'individu dans la relation. Il en fait le moins possible. Il ne contribue que peu, voire pas du tout, à la réalisation des objectifs. Cette attitude de passivité n'ouvre pas le conflit car l'individu ne proteste pas. Elle contribue à la reproduction du contrôle social. L'ensemble de ces quatre réactions et leurs impacts sur les deux dimensions de la relation sociale sont repris sous forme de typologie au tableau 4. D'après Bajoit (1998, p.333), ces réactions peuvent se succéder dans le temps et dans n'importe quel ordre.

Tableau 4 : Une typologie des réactions individuelles face au mécontentement

		Contrôle social :	
		consolidé ou reproduit	mis en cause ou supprimé
Coopération :	conservée ou détériorée	<b>Loyauté</b>	<b>Protestation (Voice)</b>
	détériorée ou supprimée	<b>Apathie</b>	<b>Défection (Exit)</b>

(Source : G. Bajoit, 1988, p.332)

Dans une relation partenariale, l'option *voice* est préférable à l'option *exit* ; de même que la « *négociation informelle* » (Hirschman, 1970 ; Helper, 1991) au conflit juridique. Elster (2005/2) illustre cela à partir de la question de la négociation. Pour lui, il est préférable de négocier non pas en mettant en avant des menaces et des promesses mais en utilisant des arguments impartiaux, c'est-à-dire en ayant recours à des avertissements. Par exemple, un acteur syndical tiendra comme propos auprès du patron d'une entreprise qu'il ne pourra pas empêcher ses affiliés de partir en grève si celui-ci ne répond pas à la demande des salariés (Elster, 2005/2, p.76). Son discours est de l'ordre de l'avertissement plutôt que de la menace. Sur la base de la qualification des interactions, il est possible d'identifier le type de « *capabilité* » offert aux parties-prenantes par la relation partenariale.

## 7.2. Les déclinaisons de la « *capability for voice* »

Pour étudier en profondeur la capacitation du partenariat, il est nécessaire de distinguer les formes du *voice* car celles-ci semblent avoir un impact différent en termes de capacitation des parties-prenantes. La *capability for voice* est définie par Bonvin et Farvaque (2004, p.7) comme la capacité d'exprimer ses réflexions et ses opinions en les incluant dans le processus du débat public. Elle nécessite d'avoir les moyens (des ressources, des capacités cognitives et politiques et un contexte favorable) et la liberté de participer (Bonvin, 2013). Elle fait en quelque sorte référence au concept de « *participation* » chez Arnstein (1969) qui prend forme à travers un partenariat, une forme de

délégation ou la participation effective de l'individu avec une prise de pouvoir réelle dans la situation donnée. Par ailleurs, Arnstein distingue d'autres formes de participation comme la « non-participation » et la « coopération symbolique ».

La distinction entre l'expression, la négociation et la délibération (cf. tableau 5) nous apparaît cruciale dans le cadre d'une étude sur les relations partenariales. 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. La négociation introduit un processus collectif dans lequel plusieurs acteurs vont interagir afin d'arrêter une décision (Urfalino, 2005, p.105). De plus, il est important de distinguer le concept de négociation de celui de délibération. Leur nature différente tient au type de problème qui spécifie chaque situation (Urfalino, 2005).

Urfalino considère que les situations de négociations relèvent de l'engagement dans un contrat de coopération ou dans la résolution d'un conflit. La négociation se caractérise par une situation où les individus cherchent un accord ou un compromis. Elle peut prendre un caractère interpersonnel ou inter-organisationnel et comprendre diverses activités telles les menaces, les promesses, les marchandages et les argumentations. Par contre, la délibération fait référence à une situation de décision collective où les individus doivent décider d'une action à entreprendre, qu'il y ait accord ou pas sur la décision. Urfalino prend l'exemple d'un conflit au travail pour lequel les représentants des employés entreprennent des négociations avec la direction de l'entreprise. Une fois un premier accord obtenu, les représentants en rendent compte aux travailleurs dont certains expriment leur désaccord. Une discussion s'engage pour définir une action à mener, que les travailleurs approuvent ou non avec l'accord temporaire.

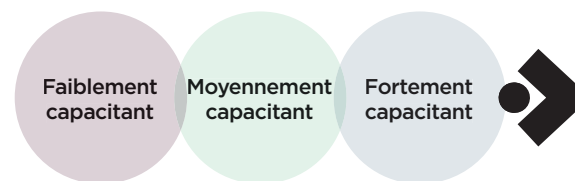
Tableau 5 : Les caractéristiques des registres de capacitation

Formes de la capability for voice	Caractéristiques
Capabilité d'expression	Donner son avis Argumenter
Capabilité de délibération	Situation de décision collective Décider d'une action à entreprendre
Capabilité de négociation	Situation de désaccord Discuter pour trouver un accord ou un compromis

### 7.3. Le processus de capacitation du partenariat

Le processus de capacitation est le processus par lequel les parties-prenantes acquièrent des capacités ou capabilités supplémentaires du fait d'être en collaboration dans un partenariat. Nous pouvons supposer que la mise en partenariat offre à chaque partie-prenante plus de capacités. Au cours de sa vie, le partenariat se déplace sur l'échelle de la capacitation. Il peut se situer à différents échelons selon les modalités du partenariat mais peut-être aussi d'après circonstances et les épreuves vécues par les parties-prenantes. Il peut également être capacitant de différentes manières, en référence aux différentes formes de capability for voice dont les caractéristiques sont données au tableau ci-dessus. Le partenariat peut être plus ou moins capacitant et, par conséquent, il peut plus ou moins « capaciter » les membres qui le composent.

Figure 3 : Les degrés de capacitation du partenariat



Comme la « capacitation » naît du partenariat, il paraît incontournable de s'intéresser au type de relation existant entre le partenaire public et le partenaire privé en identifiant la nature des liens. La relation entre les partenaires peut être symétrique ou asymétrique. L'asymétrie relationnelle introduit la dimension du pouvoir et de la soumission au sein du partenariat. On peut postuler que le type de relation peut alors altérer la *liberté* d'un des deux partenaires à partir du moment où une asymétrie se dessine. Dès lors, dans quelle mesure la réduction de la *liberté* n'a-t-elle pas pour conséquence la réduction des « *capabilités* » ? L'analyse nous permettra de répondre à cette interrogation. Le type de relation entre les partenaires est défini par les modalités de gestion du partenariat. Ces dernières font référence au « cadrage de la participation », au sens de Bonvin (2013).

## 8. LES MODALITÉS DE GESTION DU PARTENARIAT

Les nouvelles formes de régulation du marché de l'emploi, initiées entre autres par la convention 181 de l'OIT, font apparaître de nouvelles modalités de gestion du partenariat. Celles-ci recouvrent à la fois la technique de création du partenariat et la technique de gestion du partenariat. Trois techniques de création du partenariat sont utilisées dans le champ de l'emploi pour la création de partenariats entre le SPE et les opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle. Il s'agit de l'appel d'offres, de l'appel à projets et de l'appel à initiatives. L'appel d'offres ou l'appel à marchés publics se caractérise par « *un contrat par lequel l'Office charge un tiers de prester des services qu'il a définis afin de satisfaire un besoin concret qui lui est propre, moyennant une contre-prestation de l'Office au bénéfice du tiers* »<sup>12</sup>. L'Office achète des services à un tiers en lançant une commande publique sur base d'un cahier de charges précis. Seulement quelques opérateurs gagneront le marché.

En ce qui concerne la technique de l'appel à projets, les opérateurs externes sont invités « à proposer des actions répondant à la définition de mesures

---

12 Selon le rapport d'analyse juridique de la Cour des comptes sur le Forem, 2009, p.4.

décrites dans l'appel, en vue de répondre, par une offre de formation/insertion adaptée à des besoins non satisfaits du public »<sup>13</sup>. L'opérateur doit introduire un projet qui respecte le canevas de l'appel à projets sans devoir appliquer un cahier de charges rigide. Il doit construire lui-même son projet, sa méthodologie, son programme et fixer son prix. Il sera sélectionné par les évaluateurs de l'Office de l'Emploi sur base du dossier de candidature qu'il aura introduit. L'appel à projets est considéré par les SPE comme un partenariat de subventionnement en ce sens où il est un « *acte unilatéral par lequel l'Office octroie une aide financière à un tiers moyennant l'adaptation de son activité privée aux orientations fixées par l'Office dans un but d'intérêt général* »<sup>14</sup>. Il permet la sélection d'un grand nombre de prestataires par l'Office, ce qui ne peut être le cas dans un appel d'offres où seulement quelques-uns d'entre eux, les plus offrants, gagneront le marché.

L'appel à initiatives recouvre ce que les SPE appellent les « conventions-cadres »<sup>15</sup> mais aussi les partenariats d'initiatives. Cette technique offre la possibilité à l'opérateur de participer activement à la construction du projet de collaboration. L'opérateur est invité à entrer en négociation avec les agents de l'Office pour discuter des modalités du partenariat, c'est-à-dire des clauses de la convention. Les SPE recourent à ce type de technique quand ils doivent établir une coopération avec un autre organisme public (Centres Publics d'Action Sociale, Institut national d'assurance maladie-invalidité, etc.) ou des organismes privés (Régies de quartier, Missions locales, etc.). Ces partenariats ont pour objectif de fournir des financements structurels aux organismes partenaires et/ou de réserver des places pour les demandeurs d'emploi.

Les SPE peuvent recourir à plusieurs de ces techniques de partenariats – « faire ensemble, faire faire, soutenir »<sup>16</sup> – en fonction de ce qu'ils veulent et peuvent développer comme type de relations partenariales. Le statut de la relation partenariale est défini selon les cadres légaux de chaque organisme et les types de ressources investies (finances, publics, places réservées pour

---

13 Selon l'audit interne de la Cour des comptes sur le Forem, 2008, p.102-103

14 Selon le rapport d'analyse juridique de la Cour des comptes, 2009, p.10

15 La « convention-cadre » définit la collaboration entre les deux parties-prenantes. Elle régit le cadre d'une action générale.

16 Note au comité de gestion (n°10.0214 CG) du 2 mars 2010 sur l'état des lieux des interactions du Forem avec des acteurs externes.

les demandeurs d'emploi, compétences d'accompagnement et de formation, etc.). Un même opérateur peut se retrouver dans plusieurs formes de partenariat avec le SPE et ce, en fonction des objectifs et des missions de son organisme mais aussi de sa volonté d'établir une ou plusieurs collaborations.

En ce qui concerne la technique de gestion du partenariat, elle fait référence à la façon dont le SPE organise l'encadrement des opérateurs et de leurs projets d'accompagnement et/ou de formation des demandeurs d'emploi. Elle comprend les modalités de prise de décision et d'encadrement des opérateurs. En ce qui concerne la prise de décision, elle peut s'effectuer de manière bilatérale (siège central - opérateur) ou trilatérale (siège central - antenne - opérateur), selon la configuration de la région mais aussi selon la politique partenariale établie par les instances supérieures de l'Office. L'encadrement des opérateurs peut s'effectuer individuellement ou collectivement par les agents du service partenariats. L'accompagnement individualisé nécessite pour l'opérateur d'avoir un agent référent avec lequel des réunions sont organisées aux moments-clés de la prestation. L'agent a pour mission de suivre de près le développement du projet mis en place par l'opérateur. Dans l'encadrement collectif, tous les opérateurs d'un même dispositif de partenariat sont rencontrés par les agents du service partenariats lors de réunions à thèmes.

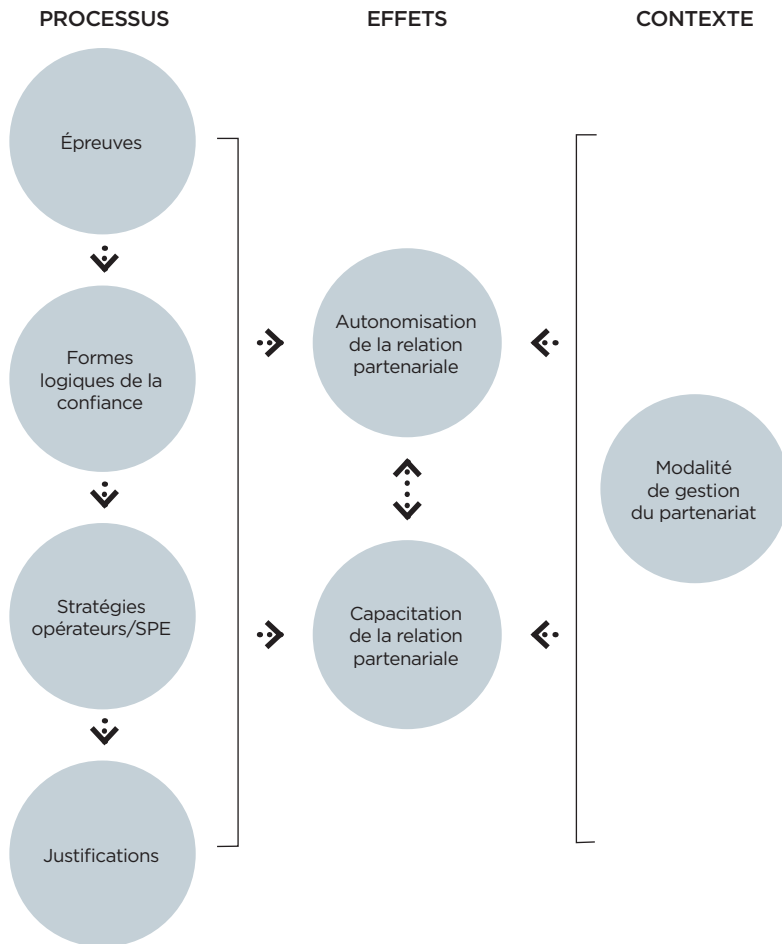
## 9. UN MODÈLE D'ANALYSE DE LA RELATION PARTENARIALE

Nous sommes en mesure de pouvoir proposer un modèle d'analyse de la relation partenariale, c'est-à-dire du partenariat (cf. figure 4). Nous ouvrons, dans un premier temps, la « boîte noire » du partenariat pour regarder le processus interne afin d'en comprendre sa construction et son fonctionnement. Nous le ferons sur la base d'une analyse des interactions entre les partenaires. Pour ce faire, nous nous centrons sur les épreuves (Boltanski et Thévenot, 1991) vécues et identifiées comme telles par les parties-prenantes. À travers leurs discours, les acteurs révèlent la forme logique de la confiance (Ogien, 2006) à laquelle l'épreuve appartient. Les stratégies (Hirschman, 1970) développées par les opérateurs pour surmonter ces épreuves sont mises en exergue ainsi que l'intervention des agents des SPE devant gérer ces épreuves. Les registres de justification (Boltanski et

Thévenot, 1991 ; Boltanski et Chiapello, 1999) sont mobilisés pour qualifier l'intervention des agents.

Dans un deuxième temps, nous regardons les effets de la dynamique interne du partenariat (processus) sur l'autonomisation du partenariat en mobilisant les travaux de Luhmann (2006) et sur la capacitation du partenariat en mobilisant ceux de Sen (2000, 2005). Nous présumons la présence d'un lien entre ces deux variables. Ainsi, une forte autonomisation de la relation partenariale donnerait naissance à plus de capacitation, c'est-à-dire à plus de « capacités » pour les parties-prenantes composant le partenariat. À l'inverse, une faible autonomisation de la relation partenariale provoquerait une diminution des « capacités » offertes par le partenariat. Dans un troisième temps, nous introduisons les variables de contexte sur base des nouvelles régulations du marché de l'emploi afin de voir dans quelle mesure les modalités de gestion du partenariat influencent l'autonomisation et la capacitation de la relation partenariale.

Figure 4 : Modèle d'analyse de la relation partenariale



## CONCLUSION

À travers ce chapitre, nous avons posé la problématique et proposé un modèle d'analyse de la relation partenariale. La confiance est utilisée comme un analyseur de la relation entre les SPE et les opérateurs privés. Trois questions nous intéressent en particulier. Premièrement, comment la relation partenariale se constitue-t-elle ? Deuxièmement, comment est-elle vécue par les partenaires ? Et, troisièmement, que produit-elle comme effet(s) en termes d'autonomisation et de capacitation pour les partenaires ? À travers ces interrogations, nous souhaitons comprendre et décoder le processus d'autonomisation et de capacitation d'un partenariat.

Tout partenariat entre le SPE et l'opérateur est régi par une convention de partenariat laissant transparaître la question de la confiance. Une relation partenariale n'est pas à l'abri de problèmes, de tensions, de difficultés qui peuvent être de divers ordres : administratif, relationnel, organisationnel ou autre. Le concept d'« épreuve », mis en exergue par Boltanski et Thévenot (1991), intervient pour qualifier les situations critiques vécues par les parties-prenantes. Les registres de justification permettent d'analyser et de comprendre la manière dont ces agents choisissent leurs partenaires et justifient ce choix mais aussi dont ils gèrent la relation et interviennent lorsqu'une difficulté surgit.

Le recours à l'analyse sociologique de la confiance introduit les niveaux et les types de confiance (Luhmann, 2006) et permet par les formes logiques de la confiance (Ogien, 2006) la qualification des « épreuves » vécues par les partenaires. Les travaux de Sen (2000, 2005) permettent d'analyser la relation partenariale en termes de « capacitation », c'est-à-dire de voir dans quelle mesure le partenariat offre ou non aux parties-prenantes des « capacités ». Pour ce faire, nous mobilisons la théorie d'Hirschman (1970) pour qualifier les interactions au sein d'une collaboration. Dans le modèle d'analyse, nous regardons également l'impact des variables de contexte – le modèle de gestion du partenariat – sur le processus d'autonomisation et de capacitation du partenariat.



## CHAPITRE 2

# LA RECHERCHE AU SEIN DE SPE, UNE DÉMARCHE « ABDUCTIVE »

Ce chapitre est consacré à la présentation de l'objet de recherche et de la méthodologie utilisée pour récolter et traiter le matériau empirique. Latour (2006, p.180) a la gentillesse de mettre en garde tout individu s'engageant dans la recherche en disant que « oui, la recherche est frustrante ! ». Mener une recherche n'est pas un exercice facile. Elle ne se passe pas toujours comme on l'aurait souhaité car « *nous commençons au beau milieu des choses, in medias res, poussés par nos collègues, contraints par nos demandes de subventions, sans financement adéquat, étranglés par les échéances ; nous avons ignoré ou mal compris la plupart des choses que nous avons étudiées ; nous avons pris le film en train, et il continuera lorsque nous aurons déjà quitté la salle* » (Latour, 2006, p.179-180).

Quand on mène une recherche, on peut se croire seul sur son projet parce que tout simplement les documents de l'organisme financeur l'attestent. Cependant, ce n'est pas le cas. Cela implique que l'on n'a pas toutes les cartes en main. On en a même très peu. Peut-être deux, à savoir la volonté et la motivation. Les autres cartes sont détenues par d'autres « *actants* » (Latour, 1984), c'est-à-dire d'autres acteurs humains et non-humains. On peut citer l'organisme financeur, le(s) directeur(s) de thèse, les acteurs de terrain, les collègues, les rencontres, les lectures, etc. Bref, la recherche est loin d'être une activité en solitaire même si le sentiment au quotidien peut être différent.

Comme le précise Latour (2006), toute recherche démarre par l'acquisition d'un financement qui peut s'avérer inadéquat. Heureusement, ce ne fut pas le cas. Un projet de recherche a été déposé auprès du Fonds national pour la recherche scientifique (F.N.R.S.) en juin 2010. Le projet initial traite de la thématique des partenariats publics-privés (PPP) dans le champ de l'emploi. Il a une visée comparative – au niveau international – des services publics de l'emploi (SPE) francophones de Belgique, de France et de Suisse. Il envisage d'étudier les stratégies développées par les SPE pour la mise en place de PPP. L'obtention du financement, en janvier 2011, pour la réalisation de ce projet sur quatre années s'est accompagnée d'un transfert vers un autre centre de recherches, toujours situé à l'Université de Liège. Le projet de thèse est encadré par deux directeurs de thèse, l'un étant attaché au CRIS<sup>17</sup> et l'autre au LENTIC<sup>18</sup>.

Dans ce chapitre, nous aborderons l'entrée sur les terrains de recherche et nous présenterons l'objet de recherche, la méthode de récolte des données – privilégiant l'observation participante et la réalisation d'entretiens semi-directifs et compréhensifs –, le travail de terrain comme démarche abductive et la méthode de traitement des données.

### 1. L'ENTRÉE SUR LES TERRAINS DE RECHERCHE

Pour l'ouverture de son terrain de recherche au sein de la communauté italienne de Cornerville, William Foote Whyte (1961) rencontre une assistance sociale travaillant dans le quartier. Celle-ci lui indique une personne pouvant servir de relais afin d'entrer dans la communauté. Whyte discute avec la personne en question – qu'il nommera Doc par la suite – et lui explique son projet de recherche. Une fois l'explication terminée, sans avoir changé d'expression tout au long de celle-ci, Doc demande simplement : « *Do you want to see the high life or the low life ?* ». Whyte précise qu'il aimerait voir tout ce qu'il est possible de voir au sein de la communauté. Doc réplique : « *Well, any nights you want to see anything, I'll take you around. I can take you to the joints – gambling joints – I can take you around to the street*

<sup>17</sup> Centre de recherche et d'interventions sociologiques.

<sup>18</sup> Laboratoire d'études sur les nouvelles technologies, l'innovation et le changement.



*corners. Just remember that you're my friend. That's all they need to know. I know these places and, if I tell them that you're my friend, nobody will bother you. You just tell me what you want to see, and we'll arrange it* ». Pour Whyte (1961), « *the proposal was so perfect that I was at a loss for a moment as to how to respond to it* » (p.291).

Tout chercheur souhaite intégrer son terrain de recherche aussi facilement que Whyte. Cependant, ce n'est pas toujours ainsi que les choses se passent. Les interlocuteurs en face du chercheur ne réagissent pas tous comme Doc. L'entrée sur le terrain au sein d'une communauté de Cornerville semble bien plus simple qu'au sein d'organisations formelles comme les services publics de l'emploi (SPE).

## 1.1. Négociation des attentes mutuelles

L'ouverture des terrains de recherche s'est effectuée par la porte d'entrée des SPE. Le projet de recherche aurait pu être construit différemment, de manière à entrer via les opérateurs privés. Avant le dépôt du projet, nous avons testé la pertinence et l'intérêt d'étudier les partenariats dans le champ de l'emploi et de la formation. Pour ce faire, des contacts ont été pris auprès d'opérateurs privés bruxellois et wallons pour découvrir les projets d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi mis en place avec les SPE. Le caractère nouveau et innovant des projets a été pris en considération pour procéder à leur choix, comme la formule des bureaux sociaux d'intérim à Bruxelles par exemple. Des contacts ont également été pris avec quelques agents du Forem.

Réaliser des entretiens avec les acteurs de terrain sur les projets et le partenariat n'a posé aucun problème. En revanche, la technique de l'observation participante, comme le fait d'être présent aux réunions entre les parties-prenantes, a été refusée par l'ensemble d'entre eux. Elle semble pourtant essentielle dans le cadre de l'étude des relations partenariales. Le fait de ne pas avoir accès à ces données nous est apparu comme le signe d'avoir ouvert la mauvaise porte pour entrer sur le terrain mais aussi comme le témoin de choses « cachées ». Pourquoi les acteurs ne veulent-ils pas de la présence d'un chercheur ? Qu'ont-ils à cacher ? Il a été décidé dans le projet de recherche d'entrer officiellement par les SPE pour découvrir la « boîte noire » du partenariat.

Dans le projet de recherche initial, plusieurs critères ont été mobilisés pour procéder au choix des terrains de recherche belges et étrangers. Premièrement, le critère européen/non-européen. Le projet de recherche s'est construit entre autres suite à la lecture de la convention 181 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) ; celle-ci invitant les SPE et les agences privées de placement à collaborer pour une meilleure transparence du marché de l'emploi. Nous avons souhaité comparer des pays soumis à cette convention avec d'autres n'y étant pas astreints. La Suisse n'est pas concernée par celle-ci. Il nous a semblé opportun de la choisir.

Deuxièmement, le critère de centralisation/décentralisation du pays. Au sein des pays européens, nous avons souhaité sélectionner un pays décentralisé et un pays fortement centralisé. Ainsi, la Belgique (décentralisée et pilarisée) et la France (centralisée) ont été retenues. Troisièmement, le critère de la langue est intervenu afin de permettre la comparabilité des cas. Barbier (2005, p.354) montre que les mots ne recouvrent pas les mêmes choses s'ils subissent une traduction. Par exemple, né dans un contexte précis suite à des recherches en sociologie de la famille et de la pauvreté en France, le terme « précarité » est difficilement transposable dans une autre langue. Il est traduit en anglais sous par le mot « precarity » alors que seul le vocable « precariousness » existe au dictionnaire. Pour procéder à une comparaison entre les objets étudiés<sup>19</sup>, nous avons privilégié les régions francophones des différents pays sélectionnés.

Ouvrir des terrains de recherche nécessite d'avoir un réseau suffisamment étendu pour contacter les bons agents au sein des SPE. Ce n'était pas notre cas. En conséquence, nous avons mobilisé les réseaux de nos deux directeurs de thèse pour rencontrer les « bonnes » personnes auxquelles présenter notre projet de recherche. Dès le démarrage du projet, des démarches ont été entreprises auprès du Forem en Région wallonne et d'Actiris en Région bruxelloise. Du côté du Forem, une rencontre s'est organisée, le 17 mars 2011, avec un des agents du service des relations partenariales (SRP) du siège central. À travers la discussion, la faisabilité et l'intérêt pour le

---

<sup>19</sup> Nous nous sommes rendu compte au fur et à mesure de la recherche que chaque terrain possède des termes différents pour désigner une même réalité mais aussi des dénominations similaires pour indiquer des réalités différentes. Il est nécessaire de trouver des « équivalents fonctionnels » (Barbier, 2005, p.360) même si les différents SPE sont francophones.

projet ont été testés. Nous avons également profité de cet échange pour prendre connaissance du protocole à suivre afin d'introduire le projet auprès de l'Office de l'Emploi. Notre interlocuteur nous a conseillé de l'envoyer à l'administrateur du SPE pour obtenir son aval par rapport à la présence d'un chercheur dans son organisme.

Une première réunion s'est organisée, le 5 avril 2011, avec le directeur des services de relations partenariales qui nous a annoncé l'acceptation du projet. Une deuxième réunion a été planifiée, le 1 juin 2011, avec le directeur (temporaire) et les chefs de projets du service partenariats d'insertion pour préparer l'entrée sur le terrain. L'accord de l'administrateur ne signifie pas que le projet est vendu, loin de là ! Il faut négocier le projet avec les différents acteurs de terrain. Ceux-ci souhaitent quelque chose en échange du temps consacré au chercheur. Une aide leur a été proposée au niveau de la réalisation de leurs tâches quotidiennes (rédaction de comptes-rendus, avis sur des documents, etc). Les agents ont accepté même si, dans les faits, ils n'ont pas été très exigeants en la matière. Par contre, recevoir les articles scientifiques rédigés à l'issue de la recherche et une présentation des résultats les intéresse. Le terrain a débuté au mois d'août au siège central du Forem.

Du côté d'Actiris, une rencontre s'est organisée, le 28 mars 2011, entre le directeur du département partenariats, les responsables des différents services du département, un des directeurs de thèse et le chercheur. Lors de la présentation du projet, les agents ont manifesté des réticences par rapport au devenir des données récoltées et par rapport au fait d'être évalués par le chercheur. Le projet de recherche n'a pas cet objectif-là. Un autre élément favorisant l'attitude de réticence est le fait pour l'Office de ne pas avoir d'administrateur depuis deux ans, ce qui n'aide pas les agents à prendre des initiatives.

Lors de la discussion, les agents ont marqué leur souhait d'obtenir les résultats intermédiaires de la recherche, ce qui a permis la validation des données et des premières pistes d'analyse. Ils ont également souhaité avoir un retour sur les impressions des opérateurs par rapport à leur collaboration avec l'Office. La comparaison avec d'autres SPE, étrangers notamment, les intéresse tout particulièrement. En fin de réunion, ils ont marqué leur accord en précisant la possibilité de démarrer le terrain seulement en septembre. Afin d'accélérer la familiarisation avec le milieu, le directeur nous a conseillé de participer au

« stage d'immersion » organisé pour les agents nouvellement engagés au sein du SPE. Ce stage de trois jours, effectué début du mois de juillet 2011, nous a aidé à cerner rapidement le fonctionnement de l'Office.

Dès le mois d'avril 2011, nous avons pris contact avec Pôle Emploi (siège central à Paris) dans l'optique d'y effectuer un terrain de recherche au premier semestre 2012. Nous obtenons seulement un rendez-vous le 17 juillet 2011 avec le directeur de la direction stratégie, veille et affaires internationales. Suite à cette rencontre, il nous conseille d'organiser une entrevue avec les deux responsables des services en charge des opérateurs privés. Le 4 novembre 2012, une réunion s'organise avec les deux responsables qui manifestent un réel intérêt pour le projet. La négociation est intense car l'un d'entre eux souhaite, au-delà des résultats de l'étude, notre participation à la construction d'un appel d'offres ou d'un outil de travail. Apporter une aide nous semble réalisable mais porter la casquette d'agent de Pôle Emploi pendant plusieurs mois pour mettre en place un tel dispositif nous paraît fort ambitieux et compliqué. Finalement, nous arrêtons l'idée de fournir un simple « coup de main ». Au sortir de la réunion, il ne reste « plus qu'à » définir les modalités pratiques comme la date précise du séjour de recherche.

Le « plus qu'à » se transforme progressivement en un long chemin périlleux pour le chercheur où les échanges de courriels traduisent une fermeture lente mais certaine du terrain. L'envoi de courriels et les appels téléphoniques ne changent rien au fait que l'entrée sur le terrain est toujours postposée de six mois en six mois sous prétexte de changements organisationnels, de modifications du cadre légal mais aussi de congés prolongés des responsables en question. Finalement, le verdict tombe, enfin et hélas, le 12 mars 2013. La réponse est négative car, comme l'avance un des responsables, « *la période n'est pas propice à votre accueil dans les conditions optimales au sein de l'établissement* ». À peine entrouverte, la porte de Pôle Emploi se referme au nez du chercheur. Attendre les conditions optimales mais pour combien de temps encore ? Un service public de l'emploi peut-il connaître un moment de stabilisation alors qu'il est en permanence confronté à des changements ? Au moment de la réalisation des terrains belges, Actiris et le Forem doivent se trouver un nouvel administrateur, établir un nouveau contrat de gestion mais aussi recruter et former du personnel dans les services « partenariat ». Ces événements n'empêchent pas les responsables d'accepter la présence d'un chercheur au sein de l'Office.

Entre temps, en novembre 2011, nous prenons contact avec les SPE des Cantons de Vaud et de Genève. Seul l'Office Cantonal pour l'Emploi situé à Genève répond positivement à notre requête. Une réunion est planifiée fin janvier 2012 avec le responsable du service des mesures pour l'emploi (SMPE) et le responsable de l'analyse des besoins du marché du travail dans le but de leur présenter le projet de recherche. Tous deux se montrent enthousiastes mais suite à un déménagement du service prévu au mois de juin 2012, le SMPE ne peut pas nous accueillir avant octobre 2012. Nous recevons beaucoup d'informations et de documents sur le fonctionnement de l'Office. Les deux responsables sont intéressés par les résultats de l'étude en termes de comparaison internationale. Aucune autre demande n'est formulée de leur part. Nous profitons également de ce séjour d'ouverture du terrain pour nous entretenir avec un opérateur privé, prestataire de l'OCE. Cette entrevue nous permet de comprendre le contexte et le fonctionnement du marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mais aussi l'organisation des collaborations entre l'OCE et ses prestataires. Ce séjour nous donne l'occasion de rencontrer deux professeurs travaillant de près ou de loin sur nos thématiques, l'un étant attaché au centre d'étude des capacités dans les services sociaux et sanitaires (CESCAP) et l'autre au centre de recherche sociale (CERES).

Finalement, trois terrains de recherche ont été réalisés au lieu des quatre initialement prévus. Trois SPE ont accepté la collaboration à savoir Actiris et le Forem pour la Belgique francophone et l'Office Cantonal pour l'Emploi pour la Suisse. Chaque terrain de recherche s'est étendu sur plusieurs semaines voire plusieurs mois au sein des services « partenariats » de chaque SPE étudié. Le terrain au sein du Forem a débuté en août 2011 pour se terminer en mars 2012. En ce qui concerne Actiris, il a démarré en septembre 2011, même si nous avons pu participer à quelques activités entre avril et juin 2011, pour se terminer en février 2012. Le terrain de recherche à l'Office Cantonal pour l'emploi à Genève s'est effectué sur sept semaines entre septembre et novembre 2012.

## 1.2. Réalisation de trois terrains de recherche

Nous allons présenter plus en détails les trois terrains de recherche en mettant en évidence les modalités de gestion du partenariat pour chacun d'entre eux. Actiris et le Forem ont pour technique de création du partenariat le système

d'appel à projets alors que l'Office Cantonal pour l'Emploi recourt à l'appel à initiatives et à l'appel sur invitation. Chaque SPE possède une technique de gestion du partenariat spécifique. Ainsi, trois modèles apparaissent : 1) une gestion bilatérale et collective du partenariat du côté d'Actiris, 2) une gestion trilatérale et individualisée du partenariat du côté du Forem et 3) une gestion bilatérale et individualisée du côté de l'Office Cantonal pour l'Emploi.

### 1.2.1. Actiris et son département partenariats

Actiris est en charge uniquement de la compétence emploi pour la partie francophone de la Région bruxelloise ; la compétence formation professionnelle étant laissée à Bruxelles Formation. Les projets introduits par les prestataires privés auprès d'Actiris recouvrent seulement les mesures d'emploi. Actiris contient plusieurs directions ayant chacune une mission particulière. Il en existe quatre : 1) la direction chercheurs d'emploi, 2) la direction employeurs, 3) la direction partenariats et programmes d'emploi et 4) la direction support.

La direction chargée des services envers les chercheurs d'emploi (CE) a pour principale mission d'organiser la transition des CE vers l'emploi. Elle doit aussi faire rencontrer les offres et les demandeurs d'emploi pour favoriser l'insertion socioprofessionnelle des CE. La direction chargée des services envers les employeurs a pour mission de mettre en place des actions permettant la rencontre entre les offres des employeurs et les demandes des CE. La direction partenariats et programmes d'emploi assure la transversalité entre les deux premières directions par la mise en œuvre de programmes d'emploi. Elle a une fonction de régisseur. La direction support s'occupe du budget, des finances et des ressources humaines de l'Office de l'Emploi. À celles-là, il faut ajouter un nouveau service qui est transversal à toutes les directions. Il s'agit du service qualité et méthodes qui veille à la qualité des services offerts par les différentes directions et met en place des stratégies pour améliorer la qualité.

La direction qui nous intéresse plus particulièrement est la direction partenariats et programmes d'emploi. Elle est divisée en deux départements dont l'un a pour mission la gestion des partenariats et du réseau tandis que l'autre est chargé des programmes d'emploi, des subventions (comprenant les agents contractuels subventionnés) et de l'accompagnement des

licenciements collectifs (ALC). Notre intérêt porte, plus spécifiquement, sur le département partenariats et réseau car il a en charge le développement des collaborations avec les opérateurs privés. Celui-ci doit assurer le développement stratégique des partenariats, l'organisation, la gestion et le suivi des programmes de partenariat, la gestion administrative et financière des conventions de partenariat et la coordination des sous-réseaux.

Avant la restructuration du département partenariats en février 2008, un agent s'occupait d'un opérateur de façon globale. La collaboration était envisagée sous tous ses aspects (juridiques, administratifs, encodage dans la base de données de l'Office, etc.) par un même service. Depuis 2008, le département a été scindé en trois services : le service projets et qualité, le service support partenariat et le service support réseau. Des liens existent entre eux mais les matières sont bien séparées. Chaque service s'occupe d'une dimension bien précise du partenariat.

L'élaboration et le lancement des appels à projets sont pris en charge par le service projets et qualité. Ce dernier assure également l'encadrement des prestataires. Les aspects contractuels et financiers du partenariat sont gérés par le service support partenariat. Dans le cadre d'un partenariat avec Actiris, les opérateurs ont pour obligation d'encoder dans la base de données d'Actiris, dénommée « réseau Actiris des partenaires pour l'emploi » (RPE)<sup>20</sup>, les informations concernant le parcours des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent. Le service support réseau offre une formation des opérateurs à l'utilisation de la base de données. Il intervient aussi en cas de difficultés dans l'usage de la plateforme. En 2012, un quatrième service apparaît. Il s'agit de la coordination locale mise en place pour la gestion du partenariat avec les Maisons de l'Emploi<sup>21</sup>.

La restructuration du département partenariats, en 2008, a permis l'extension des services par l'engagement de nouveaux agents. Ainsi, le département triple de volume au niveau des ressources humaines. Il contient ainsi plus de trente agents (940 pour l'Office) au moment du terrain de recherche. Chaque

20 Les opérateurs doivent, d'ailleurs, signer une charte de déontologie applicable à l'utilisation du réseau.

21 Les Maisons de l'emploi constituent le relais de l'emploi dans les quartiers de la ville.

service est constitué d'un responsable avec plusieurs agents dénommés « gestionnaires »<sup>22</sup>. Il existe différents types de gestionnaires à savoir les gestionnaires de projets au sein du service projets et qualité, les gestionnaires support au sein du service support partenariat et les gestionnaires réseau au sein du service support réseau. Ces agents ont, entre autres, un rôle de « relais » ou « d'interface », d'après les dires de certains agents, vis-à-vis des opérateurs. Ils doivent leur fournir les informations en provenance de l'Office pour la mise en œuvre de la convention de partenariat et intervenir auprès des opérateurs en difficulté. Toute la gestion du partenariat est effectuée par un département situé au siège central de l'Office de l'Emploi. Actiris possède des antennes mais elles ne s'occupent nullement de cette matière. Ce sont les gestionnaires de projets/support et réseau qui sont en contact avec les prestataires. Les relations partenariales entre Actiris et ses opérateurs sont représentées à la figure 5. Le département partenariats au sein du siège central est directement en contact avec l'opérateur sans devoir passer par un service au sein des antennes de l'Office. La prise de décision concernant le partenariat s'effectue de manière bilatérale entre le siège central et l'opérateur.

Figure 5 : La relation partenariale entre Actiris et l'opérateur



Ces collaborations se dessinent dans le cadre de la technique de l'appel à projets. Le positionnement politique d'Actiris vis-à-vis de l'injonction de la convention 181 de l'OIT, concernant la mise en partenariat avec des opérateurs privés marchands, a penché vers la mise en place d'un dispositif de type appel à projets. Un arrêté du Gouvernement<sup>23</sup> précise que l'Office ne peut pas recourir par voie de marché de services pour la conclusion

22 Par cette appellation, l'accent est mis sur le rôle de l'agent en termes de gestion d'une mesure, d'un projet, d'un partenariat plutôt que sur la dimension relationnelle.

23 Arrêté du 28 février 2008 portant à exécution l'article 7 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 (art.2 §3).

de partenariats. L'article notifie clairement que l'octroi de subventions ne peut se faire en principe que *via* la diffusion d'un appel à projets, sauf si une dérogation exceptionnelle est accordée par le comité de gestion. La technique de l'appel à projets est utilisée par le département partenariats depuis 2008.

Antérieurement à cette date, les partenariats se concluaient suite aux démarches entreprises par les opérateurs. Les premières collaborations datent du début des années nonante via les « préprogrammes P4X »<sup>24</sup> au sein desquels les opérateurs devaient s'inscrire pour devenir partenaires de l'Office. La collaboration s'établissait suite au dépôt, à l'initiative des opérateurs, d'un dossier présentant un projet d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces préprogrammes ont été transformés en appels à projets afin d'ouvrir les mesures à tous types d'opérateurs, ce qui n'était pas le cas auparavant. L'Office comptabilise plus ou moins cent-dix partenaires.

Le type d'encadrement, assuré par les agents d'Actiris auprès des opérateurs privés, a été longuement réfléchi par les instances supérieures de l'Office. Celles-ci ont finalement, après de nombreuses discussions, décidé d'effectuer un encadrement collectif des partenaires de l'Office. Cette prise de positionnement répond à la volonté très claire d'éviter une trop grande proximité entre les agents et les opérateurs. Elle a pour but de tendre vers l'équité entre les différents opérateurs. Les gestionnaires de projets – du service projets et qualité – ont pour mission d'encadrer les prestataires. Pour ce faire, ils recourent à la technique du groupe. Ainsi, tous les opérateurs appartenant à un même appel à projets sont réunis collectivement lors de réunions, appelées comités d'accompagnement, organisées par le service projets et qualité.

Les agents n'encadrent pas individuellement chaque opérateur pour la mise en œuvre de son projet d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le degré de proximité paraît faible entre les agents et les opérateurs. Par moment, les gestionnaires doivent gérer des situations difficiles voire délicates. Quand un prestataire rencontre un problème pour la mise en

---

24 Ces programmes étaient définis par la DRISU (Délégation Interministérielle aux Solidarités Urbaines) et la commission consultative de préformations. L'Office de l'Emploi, à l'époque de l'Orbem, avait pour mission d'appliquer ces préprogrammes.

œuvre de son projet, il interpelle le gestionnaire de projets/support ou réseau pour obtenir des informations et, dans certains cas, faire part de son mécontentement. L'accompagnement individuel se réduit, généralement, à des contacts téléphoniques quand l'opérateur a une interrogation ou un problème. Parfois, des réunions sont organisées entre le gestionnaire de projets et l'opérateur, à la demande de ce dernier.

### 1.2.2. Le Forem et ses services de relations partenariales

Le Forem, situé en Région wallonne, s'occupe des compétences emploi et formation professionnelle. Lors de la réalisation du terrain de recherche, il contient trois entités qui sont le Forem Formation, le Forem Conseil et le Forem Support. Cette configuration a subi des changements sous l'impulsion du nouveau contrat de gestion 2011-2016. Le Forem a été structuré en quatre directions générales en 2013 : Emploi, Formation, Support et Régisseur. Une nouvelle entité voit le jour : il s'agit de la « Régie »<sup>25</sup>. Sa mission prioritaire est de veiller au positionnement du Forem en tant qu'opérateur ou régisseur du marché de l'emploi et de la formation. Pour ce faire, elle doit mettre en place des collaborations avec des opérateurs externes pour la prise en charge des demandeurs d'emploi.

Les trois autres directions conservent, d'après le nouveau contrat de gestion, la même mission au sein de l'Office. La direction générale emploi (anciennement Forem Conseil) a pour mission prioritaire de rendre les services directement accessibles aux demandeurs d'emploi et aux employeurs en vue de réaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de répondre aux besoins de recrutement des employeurs. La direction générale formation (anciennement Forem Formation) a pour mission prioritaire de réaliser les activités de

---

25 L'idée de créer la direction générale régisseur est de regrouper les différentes activités partenariales sous une même entité. Forem Formation recourt aux appels d'offres pour établir des partenariats avec des opérateurs externes pour la mise en place de formations. Le service partenariats d'insertion au sein du Forem utilise la technique d'appel à projets et d'appel à initiatives pour déléguer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi à des opérateurs externes. En principe, tous les services utilisant ces techniques de recours aux prestataires externes seront fusionnés sous la Régie. L'objectif est d'harmoniser l'organigramme du Forem. Dans ce travail, nous utiliserons « Forem » pour désigner l'entité en charge des « relations partenariales » et utilisant la technique de l'appel à projets.

formation et d'identification des compétences à l'égard des demandeurs d'emploi accompagnés ainsi que les autres activités de formation réalisées par le Forem. Enfin, la direction générale support (anciennement Forem Support) a pour mission prioritaire de s'inscrire dans une logique « client » à l'égard des autres directions générales et des services dans l'exercice de leurs missions respectives.

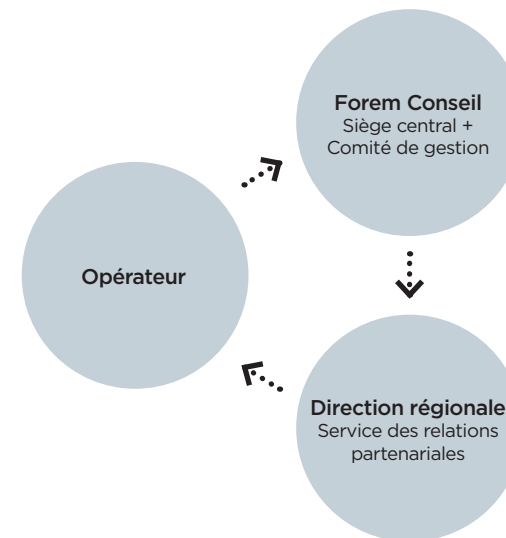
Le Forem a entre autres la mission d'établir des collaborations avec les opérateurs privés dans le cadre de la mise en place de projets d'accompagnement et/ou de formation à destination des demandeurs d'emploi. Il s'est lancé assez rapidement, dès 2004, dans le système d'appel à projets. Sans hésitation, il a opté pour cette formule car il a souhaité maintenir la collaboration avec un maximum d'opérateurs. Seule, la technique de l'appel à projets permet le conventionnement avec des dizaines d'opérateurs. Tout comme son homologue bruxellois, le Forem a pour intention de conserver à tout prix le « tissu » de l'insertion socioprofessionnelle. Les opérateurs marchands ont été invités à collaborer avec l'Office lors du deuxième appel à projets, en 2005. Avant la mise en place de ce dispositif, les opérateurs privés non-marchands collaboraient avec l'Office suite à l'introduction de projets à leur initiative. Le Forem comporte en moyenne deux-cents-dix partenaires.

La Région wallonne étant très étendue avec des réalités très différentes au niveau du marché de l'emploi, l'Office a créé les directions régionales<sup>26</sup>. Au sein de chaque direction se trouve un service des relations partenariales (SRP) qui assure l'encadrement des opérateurs. Les agents de ce service – les chargés de relations partenariales – accompagnent ceux-ci dans la mise en œuvre des projets d'accompagnement et/ou de formation des demandeurs d'emploi. Au nombre de 140 sur les 4000 travailleurs du Forem, ils ont en charge la dimension relationnelle du partenariat. Le siège central de l'Office s'occupe du dispositif de l'appel à projets à savoir la sélection des opérateurs, le conventionnement ainsi que des aspects financiers et juridiques du partenariat. Il gère également les plaintes déposées par les opérateurs. Ainsi, le partenariat est géré de manière trilatérale en Région wallonne. Deux « niveaux » de gestion du partenariat peuvent être identifiés au sein du Forem à savoir le siège central et la direction régionale. Les

<sup>26</sup> Arlon, Charleroi, Huy, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Nivelles, Tournai et Verviers.

relations partenariales entre le Forem et ses opérateurs sont représentées à la figure 6.

Figure 6 : La relation partenariale entre le Forem et l'opérateur



Même si la figure ci-dessus semble montrer un lien de subordination entre le siège central et les directions régionales, il n'en est rien. Les directions régionales ont une autonomie en matière de fonctionnement. Tout ce qui concerne l'appel à projets est effectué par le siège central en collaboration avec l'ensemble des directions régionales. Toute la réglementation et les documents liés à l'appel à projets sont diffusés par le siège central. Les directions régionales sont dans l'obligation de les respecter dans un souci d'équité entre les opérateurs. Plus précisément, au siège central, le service réservé à la dimension partenariale s'appelle « Partenariat d'insertion ». Il est intégré dans le SRP qui a pour objectif, d'après la fiche de recrutement d'agents pour ce service, de stimuler l'association, l'articulation et la coordination des opérateurs de formation et d'insertion en vue de répondre, par des actions intégrées, aux besoins des personnes sur un territoire donné.

Le SRP au siège central est composé de trois équipes à savoir l'équipe partenariat d'insertion, l'équipe coordination des structures partenariales<sup>27</sup> et l'équipe de gestion des reconversions collectives.

L'équipe du partenariat d'insertion, nous intéressant plus particulièrement, organise le recours aux opérateurs externes dans le cadre de la gestion de dispositifs et de projets de formation/insertion à destination des demandeurs d'emploi. Les partenariats conclus par cette équipe sont issus du secteur public et du secteur privé, marchand et non-marchand. Ils s'inscrivent dans différents cadres à savoir des dispositifs impulsés par la Région wallonne, des appels à projets lancés par le Forem ou des actions partenariales issues de concertations avec les acteurs de terrain. Ce service contient des agents ayant la casquette de chefs de projets ou d'experts méthodes ; tous sont encadrés par un responsable. Selon la fiche de description de fonction, le chef de projets a pour tâche la gestion de dispositifs et de projets d'action partenariale, allant de la conception à l'évaluation des projets en passant par le conventionnement avec les prestataires et le pilotage des activités. L'expert méthodes a pour mission, selon la fiche de description de fonction, d'organiser, en lien avec les chefs de projets du siège central et avec les agents des directions régionales du Forem, la conception, le déploiement, l'harmonisation et le suivi/évaluation des méthodes et des outils d'animation, de gestion des relations et de concertations partenariales.

Chaque direction régionale dispose d'un SRP, créé dans les années 2000. Chaque SRP s'occupe du suivi des partenaires qui se situent sur son territoire (cf. missions en annexe 1). Le SRP est composé de « chargés de relations partenariales »<sup>28</sup> (CRP) et de « gestionnaires techniques », encadrés par un responsable. Chacun détient une mission spécifique dans le cadre des partenariats établis avec les opérateurs privés. La principale mission du CRP est, selon la fiche de description de fonction, d'initier et gérer les partenariats

---

27 L'équipe coordination des structures partenariales s'occupe des Carrefours Emploi Formation et des Maisons de l'Emploi. Les Carrefours Emploi Formation Orientation (CEFO) ont pour objectif d'aider toute personne à trouver une réponse adéquate aux questions qu'elle se pose en matière d'orientation, de formation et d'emploi salarié ou indépendant. Les Maisons de l'emploi constituent le relais de l'emploi dans les quartiers décentralisés des grandes villes wallonnes. Elles exercent le même rôle que les CEFO.

28 Cette appellation met en exergue l'importance de la dimension relationnelle. Ils sont plus ou moins une quarantaine au sein du Forem.

d'insertion entre le Forem et les différents partenaires afin de permettre aux demandeurs d'emploi de bénéficier de prestations et, ainsi, de s'insérer sur le marché de l'emploi (cf. tâches en annexe 1). Pour remplir sa mission, le CRP accompagne les opérateurs individuellement dans la mise en place de leur projet de formation et/ou d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Des réunions, appelées « comités de suivi » ou « comités d'accompagnement »<sup>29</sup>, sont planifiées entre le chargé et l'opérateur aux moments clés de la mise en place des projets (avant, pendant et après la prestation), pour veiller au bon respect des clauses de la convention de partenariat. Le chargé peut être amené à donner des conseils à l'opérateur pour qu'il soit en mesure de réaliser son projet mais aussi à le recadrer quand il ne respecte pas les termes du conventionnement. Chaque CRP doit encadrer un certain nombre de prestataires.

En revanche, le gestionnaire technique<sup>30</sup> a essentiellement pour mission, d'après la fiche de description de fonction, d'assurer un ensemble d'activités administratives ou d'information mettant en relation les opérateurs externes, le stagiaire en formation et le Forem afin de rapprocher le demandeur d'emploi de l'emploi par l'intermédiaire de formations adaptées (cf. tâches en annexe 1). Dans certaines directions régionales, le gestionnaire technique accompagne le chargé de relations partenariales lors des comités de suivi. Il est présent pour toutes les questions concernant les demandeurs d'emploi qui participent au projet de formation. L'entrée d'un candidat dans l'action de formation est formalisée par la signature d'un contrat entre l'opérateur, l'Office de l'Emploi et le demandeur d'emploi. Le gestionnaire technique s'occupe de la gestion administrative des candidats.

---

29 Les agents utilisent couramment le terme « comité d'accompagnement » mais la direction leur a demandé de parler de « comité de suivi ». Nous utiliserons, dès lors, le deuxième vocable.

30 Le Forem en comptabilise plus ou moins quarante-cinq, répartis dans les différentes directions régionales.

### 1.2.3. L'Office Cantonal pour l'Emploi et son service des mesures pour l'emploi

En Suisse<sup>31</sup>, l'emploi est une compétence confédérale gérée par le SECO qui est le Secrétariat d'État à l'Économie. Le SECO est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions ayant trait à la politique économique. L'autorité suisse du marché du travail est notamment responsable de la loi sur le service de l'emploi (LSE), en 1989. Les partenaires dans l'exécution du service public de l'emploi sont les cantons et les offices régionaux de placement (ORP). Les cantons suisses ont une grande liberté au niveau de la mise en place des mesures de formation, des programmes et des cours. La Confédération Helvétique, au niveau fédéral, offre un panel de Mesures de Marché du Travail (MMT) à tous les cantons. Chaque SPE suisse appartient à un canton.

Le SPE genevois dénommé l'Office Cantonal pour l'Emploi (OCE) est composé de quatre services à savoir le service des emplois de solidarité, le service employeurs, la direction des offices régionaux de placement (ORP) et le service des mesures pour l'emploi (SMPE). Le service des emplois de solidarité a pour objectif de favoriser l'intégration professionnelle des demandeurs d'emploi en fin de droit se trouvant en difficulté sur le marché du travail. Le service employeurs est en charge de l'établissement de partenariats fiables et durables avec les entreprises dans le but de collecter les offres d'emploi. La direction ORP est composée des conseillers en personnel (CP) ayant pour mission de suivre chaque demandeur d'emploi dans le but de le soutenir et de le conseiller dans sa recherche de travail et/ou sa réintégration professionnelle.

Le service des mesures pour l'emploi (SMPE) a pour mission de construire des projets de formation avec les opérateurs externes. Il comprend une quinzaine de travailleurs répartis sur deux axes : 1) la logistique des mesures

---

31 Précisons quelques éléments de contexte. La particularité du marché de l'emploi suisse est d'être florissant et de connaître un taux de chômage relativement bas : il se situe à 2% contre 8% en Belgique. Les suisses ne peuvent rester qu'un an au chômage ; puis, ils en sont exclus, ce qui n'est pas le cas pour les belges où l'allocation de chômage est donnée à vie. Les financements octroyés pour la réinsertion des demandeurs d'emploi sont beaucoup plus importants en Suisse qu'en Belgique.

marché du travail (LMMT) et 2) l'unité d'analyse des besoins du marché du travail (UABMT). Conformément à la loi sur l'assurance-chômage, le canton a l'obligation de mettre sur pied des mesures d'aide à l'insertion (cours, programmes d'emploi temporaire, stages, etc.) pour améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi afin de leur permettre d'intégrer le marché du travail aussi rapidement et durablement que possible. À l'OCE, le SMPE a la responsabilité de développer, de mettre en place et de gérer ces mesures, en assurant en permanence l'adéquation entre l'offre et la demande. Le SMPE s'est également doté d'une unité d'analyse des besoins du marché du travail dont la mission est d'effectuer la recherche et l'analyse des données relatives au marché du travail. C'est précisément sur la base de ce travail que, en complément aux demandes exprimées par l'office régional de placement (ORP), le service des mesures pour l'emploi anticipe les besoins du marché et met en place les mesures d'insertion qui s'imposent.

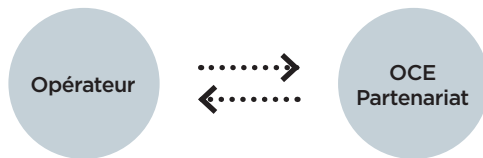
Chaque SPE suisse possède une grande autonomie de gestion en matière de partenariat. Il peut recourir à la technique qu'il souhaite pour faire appel aux opérateurs privés. Dans le cas de l'OCE, les premiers conventionnements se sont effectués d'initiative par les opérateurs. Puis, l'Office a décidé de recourir à l'appel d'offres. Il a mobilisé cette technique pendant quelques années et ce, seulement pour certaines mesures de formation. La lourdeur de la procédure et les résultats peu concluants ont provoqué l'abandon de cette méthode. Actuellement, la mise en partenariat s'effectue par appel à initiatives ou appel sur invitation. L'OCE comptabilise une septantaine de prestataires. Il gère le partenariat de manière bilatérale comme Actiris (cf. figure 7). Le service des mesures pour l'emploi (SMPE), en charge de la logistique des mesures<sup>32</sup> de marché du travail (cf. cartographie des mesures en annexe 2) et des conventions de partenariats avec les opérateurs privés, se situe au sein du siège central de l'OCE. L'Office ne contient aucune antenne ni direction régionale ; la prise de décision s'effectue en bilatéralité. Les opérateurs sont en contact avec le SPE de leur canton. Ils font parfois appel au SECO en matière juridique dans le cas du dépôt d'un recours.

---

32 Le service des mesures pour l'emploi s'occupe d'environ deux cents mesures dans le dispositif de formation.



Figure 7 : La relation partenariale entre l'OCE et l'opérateur



Le SMPE est composé d'agents appelés les « responsables formation ». Ceux-ci ont pour mission, selon la fiche de description de fonction, de mettre à disposition des conseillers/ères en personnel (CP) de l'OCE les mesures de marché du travail (MMT – essentiellement des formations, des programmes d'emploi et de formation, des stages et des mesures spécifiques d'aide à la réinsertion) permettant l'adéquation aux besoins de qualifications et de compétences des entreprises et aux besoins d'insertion/réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi (DE). Ils ont pour principale tâche (cf. liste détaillée en annexe 1) d'établir des collaborations avec des prestataires pour la mise en place de ces programmes de formation. Chaque agent encadre plusieurs projets de formation, c'est-à-dire différents opérateurs. Contrairement à Actiris, l'accompagnement des projets de formation par les agents ne se réalise pas de manière collective mais individuelle, comme au Forem. Le modèle de gestion du partenariat à l'OCE constitue un mélange des modèles d'Actiris et du Forem car il est bilatéral et individualisé.

#### 1.2.4. Les opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle

Par leur mission de « régisseur », les services publics de l'emploi sont amenés à collaborer avec un grand nombre d'organismes actifs sur le marché de l'emploi et de la formation professionnelle. Parmi les prestataires des services partenariat, on retrouve des opérateurs publics (centres publics d'action sociale (CPAS), les écoles, etc.), des opérateurs marchands (agences d'intérim, sociétés privées à responsabilités limitées (SPRL), etc.) ainsi que des opérateurs privés non-marchands qui correspondent au monde associatif (association sans but lucratif (ASBL), missions locales<sup>33</sup>,

<sup>33</sup> Nées à la fin des années 80, les Missions locales ont pour rôle l'accueil du demandeur d'emploi, la définition de son projet d'insertion et l'élaboration de son parcours de formation. Elles sont aussi des relais vis-à-vis des entreprises.

organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP), entreprises de formation par le travail (EFT), etc.).

Le nombre d'organismes œuvrant dans le champ de l'accompagnement socioprofessionnel s'élève à plusieurs centaines (N= 3450 pour Bruxelles, N= >1000 pour la Région wallonne et N= 3150 pour Genève). Les SPE recourent aux différentes techniques d'appels à marchés (appels d'offres, appels à projets, appels à initiatives) pour élaborer un réseau de partenaires. Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes centrés sur la collaboration établie avec les organismes de type privé marchand et non-marchand, c'est-à-dire sur le dispositif de l'appel à projets pour Actiris et le Forem et le dispositif d'appel à initiatives pour l'OCE.

Actiris a plus ou moins cent-dix organismes partenaires, le Forem en a aux alentours de deux-cents-dix et l'OCE recourt à une septantaine de prestataires. Au sein du Forem, les opérateurs non-marchand agréés sont prédominants dans l'appel à projets (40% à 45%), suivis par les opérateurs privés marchands (30 à 35%), les opérateurs non marchands non-agrégés (15 à 20 %) et les opérateurs publics (10 à 15%). Du côté d'Actiris, l'écart entre le nombre d'opérateurs privés non-marchands et privés marchands est plus important (environ 70% de privés non-marchands contre 30% de privés marchands) car les appels à projets ont été ouverts aux marchands plusieurs années après le Forem. En ce qui concerne l'OCE, la proportion de partenariat avec des marchands et non-marchands est plus ou moins similaire.

Les organismes d'insertion socioprofessionnelle sont considérés comme des experts par les services publics de l'emploi en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Certains d'entre eux ont même une expertise « spécifique » car ils ont une expérience et des compétences pour l'encadrement de publics au profil très particulier, comme, par exemple, les personnes en détention ou analphabètes. Certains opérateurs non-marchands sont en collaboration avec les SPE depuis le début des années nonante. Les opérateurs marchands ont été autorisés à collaborer avec l'Office de l'Emploi dans les années 2000, suite à la convention 181 de l'OIT.

Les opérateurs privés possèdent des mandats variés selon leur statut. Par exemple, les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et les entreprises de formation par le travail (EFT) ont pour obligation dans leur

agrément<sup>34</sup> de prendre en charge les chercheurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Par contre, les agences d'intérim peuvent recruter des demandeurs d'emploi proches de l'emploi. Cela dépend de la finalité et des missions que l'opérateur peut effectivement réaliser.

### 1.3. Devenir l'objet de recherche étudié

Les deux terrains belges ont été réalisés à la même période afin de gagner du temps au niveau de l'agenda général de la recherche. Cela a semblé tout à fait réalisable car les réunions entre les agents des SPE et les opérateurs ne s'effectuent pas toutes les semaines. De plus, cette démarche est pertinente dans une optique de comparaison. Elle a permis de faire constamment des allers-retours entre les deux terrains pour saisir au mieux le fonctionnement de chacun et leurs particularités. *A contrario*, elle peut provoquer une confusion entre les deux terrains à certains moments. Les visages interrogatifs des interlocuteurs nous montrent rapidement la présence d'une erreur dans notre propos. Il a semblé plus pertinent de réaliser la recherche sur plusieurs mois afin de comprendre le processus d'appel à projets dans son ensemble par la participation aux réunions mais aussi de saisir un maximum d'opportunités offertes par les terrains.

Un contretemps s'est produit lors de la réalisation du terrain de recherche au Forem. Naïvement, nous croyons que l'accord de la part de l'administrateur de l'Office donne l'accès à l'ensemble de l'institution en y incluant les onze directions régionales. Mais, il n'en est rien ! Le 16 septembre 2011, lors d'une réunion réunissant l'ensemble des services des relations partenariales du siège central et des directions régionales, certaines d'entre elles manifestent leur mécontentement face à la présence d'un chercheur au sein de l'institution. Notre présence n'est pas ou très peu tolérée lors de la réunion et encore moins au sein des services. L'accueil ne se déroule pas selon nos souhaits. Pourtant, cela fait plus d'un mois que l'entrée sur le terrain s'est effectuée. Un « contrat de stage » a été signé entre l'Office de l'emploi, un des directeurs de thèse et le chercheur. Pourtant, la méfiance règne chez les directeurs des services des relations partenariales, en provenance des directions régionales.

---

34 Décret du 1er avril 2004 pour la Région wallonne et Décret du 27 avril 1995 pour la Région bruxelloise.

L'effet de surprise et le manque d'expérience ne nous aident pas à identifier directement l'ensemble des enjeux qui se trament derrière cette situation. La méfiance nous apparaît comme le résultat d'un manque de connaissance interpersonnelle et de la crainte de l'observateur qui peut être considéré, selon Junker (1980 in Peretz, 2004, p.50), comme « *un étranger qui fourre son nez partout* ». Ce type de réaction face à la présence d'un observateur externe invite à penser que les acteurs de terrain veulent cacher certaines choses. Nous comprendrons beaucoup plus tard que cette situation traduit la tension qui existe entre le siège central et les directions régionales. Ces dernières veulent garder leur autonomie vis-à-vis du siège central. Ainsi, leur imposer la présence d'un chercheur n'est pas conforme à cette règle.

Dans ce type de situation, le chercheur devient le sujet qu'il étudie. Il est plongé au cœur de la question de la mise en partenariat entre son objet d'étude et lui-même mais aussi de la question de la confiance que les acteurs de terrain vont ou non lui accorder. Il est en quelque sorte propulsé dans la peau d'un opérateur privé qui souhaite établir une collaboration avec le SPE. Les interrogations du chercheur et de l'opérateur sont similaires : l'Office acceptera-t-il le projet (de recherche/de formation) et sous quelles conditions ? M'accordera-t-il sa confiance ? Il a fallu reprendre les démarches d'ouverture du terrain en contactant chaque direction régionale pour présenter le projet de recherche et apporter la preuve d'une convention « de stage » signée entre l'Office et l'organisme du chercheur. Nous avons dû attendre les réponses des différentes directions pendant plusieurs semaines voire deux mois pour certaines. Malgré cette démarche et l'apport de garanties, deux directions régionales sur les onze n'ont pas répondu favorablement à notre requête. De plus, une autre direction a émis des restrictions comme le fait de ne pas participer aux réunions de travail concernant la sélection des opérateurs.

## 2. LA MÉTHODE DE RÉCOLTE DES DONNÉES

*« Ce que nous pouvons bien faire sur le terrain - mener des entretiens, faire remplir des questionnaires, prendre des notes et des photos, tourner des vidéos, parcourir de la documentation, se traîner d'un air gauche - n'est pas clair pour les personnes avec qui nous n'aurons partagé qu'un bref instant. Ce qu'attendent de nous les clients (centres de recherches, administrations,*

*conseils d'administration, ONG) qui nous y ont envoyés reste entouré de mystère tant est sinueux le chemin qui a conduit au choix de tel investigateur, de tel sujet, de telle méthode, de tel site, etc. Même lorsque nous nous trouvons au cœur des activités, avec nos yeux et nos oreilles grands ouverts, nous passons à côté de l'essentiel » (Latour, 2006, p.180). Pour éviter de « se traîner d'un air gauche » et de passer « à côté de l'essentiel », nous nous sommes orientés vers une approche sociologique de type qualitatif privilégiant la recherche de terrain et la réalisation d'entretiens pour la récolte des données.*

Le travail de terrain a été envisagé dans une démarche de type « ethnographique » au sens d'Arborio et Fournier (2005). La collecte de données s'est effectuée via le contact direct du chercheur avec les acteurs impliqués dans le phénomène étudié. Cette démarche « suppose l'observation directe de pratiques, le recueil de paroles en situation et la collecte d'objets produits par le fonctionnement social en dehors de la sollicitation du chercheur » (Fournier et al., 2008, p.13). Nous avons mobilisé la technique de « l'observation » dite « directe » comme le dénomme Peretz (2004) mais aussi Arborio et Fournier (2005), ou dite « participante » selon Junker (1980). Plus précisément, nous avons fait de « l'observation à découvert dans une organisation formelle » (Peretz, 2004, p.69). Sur la base du matériau récolté, nous avons, dans un deuxième temps, réalisé auprès des acteurs de terrain des « entretiens de type semi-directif qui sont appropriés pour approfondir un domaine donné » (Ghiglione et Matalon, 2004, p.79).

## 2.1. Le travail d'observation

L'observation est une technique où le chercheur « capte les comportements au moment où ils se produisent sans l'intermédiaire d'un document ou d'un témoignage » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006, p.177). Selon Hughes (1996), observer des individus *in situ* correspond au fait de « les rencontrer là où ils se trouvent, de rester en leur compagnie en jouant un rôle qui, acceptable pour eux, permette d'observer de près certains de leurs comportements » (p.267). Rester en compagnie des acteurs de terrain a constitué une priorité pendant les mois consacrés au travail de terrain. L'objectif est de saisir « l'action en train de se réaliser ».

La technique de l'« observation participante » (Junker, 1980) plonge le chercheur au cœur des activités menées par les acteurs de terrain. Yeux et oreilles grands ouverts, il a l'opportunité de voir l'essentiel de l'action se dérouler devant lui. Il est vrai que l'action existe avant et après sa présence sur le terrain. Au moment où la recherche s'effectue, le chercheur monte dans un train en marche qui est déjà passé par plusieurs stations et qui, heureusement, continuera son trajet après la descente à quai de l'observateur. Les méthodes et le champ d'observation peuvent être très larges. Le chercheur doit se positionner en choisissant une stratégie et un angle de vision précis afin de donner une structure à l'acte d'observer.

### 2.1.1. Devenir un observateur à découvert dans une organisation formelle

L'entrée sur les terrains de recherche s'est faite à découvert. Le chercheur est accepté au sein des SPE en tant qu'observateur. Tous les agents sont informés de la présence d'un chercheur dans les bâtiments. Nous n'étudions pas un groupe informel non soumis à un cadre juridique, comme le fait William Foote Whyte avec sa communauté italienne, ni un milieu fermé (groupes déviants, marginaux ou secrets) qui invite à développer un travail d'observation clandestin. Les SPE sont des organisations formelles, soumises à un cadre réglementaire. L'entrée sur le terrain s'effectue nécessairement par la voie hiérarchique.

Ce type d'entrée a des implications pour le chercheur. Il doit rendre des comptes aux hiérarchies des institutions au sein desquelles l'étude s'effectue. Au sein du Forem, l'entrée sur le terrain s'est formalisée par la signature d'un contrat de stage et d'un engagement à la confidentialité entre le chercheur, un des directeurs de thèse et l'administrateur du SPE. Le document sur la confidentialité engage le chercheur à fournir à l'Office toutes productions scientifiques avant publication. L'Office a un droit d'avis pendant un mois à partir du moment où un article scientifique lui est soumis. Tout comme au Forem, un engagement à la confidentialité a dû être signé entre le directeur du département partenariats d'Actiris et un des directeurs de thèse. Par contre, nous n'avons pas dû signer de contrat de stage. En ce qui concerne l'Office Cantonal pour l'Emploi, le responsable du service des mesures pour l'emploi a souhaité également recevoir un engagement à la confidentialité signé par un des directeurs de thèse.

Une arrivée sur le terrain par la hiérarchie peut générer de la méfiance de la part des agents car ils ont l'impression qu'ils vont faire l'objet d'une évaluation. Le chercheur est perçu comme un évaluateur envoyé par la hiérarchie. Blau (1964) rend compte de cette situation où il a l'impression que « *others [agents] suspected that I really tried to check on how much time they wasted, as exemplified by the mocking comment one whispered to when he left the room: « I'm going to the washroom; will be back in two minutes ». The continual observation to which keeping such a record subjects' respondents makes them self-conscious and is irritating* » (p.279-280). Le chercheur doit rassurer les agents sur sa réelle identité et leur garantir la non-divulgaration des données à la hiérarchie ainsi que leur anonymisation.

Comme notre identité est mise à découvert, nous avons demandé aux agents de prévenir les opérateurs de notre présence aux réunions, ceux-ci pouvant la contester. Certaines situations ont été un peu plus délicates en ce sens où l'opérateur a été (presque) mis devant le fait accompli de la présence d'un observateur au comité. C'est au moment où les présentations s'effectuent en début réunion que l'opérateur découvre notre identité. La surprise est grande pour lui et pour nous : lui par rapport à notre identité et nous par rapport au non-respect de la consigne par l'agent. Étant en visite chez l'opérateur, celui-ci n'a pas envisagé de nous mettre dans le corridor même s'il aurait tout à fait pu le faire. Certains agents voulaient nous présenter comme collègue ou stagiaire mais nous avons tenu à être transparent envers les opérateurs.

Nous sommes un « observateur » mais qu'observons-nous ? En démarrant la recherche, des interrogations se sont posées au niveau de la sélection des projets à étudier. Les services partenariats de chaque SPE encadrent des dizaines d'opérateurs et suivent au total des dizaines voire des centaines de projets. Le but de la recherche étant l'étude des relations partenariales, il a semblé plus pertinent de participer aux activités partenariales – principalement aux réunions entre les agents des SPE et les opérateurs privés – que d'observer des projets précis. Nous n'avons pas procédé par monographie de projets mais par étude de cas des activités partenariales de chaque SPE et, plus particulièrement, des activités se déroulant dans le cadre du dispositif d'appel à projets pour la Belgique et du dispositif d'appel à initiatives pour la Suisse. Dans notre démarche, les projets d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi servent de support à l'observation des relations partenariales. Le contenu des projets, aussi intéressant soit-il, n'est pas pris en considération dans l'analyse du

matériau sauf lorsque des éléments d'information sont nécessaires à la compréhension du propos.

### 2.1.2. Le champ d'observation : les interactions et la confiance

L'étude des relations partenariales et, plus particulièrement, la question de la confiance invitent nécessairement par leur nature à recourir à l'observation participante. Saisir les interactions entre les agents des SPE et les opérateurs privés ne peut se faire qu'en adoptant la posture d'un observateur lors des moments de rencontres entre les parties-prenantes. Dans ces réunions, les interactions se dessinent sous les yeux de l'observateur et la confiance aussi. Lors du premier comité de suivi, réalisé au sein du Forem début septembre 2011, nous nous sommes rendu compte que la confiance est un objet d'étude compliqué. Ce comité s'est très bien passé : le projet se déroule sans aucune difficulté et la relation entre les deux partenaires est très bonne. Tout va bien : la confiance règne ! Nous n'avons pas eu envie de tomber dans un travail de mesure et d'identification des conditions favorisant la confiance.

À partir de ce moment-là, nous avons porté notre regard sur les situations critiques comme les problèmes, les difficultés, les obstacles au bon déroulement de la collaboration entre les deux partenaires. Nous nous sommes attelé à capter les moments où la confiance est ébranlée, c'est-à-dire quand la relation partenariale est mise à l'épreuve. Nous avons identifié l'ensemble des « épreuves », au sens de Boltanski et Thévenot (1991), auxquelles les partenariats peuvent être confrontés. L'apparition d'une « situation critique », ou d'une « épreuve », constitue un test de la solidité de la relation et de la confiance entre les partenaires. La confiance est un objet d'étude particulier car il est difficilement perceptible. Cet objet peut être perçu à partir du moment où il n'est plus là en ce sens où l'épreuve témoigne de l'existence d'une confiance – perdue, modifiée – entre les partenaires. Il n'est pas aisé à étudier car la frontière entre la confiance et la méfiance est floue<sup>35</sup>, d'après Sabel (1992).

35 On peut utiliser l'expression « confiance opportuniste » comme celle de « défiance limitée » pour qualifier une relation partenariale.

Par l'observation participante, nous avons pu saisir les « *cadres de références* » des différents acteurs, c'est-à-dire leur « *langage* » et leurs « *catégories mentales* » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006, p.175). « *Observer directement* » (Ghiglione et Matalon, 2004, p.151) les réunions se déroulant entre les agents des SPE et les opérateurs privés, dans le sens de « *porter un regard sur une situation sans que celle-ci soit modifiée* » (*Idem*, p.11), nous a permis de saisir la dynamique au sein des relations partenariales. Hormis les comités d'accompagnement réalisés entre le SPE et les opérateurs privés, un ensemble d'autres lieux offrent la possibilité de saisir les interactions entre partenaires comme, par exemple, les visites chez les opérateurs privés, les séances d'informations à destination des prestataires et/ou des demandeurs d'emploi, etc. D'autres lieux comme les comités de sélection ou les réunions d'équipe au sein des services de relations partenariales permettent de saisir les discours sur ces interactions car les deux parties-prenantes ne sont pas en présence l'une de l'autre. Accompagner les agents – en charge des relations partenariales au sein des services publics de l'emploi – dans leur travail quotidien offre au chercheur un grand nombre d'opportunités pour capter ces interactions et le discours tenu sur celles-ci. Au total, cent sept observations<sup>36</sup> ont été effectuées.

### 2.1.3. Le recours au « tracking » des acteurs de terrain

Pour observer les interactions, nous avons dû recourir à ce que l'ethnométhodologie appelle le « *tracking* » (Zimmerman, 1981) des acteurs de terrain et, plus précisément, des agents. Ce concept peut être traduit par le terme « *filature* » en ce sens où « *le chercheur essaie de voir ce que le sujet voit. [...] La « filature » ethnographique est une solution au problème de la position de l'observateur face à la diversité des comportements sociaux. Elle permet non seulement de les observer mais aussi de découvrir ce que les participants en disent* » (Coulon, 1987, p.82 et p.84). La sociologie de l'action suit les acteurs dans tous leurs rapports afin de voir la façon dont ils mettent

---

36 Nous avons observé 107 réunions liées à l'activité partenariale se déroulant au sein des services partenariats, dont 49 au Forem, 31 chez Actiris et 27 à l'OCE. Ces observations ont duré en moyenne 1h30. Ces activités concernent les réunions entre agents du SPE et les opérateurs, celles liées à l'appel à projets ou à l'appel à initiatives mais aussi aux autres activités partenariales et les réunions internes au service partenariat.

l'action en intrigue. Callon et Latour (1990) ont pour principe d'étudier « *la science telle qu'elle se fait* », c'est-à-dire telle qu'elle est en train de se faire en se basant sur l'étude de l'action.

Pour eux, « *la connaissance sur la société se produit en même temps que la société ; elle circule des sciences sociales aux acteurs [...] la science telle qu'elle se fait ne nous renseigne pas sur la science faite* » (Callon et Latour, 1990, p.17 et p.29). Latour (1995) invite à étudier la science en action car comme « *les chercheurs que nous filons se trouvent à l'intérieur des laboratoires, nous devons les y suivre, quelle que soit la difficulté de ce voyage* » (p.353-354). Il se donne pour règle de suivre « *les chercheurs pendant qu'ils sont engagés dans leur travail* » (*Idem*). Callon et Latour prônent la sociologie « en action » contrairement à la sociologie « du déjà fait » telle qu'évoquée par Durkheim. Pour ce dernier, tout est dans la nature des choses mais pour les auteurs de la sociologie « en action », ce sont les acteurs et les actants qui font « exister quelque chose » en l'occurrence l'action collective.

Dans notre cas, nous avons eu recours à l'« *observation participante* » pour saisir dans l'instant les interactions « en train de se faire », c'est-à-dire pour voir en temps réel la construction ou la destruction des partenariats. Pour ce faire, nous avons dû suivre les agents des SPE dans leur travail quotidien pour comprendre les stratégies mises en place pour « faire du partenariat ». Nous avons participé aux différentes activités partenariales des services partenariats. Il a fallu gagner la confiance des agents pour éviter trop de refus dans la démarche de « *tracking* ». Le refus peut s'expliquer par plusieurs raisons. Les agents ont peur d'être évalués par un observateur externe qui pourrait faire un compte-rendu au responsable du service. Une de leur principale question vis-à-vis de la recherche concerne l'activité du chercheur sur le terrain : que va-t-il faire exactement ? Les agents s'interrogent aussi sur notre occupation en réunion et sur le devenir des données récoltées.

Sur un mode humoristique, certains agents s'amuse en nous attribuant des pseudonymes tels que « Hercule Poirot », par exemple. D'autres blaguent en disant à notre arrivée : « Attention, le voilà. Taisons-nous ! » ou « Changeons vite de sujet. Il ne doit pas entendre ce que l'on dit ». Cette appellation et ces plaisanteries traduisent bien le questionnement des agents à propos de notre présence dans leur service. Les agents nous perçoivent au premier abord comme « *un étranger qui fourre son nez partout* » (Junker, 1980 in Peretz, 2004, p.50), celui dont il faut un peu se méfier. Quand la méfiance

est présente, une des réactions de la part des agents peut être la rétention d'information ou la demande de manière récurrente de l'accord de leur responsable pour nous fournir telle ou telle donnée. Parfois, le pseudonyme reste collé à la peau de l'observateur même si les acteurs de terrain lui ont accordé leur confiance.

Face à ces interrogations et à ces craintes, nous les avons rassurés sur le fait que l'étude n'a pas pour objectif d'évaluer leur travail mais bien de le comprendre sous toutes ses facettes. Nous leur avons également précisé qu'on allait prendre des notes en réunion sans intervenir dans le déroulement de celle-ci. L'observation de situations présente pour nous un intérêt purement cognitif. L'observateur est en quelque sorte « *désintéressé* », en ce sens où il « *n'agit pas dans la situation, réellement intéressé par les conséquences de ses actions, les espérant ou les redoutant, mais il la regarde* » simplement (Schütz, 1987, p.45). Il s'intéresse aux interactions alors que les acteurs se centrent sur le contenu des échanges.

Le « *tracking* » des agents des SPE dans leur travail quotidien a également facilité le travail de planification des entretiens. Les agents ont toujours été disposés à répondre à nos questions suite à la participation aux activités partenariales. Certaines questions nécessitant une réponse rapide ont été posées de manière informelle. Par contre, les autres ont été précieusement notées dans le cahier de terrain en vue de l'entretien. La pratique du « *tracking* » des agents nous a permis de prendre contact avec les opérateurs rencontrés lors des réunions entre l'Office de l'emploi et l'organisme privé (comité de suivi ou comité d'accompagnement), dans le but de mener des entretiens.

#### 2.1.4. La casquette d'observateur : une négociation des identités

Le terrain de recherche met à l'épreuve l'identité du chercheur. Il peut provoquer une démultiplication des identités à savoir celles d'observateur, de stagiaire, de secrétaire, d'expert, de témoin, etc. Aux yeux des agents, nous apparaissions comme un stagiaire, c'est-à-dire un nouvel agent temporaire, quelqu'un qu'il faut encadrer. Pour accélérer le processus d'intégration dans le milieu, nous avons proposé aux agents quelque chose en échange de notre présence à leur côté comme le fait de faire un compte-rendu de la réunion, par exemple. Quelques-uns ont accepté la proposition. Nous

sommes devenu secrétaire le temps d'une réunion. Le carnet de terrain sous le bras, nous avons pris note des échanges qui se déroulaient sous nos yeux. Le style direct nous a semblé le plus approprié pour noter rapidement les dires de chaque partie-prenante.

Il a fallu être stratège pour arriver à coucher un maximum d'informations sur papier et surtout être intuitif pour adapter au mieux notre attitude aux circonstances. Même en étant dans un milieu facilitant le travail de prise de notes – une organisation formelle où les agents passent leur journée avec un bloc de feuilles et un stylo à la main –, en prendre trop paraît suspect aux yeux des agents tout comme le fait de ne pas en prendre suffisamment. Comme le précise Peretz (2004), la prise de notes à découvert peut gêner les personnes observées. Les acteurs de terrain s'interrogent sur ce qui s'écrit dans le carnet, « *sur les raisons de l'attitude intermittente de l'observateur : tantôt il s'arrête de prendre des notes, tantôt, plongé dans son carnet, il donne l'impression de ne plus regarder, tantôt il note quelque chose que l'acteur considère comme sans importance ou fâcheux* » (Peretz, 2004, p.75).

Être en charge du compte-rendu de la réunion constitue une bonne réponse à ces questions. La crainte de l'acteur s'efface sous l'acquisition par l'observateur du rôle de « secrétaire de réunion ». Cette nouvelle identité permet d'écrire librement face à des acteurs détendus. En l'absence de ce rôle, il a fallu trouver la meilleure tactique pour prendre note de tous les échanges à notre aise. Une stratégie mise en place a été de changer régulièrement la position du cahier en alternant son dépôt sur la table et sur les genoux. Le cahier sur les genoux facilite la prise de notes sans attirer l'attention des acteurs autour de la table. Cette technique fonctionne à partir du moment où le regard est orienté vers les individus. Sinon, tourner les pages délicatement et choisir un stylo silencieux a permis de rester discret.

Peretz (2004) invite le chercheur à noter en s'adaptant au rythme de l'action, en ce sens où celui-ci ne doit pas paraître absent ou réagir brusquement à une situation, mais aussi à faire preuve d'humour face aux commentaires des personnes observées. En général, nous avons réussi à noter en direct les propos de chaque acteur sous forme de dialogue. Après la réunion, nous notions nos impressions et les questions d'éclaircissement ou d'approfondissement à poser à chacune des parties-prenantes ultérieurement, lors de discussions informelles ou lors de l'entretien.

D'autres agents ont préféré recevoir un feed-back sur la réunion et, parfois, des conseils pour améliorer leur pratique. Certains ont saisi l'occasion de la présence d'un observateur extérieur pour obtenir un avis sur le déroulement des échanges entre les différentes parties-prenantes. Ces agents nous ont interpellé en tant qu'expert. Par exemple, un agent de l'Office genevois ne souhaite pas notre présence lors d'une activité prévue avec un opérateur pour l'évaluation de sa prestation. Il nous annonce cela une semaine avant la date consacrée à la réunion. À ce moment-là, nous nous connaissions très peu car le terrain de recherche venait de débuter. Au fur et à mesure des journées passées dans « le milieu », des activités réalisées avec les différents agents et des temps de midi partagés ensemble, la confiance s'installe. À chaque fois que l'agent nous parle de la « fameuse » réunion, nous reprecisons notre rôle, proposons quelque chose en échange et surtout évitons de lui faire sentir une pression. Il a le choix d'accepter ou de refuser notre présence. Finalement, il accepte volontiers notre participation car il souhaite avoir un avis sur la manière dont l'échange se déroulera.

Au fur et à mesure de notre présence sur le terrain, une certaine proximité s'est établie avec les agents. Il nous est arrivé deux ou trois fois de leur donner des conseils, à leur demande, pour la réalisation de l'ordre du jour d'un comité d'accompagnement, par exemple. Ce fut la requête d'un agent d'Actiris. Nous avons été en mesure d'y répondre positivement car nous venions de rencontrer plusieurs opérateurs privés, ce qui nous a permis d'avoir accès à leurs attentes. Étant en début d'année civile, nous avons conseillé à l'agent de laisser chaque opérateur s'exprimer sur le bilan et son vécu de l'année précédente. Les prestataires ont fait part d'une grande satisfaction par rapport au déroulement de la réunion. Cette formule a permis à l'agent d'avoir un retour qualitatif sur les différents projets menés par les opérateurs et d'acquérir la confiance de ces derniers.

Nous avons également été mobilisé par les acteurs de terrain comme « témoin » mais aussi comme « juge ». Par exemple, lors d'un comité de suivi dans une direction régionale du Forem, un agent annonce à l'opérateur une réduction des budgets suite à une erreur dans le calcul des dates de validité des livrables (document attestant, dans ce cas-ci, l'entrée en formation qualifiante du demandeur d'emploi ou sa mise à l'emploi). Il doit donner cette information-là à l'opérateur depuis plusieurs semaines. Il a préféré attendre la réunion pour lui annoncer de vive voix. Le prestataire est surpris et s'empresse de nous prendre comme témoin de la situation. Les propos échangés entre

l'agent et l'opérateur tournent autour de la présence de ce témoin dont il fait l'objet d'un règlement de compte entre les parties-prenantes, comme le relate l'extrait ci-dessous.

*Agent : « Oui ! Ça fait des semaines que je devais te dire ça.*

*Opérateur : Et, tu avais peur !? Et c'est pour ça que tu as pris un garde du corps, un témoin extérieur (le chercheur).*

*Agent : Un témoin qui pourra aller dire à mon responsable et au siège central que j'ai réparé mon erreur. »*

Lors d'un autre comité de suivi, dans une autre direction régionale du Forem, l'agent et l'opérateur ne sont pas d'accord sur la manière d'effectuer le calcul du financement de la prestation. Les deux techniques de calcul donnent une différence de 1.500 euros. La technique de calcul mise en avant par l'opérateur réclame cette somme à l'Office alors que l'autre façon fait perdre ce montant au prestataire. La méthode de calcul est expliquée dans un document prévu à cet effet mais il y a deux manières de l'interpréter. Comme aucun accord n'émerge de la discussion, l'agent et l'opérateur se tournent vers nous pour obtenir notre avis sur la compréhension du document, comme si nous étions « juge » de la situation. Face à ces incertitudes, l'agent décide de contacter le siège central pour avoir une réponse claire à donner à l'opérateur. Il avait raison dans sa manière de comprendre la méthode de calcul. L'opérateur recevra une somme plus faible que ce qu'il avait imaginé.

Au sein de tous les terrains de recherche, nous avons dû essuyer quelques refus de la part d'agents en ce qui concerne notre participation à certaines activités partenariales. Nous n'avons pas réussi à faire accepter notre identité d'observateur ni à la négocier auprès des agents. Ces derniers ont estimé les activités partenariales trop « délicates » pour autoriser la présence d'un observateur externe. « Délicates » signifie « croustillantes » pour le chercheur mais rien n'y fait, les agents maintiennent leur position. Ils n'ont pas souhaité notre présence car les réunions « délicates » concernent le refus d'un opérateur de signer la convention de partenariat, l'annonce de la diminution de l'action et du subside ainsi que la résolution de problèmes relationnels. La seule manière de récupérer ces données est de recourir à l'entretien avec les agents une fois l'activité terminée. Nous avons négocié cela avec eux : tous ont accepté. Lors de l'entretien, ils ont avoué que nous aurions pu



être présent car les réunions se sont bien déroulées avec les prestataires en question.

Avoir une identité de « secrétaire », d'« expert » à côté de celle d'« observateur » a favorisé notre présence auprès des agents. La démarche d'échange a été rapidement adoptée afin de s'intégrer à un maximum d'activités. Comme le précise Zimmerman (1981), « *short of such talents, the ethnographer [the searcher] must devise means to get to where he needs to be, see and hear what he can, develop trust between himself and his subjects, and ask a lot of questions* » (p.8). Développer une multitude d'identités a joué en notre faveur au niveau de l'intégration sur le terrain de recherche et pour se trouver là où il faut être, c'est-à-dire au cœur de l'action. Le chercheur doit jongler avec les différentes identités sans s'attacher à celles-ci car il doit toujours revenir à son identité initiale : celle de chercheur. D'ailleurs, le secrétaire ne prend pas les mêmes notes que l'observateur (le chercheur). Endosser ces deux identités implique une double attention pour répondre à la fois aux attentes des acteurs de terrain et à celles de la recherche.

### 2.1.5. À chaque terrain de recherche sa configuration

Le travail de terrain s'est organisé différemment selon la configuration de l'Office de l'Emploi, c'est-à-dire selon la gestion bilatérale ou trilatérale de l'activité partenariale. La trilatéralité de la relation partenariale invite nécessairement le chercheur à effectuer sans cesse des déplacements pour être en mesure de suivre les acteurs dans leur travail. Un deuxième élément intervient dans le travail d'observation de l'action en train de se faire. Il s'agit de l'organisation spatiale des services partenariats sous forme de bureaux en plateau ou de bureaux fermés.

#### 2.1.5.1. La configuration de la relation partenariale

La prise de décision en ce qui concerne la relation partenariale s'effectue en bilatéralité ou en trilatéralité. La gestion trilatérale du partenariat au sein du Forem nous a amené à voyager entre les neuf directions régionales ayant accepté de collaborer dans le cadre de la recherche. En revanche, une gestion bilatérale du partenariat (Actiris et l'Office Cantonal pour l'Emploi) n'implique pas de tels déplacements car toute l'activité partenariale s'effectue au sein

d'un même bâtiment. Au sein du Forem, nous avons accompagné un ou deux agents par direction régionale. Au total, onze<sup>37</sup> agents ont été suivis dans leur travail quotidien. Nous sommes aussi resté auprès des deux agents du siège central en charge de la mise en place de l'appel à projets. Nous avons participé aux différentes réunions et activités liées à l'appel à projets, hormis au comité de sélection final des dossiers de candidature déposés par les opérateurs. Nous avons pu être présent aux réunions de travail destinées à l'opérationnalisation de l'appel à projets ainsi qu'aux réunions d'information à l'attention des opérateurs.

Du côté d'Actiris, nous avons principalement suivi les trois agents en charge des appels à projets destinés aux opérateurs privés. Les autres agents du service ont également fait l'objet d'un accompagnement afin de découvrir l'ensemble des activités partenariales menées par le département. Nous avons passé des demi-journées ou des journées entières avec eux et ce, en fonction des activités partenariales proposées par les agents d'Actiris mais aussi ceux du Forem. Nous avons cherché à diversifier les activités afin de cerner l'ensemble du processus de l'appel à projets. Au fur et à mesure des semaines, les activités « partenariales » se sont accumulées sur les deux terrains jusqu'à se superposer par moment dans l'agenda. Des choix ont dû être effectués entre deux voire trois activités différentes. Des conseils ont été demandés aux agents afin de procéder au choix de manière judicieuse. Les principaux critères sur lesquels le choix s'est appuyé ont été la fréquence de réapparition de l'activité mais aussi la nature et la nouveauté de l'activité. Entre plusieurs activités, celles ayant un caractère rare, exceptionnel et/ou nouveau (pour le chercheur) ont été privilégiées par rapport aux autres.

Par exemple, en date du 25 novembre 2011. Un agent d'Actiris propose de participer à une réunion avec le réseau de partenaires des structures d'accueil de la petite enfance. Un agent du Forem nous invite à un comité de suivi consacré au bilan d'un projet mené par un opérateur de la Région de Verviers. Nous privilégions la deuxième activité car, par sa nature, elle correspond mieux aux attentes de la recherche. Les activités en dehors de celles de

---

<sup>37</sup> Nous avons accompagné un agent de la direction régionale (DR) de Liège, deux agents de la DR de Verviers, un agent de la DR de Mouscron, un agent de la DR d'Arlon, un agent de la DR de Mons, deux agents de la DR de Charleroi, deux agents de la DR de Huy et un agent de la DR de Namur.



l'appel à projets destinées aux opérateurs privés sont passées en second plan. Elles ont leur importance pour comprendre l'ensemble des missions du service « partenariat » mais elles ne font pas partie des priorités. Un autre exemple en date du 14 novembre 2011 : il nous est proposé de participer à deux comités de suivi d'un opérateur à Waremme et à une réunion en début d'après-midi sur l'évaluation de la pertinence des dossiers de candidature au Forem d'Arlon. L'absence du don d'ubiquité nous a obligé à choisir entre ces deux activités. L'activité « comité de suivi » a potentiellement plus de chance de se représenter à nouveau à l'agenda qu'une réunion concernant la sélection des dossiers de candidature du futur appel à projets. Parfois, nous avons hélas mal effectué notre choix. Nos critères de sélection ont montré quelques faiblesses car, en écoutant les dires des acteurs de terrain, l'autre activité nous a paru *a posteriori* plus intéressante.

En ce qui concerne l'Office Cantonal pour l'Emploi, il a la même configuration qu'Actiris ce qui nous a permis de rester principalement en un même lieu pour observer l'activité partenariale. Réaliser un terrain de recherche à l'étranger implique une planification minutieuse des différentes activités afin de les embrasser dans leur ensemble. Sept semaines ont été réservées dans l'agenda pour effectuer ce séjour de recherche. Avant le départ, quelques entretiens avec les opérateurs ont été fixés et ce, même si la rencontre était prévue deux mois plus tard. Quatre rendez-vous ont été planifiés avec des prestataires. Nous avons obtenu leurs coordonnées via un de leurs homologues que nous avons rencontré lors d'un précédent séjour consacré à l'ouverture du terrain, en janvier 2012.

Le responsable du service des mesures pour l'emploi nous a accepté deux semaines au sein de son service. Un des agents nous a servi de personne relais et nous a proposé un programme sur mesure afin de découvrir un maximum d'activités réalisées par le service. Intuitivement, à partir de l'expérience des deux terrains belges, nous sentions que cette durée de deux semaines était trop courte et ce, même si les journées étaient bien remplies. Il ne nous restait plus qu'à miser sur la confiance pour se faire accepter un peu plus longtemps. De fait, les bons contacts interpersonnels et l'intérêt des agents pour la recherche ont permis notre participation à plus d'activités que celles initialement prévues et de rester quatre semaines dans le service. Nous avons eu l'occasion de parcourir l'ensemble des activités partenariales, de participer à (presque) toutes les rencontres entre les agents et les opérateurs et d'interroger les différents agents.

La mission de création de partenariats implique pour les agents de sortir à l'extérieur de l'institution pour se rendre chez les opérateurs privés, par exemple. Nous les avons « *filés* », selon Latour (1995), dans leurs déplacements. Nous avons essayé de nous fondre dans le « milieu » en adoptant les mêmes coutumes allant de l'utilisation du stylo fourni par l'institution jusqu'au style vestimentaire. Les agents des SPE belges ont tendance à s'habiller « relax » pour aller en comité de suivi avec les opérateurs. Par contre, les agents genevois portent plus facilement la chemise voire le costume lors des réunions planifiées avec les partenaires. Dès notre arrivée sur les différents terrains, un bureau nous a été octroyé près des agents vu notre présence intense dans le milieu.

#### 2.1.5.2. L'organisation spatiale des services partenariats

L'organisation spatiale des services partenariats sous forme de bureaux en plateau ou de bureaux fermés nous a aidé ou contraint dans le travail d'observation. La configuration des bureaux en plateau nous a permis d'entendre les conversations entre les agents du siège central autour de la thématique de l'appel à projets. Nous avons pu saisir en direct les questions et les enjeux que l'appel à projets suscite au niveau de sa construction et de sa mise en œuvre tout en effectuant un travail de lecture de documents.

Dans leur quotidien, les agents du Forem jonglent avec les différents appels à projets passés, présents et futurs. Au moment de la réalisation du terrain au siège central (principalement en été et en automne 2011), ils évoquent l'appel à projets 5 s'étalant de janvier 2009 à décembre 2011, appel pour lequel les partenaires mettent en place des actions d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi. Ils parlent de l'appel à projets 6, d'une durée d'un an (2012), qui a été lancé au mois de juin 2011 auprès des opérateurs mais dont l'effectivité est pour l'année 2012. Ils discutent également de l'appel à projets 7 qu'ils devront lancer en juin 2012 mais dont la période de validité concerne l'année 2013.

À travers les conversations, nous avons également pu capter les relations que les agents du siège central entretiennent avec les opérateurs mais aussi avec les directions régionales. Ces moments-là offrent parfois des informations « croustillantes » sur les opérateurs comme le fait, d'après les agents, qu'« ils essaient par tous les moyens de rentrer un dossier de candidature

en nommant un autre organisme porteur de projet. Ils sont intelligents, tant mieux pour eux » (17 août 2011). Ce jour-là, il est possible d'entendre aussi comme propos que « ces opérateurs-là, ce sont des brigands ! Il faut attendre avant de les payer. On doit avoir le rapport des chargés de relations partenariales avant de faire le paiement. Lui (un agent), il est très « social ». Il dirait oui à tous les paiements ».

Le lendemain, un agent relate les difficiles collaborations avec certains prestataires. Pour lui, « il y a de tout dans les opérateurs : des bons, des moins bons et des mauvais. Certains opérateurs sont très désagréables car ils appellent toutes les semaines pour poser des questions ou avoir des nouvelles de leur dossier. Certains cherchent par leurs questions à trouver les failles pour faire des combines, entre autres financières, qui les arrangent » (18 août 2011). Ce jour-là, un autre agent exprime le fait de ne pas avoir envie d'effectuer une de ses tâches : « je n'ai pas envie de téléphoner à l'opérateur pour lui annoncer la mauvaise nouvelle par rapport aux finances ». Il essaie de déléguer cette tâche à un de ses collègues mais en vain. Finalement, il se résigne à le faire lui-même. Généralement, les agents n'aiment pas spécialement remplir ce rôle.

Ces journées d'observation nous permettent également de cerner la relation entre le siège central et les directions régionales. La collaboration n'est pas toujours aisée car, d'après un agent, « il y a certaines directions régionales dont les agents du SRP ne sont pas du tout motivés. Ils ne font rien » (31 août 2011). Puis, un autre agent ajoute qu'« à travers sa question, je vois que le chargé ne m'a pas écouté ... c'est difficile de formuler une réponse car les chargés ne comprennent pas ce qu'on leur dit » (24 août 2011). Quelques jours plus tard, un agent nous dit qu'il « réalise parfois que les opérateurs sont mal suivis par les chargés de relations partenariales en direction régionale » (06 septembre 2011). Ces quelques paroles donnent un aperçu des tensions existant entre les deux entités. Lors de la réalisation de l'observation participante dans les différentes directions régionales, nous avons gardé en mémoire ces éléments afin de mieux en comprendre les tenants et les aboutissants.

Lors des moments consacrés à la lecture de documents au sein de l'Office, nous avons pu saisir les paroles des agents à propos des opérateurs. Certains dires ont retenu plus particulièrement notre attention comme par exemple, le fait qu'« en comité d'accompagnement, on n'est pas là pour faire les

gendarmes. On est là pour tempérer et remettre les choses à leur place » (30 septembre 2011). Il est possible d'entendre aussi que « pour cet opérateur-là, il faudrait tout refaire, changer toute la société, le système de formation et de financement ... pfff » (13 septembre 2011) et, à l'inverse, qu'« eux, ce sont de bons partenaires parce qu'on ne les entend pas. Ils ne rouspètent pas » (14 octobre 2011). Ces paroles donnent un premier aperçu du vécu, parfois difficile, des agents par rapport aux collaborations avec certains prestataires. En revanche, la configuration des lieux de travail au sein de l'Office Cantonal pour l'Emploi est très différente de celle au sein d'Actiris et du Forem qui se dessine sous forme de plateau. Étant seul dans un bureau ou tout au plus en présence d'un agent, nous n'avons pas eu accès à des informations « spontanées » concernant la collaboration avec les prestataires.

## 2.1.6. La collecte de documents

Nous avons profité de ce travail de terrain intense pour récolter un maximum de documents utiles à la compréhension rapide du contexte (économique, organisationnel, financier, législatif) dans lequel les services « partenariats » agissent mais aussi pour saisir leur fonctionnement en termes d'organisation, de procédures, de règles, etc. propres au service ou vis-à-vis des opérateurs externes. La lecture de documents favorise la familiarité avec le milieu et le jargon utilisé dans le cadre des relations partenariales. Le premier terrain a débuté au Forem et, plus précisément, au sein du siège central de l'Office. Pour se familiariser avec l'objet et le milieu de recherche, beaucoup de (demi-)journées<sup>38</sup> ont été consacrées à la lecture de documents. Nous avons eu accès aux fardes de documents des agents, c'est-à-dire aux comptes-rendus de réunions, aux avant-projets d'appels à projets, aux documents législatifs, aux notes sur le fonctionnement interne du service, aux fiches de description de fonction, aux documents issus des dispositifs de partenariats à destination des opérateurs (externes à l'Office) ou des conseillers (internes à l'Office).

Cette opportunité a été saisie pour rester auprès des agents ayant en charge la mise en place des appels à projets. Un bureau sur le même « plateau » que

<sup>38</sup> La lecture des documents au siège central de l'Office s'est effectuée en date du 04-08-10-17-18-24-25-31 août, du 06-08-13 septembre et du 03-04 octobre 2011.

les agents nous a été attribué. Nous avons eu l'occasion de poser en direct les questions de compréhension concernant les documents lus. Certains documents traitent de sujets annexes ou d'autres formes de collaborations que celles étudiées via le dispositif de l'appel à projets. Ils aident à la compréhension du fonctionnement global de l'Office de l'emploi et de l'activité partenariale. Ils favorisent aussi la compréhension de l'objet étudié du fait de le comparer avec d'autres formes de partenariats. Quelques journées ont également été consacrées à la lecture de documents supplémentaires en direction régionale<sup>39</sup>. Ces documents concernent principalement la question des missions régionales (opérateur important sur le marché de l'accompagnement et de la formation des demandeurs d'emploi) et le fonctionnement interne du SRP. Le « *tracking* » des chargés de relations partenariales dans les comités de suivi réalisés avec les opérateurs nous a donné l'accès aux documents servant à l'accompagnement et à l'évaluation des projets de formation.

Le deuxième terrain de recherche s'est effectué chez Actiris à partir de mi-septembre 2011. Il s'est organisé différemment de celui du Forem. Moins de journées<sup>40</sup> ont été consacrées à la lecture de documents au sein de l'établissement car la plupart d'entre eux ont été fournis sous version informatisée. De plus, il faut conjuguer deux terrains de recherche : nous privilégions les activités partenariales, laissant la lecture de documents pour les trajets dans le train ou en soirée. La lecture au sein du département partenariats s'est plutôt étalée sur des demi-journées plutôt que des journées entières. Au-delà de l'intérêt pour le contenu de la documentation, la lecture de documents au sein de l'Office a constitué une « excuse » pour être présent au cœur de l'action en train de se faire.

Le troisième terrain a eu lieu à l'Office Cantonal pour l'Emploi en octobre 2012. Nous avons collecté les documents au fur et à mesure du déroulement des activités partenariales. L'occasion ne s'est pas présentée d'effectuer des journées entières de lecture de documents, comme ce fut le cas au Forem. Les activités partenariales se sont rapidement enchaînées laissant

39 Lecture de documents à Huy le 21 novembre 2011 et à Mouscron le 28 février 2012.

40 La lecture des documents chez Actiris s'est effectuée par demi-journée en date du 12-13-19-22 septembre, du 05-14-20 octobre, du 24-29 novembre et du 07 décembre 2011.

peu de temps pour la lecture. Ces documents ont été fournis sous format électronique afin d'éviter de surcharger les valises. Certains d'entre eux ont été lus dans les bâtiments de l'Office mais la plupart ont fait l'objet d'une lecture en soirée voire en fin de séjour de recherche. La phase d'observation participante, à travers l'observation directe et la collecte de documents, nous a servi à récolter les premières données afin de réaliser des entretiens avec les différents acteurs de terrain. Les acteurs interviewés sont à la fois les agents des SPE et les prestataires.

## 2.2. La réalisation d'entretiens

L'entretien est, selon Bingham et Moore (1924), une conversation avec un but. Deux sortes d'entretiens ont été menées auprès des acteurs de terrain : des entretiens « *semi-directifs* » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006) et des entretiens « *compréhensifs* » (Kaufmann, 2011). Dans un premier temps, des entretiens ont été réalisés avec les agents des services publics de l'emploi. Treize agents ont été interrogés chez Actiris dont le directeur du département partenariats, les responsables des trois services de ce département à savoir le service projets et qualité, le service support partenariat et le service support réseau, six gestionnaires et deux agents de la direction chercheur d'emploi. Vingt-deux agents ont été interviewés au Forem dont le directeur exécutif de l'Office, le responsable du service partenariats d'insertion, deux chefs de projets et deux experts méthodes du siège central mais aussi six responsables de service de relations partenariales et dix chargés de relations partenariales au sein des directions régionales. Dix-sept agents ont été interrogés à l'Office Cantonal pour l'emploi dont le directeur de l'Office, le responsable du service des mesures pour l'emploi, le responsable UABMT, onze responsables formation ainsi qu'un responsable ORP et deux conseillers en personnel.

Dans un deuxième temps, une dizaine d'opérateurs privés ont été interrogés pour chaque terrain de recherche et, plus précisément, onze partenaires d'Actiris, dix partenaires du Forem et dix partenaires de l'Office Cantonal pour l'Emploi. Les thèmes abordés avec les différents acteurs touchent au fonctionnement de l'Office de l'Emploi, à l'élaboration de l'appel à projets, à la sélection des opérateurs privés, à la contractualisation, au suivi et à l'accompagnement du projet, à l'évaluation et à la clôture du projet ainsi qu'aux effets du partenariat. Le type d'organisme (public ou privé) et la fonction de l'individu ont déterminé la technique d'entretien à utiliser à savoir

de type semi-directif ou compréhensif. Au total, quatre-vingt-trois personnes ont été interviewées.

### 2.2.1. Les entretiens semi-directifs pour interroger les processus

L'entretien « *semi-directif* », appelé aussi clinique ou structuré, a pour caractéristique d'être relativement souple. « *L'enquêteur connaît tous les thèmes sur lesquels il doit obtenir les réactions de l'enquêté, mais l'ordre et la manière dont il les introduira sont laissés à son jugement, la consigne de départ étant seule fixée* » (Ghiglione et Matalon, 2004, p.58). Ce type d'entretien permet l'approfondissement d'un champ dont les thèmes principaux sont connus mais pas suffisamment développés sous tous leurs aspects. Il a été principalement mobilisé pour interroger les responsables des services partenariats sur les processus et les dispositifs de mise en collaboration avec les opérateurs privés. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de planifier ces entretiens assez rapidement à l'agenda afin de saisir le fonctionnement de l'Office de l'Emploi et du service partenariats dans son ensemble.

Pour ce faire, les responsables ont été interrogés sur la politique et la stratégie partenariale, l'origine et l'évolution du service partenariats ainsi que sur son articulation avec les autres services au sein de l'Office. Des questions ont été posées sur les techniques de mise en partenariat et d'encadrement des opérateurs. À travers ces entretiens, nous avons également cherché à comprendre en détail le processus de mise en partenariat (appel à projets pour Actiris et le Forem et appel à initiatives pour l'OCE), la manière dont se déroulent la sélection des opérateurs et la contractualisation ainsi que les principales difficultés rencontrées avec les opérateurs. Par leur nature, certains sujets invitent, parfois, les personnes interviewées à entrer dans un discours politiquement correct. Une manière d'éviter ce type de réaction est de reformuler la question ou d'en poser d'autres afin d'attirer l'attention de la personne sur le processus.

### 2.2.2. Les entretiens compréhensifs pour interroger les interactions

Kaufmann (2011, p.11) invite à saisir l'entretien « compréhensif » dans le langage wébérien en ce sens où « *l'intropathie n'est qu'un instrument visant l'explication, et non un but en soi ou une compréhension intuitive qui se suffirait à elle-même* ». L'entretien « compréhensif » est en quelque sorte, selon Kaufmann (2011, p.60), une « *situation expérimentale* ». Il semble aider à interroger les interactions entre les acteurs ainsi que leur interprétation sur leurs pratiques. Les agents en charge des prestataires ont été interrogés sur leur travail quotidien de suivi des projets et d'encadrement des opérateurs. Des questions ont été posées aux agents tout comme aux prestataires sur leurs relations partenariales.

Tous les entretiens ont été réalisés sur « *le lieu de travail* » des acteurs permettant ainsi de saisir « *le contexte général* » de travail (Guittet, 2002, p.138). Certains d'entre eux ont été difficiles à mener car les conditions étaient peu favorables. Entre les appels téléphoniques, les bruits du fax et d'imprimante et le passage de personnes dans le bureau, nous avons dû garder une « *attitude d'écoute* » (Ghiglione et Matalon, 2004, p.81) afin de capter toute l'attention des interlocuteurs. Pour mener à bien les entretiens, il fallait mettre nos interlocuteurs à l'aise et tenter « *d'établir une relation de confiance* » (Guittet, 2002, p.9) afin d'obtenir le plus de données possibles. La réceptivité semble être un élément essentiel dans la réalisation d'un entretien. Le fait d'avoir rencontré l'ensemble des acteurs de terrain lors du travail d'observation a eu un impact positif sur le futur entretien.

Dans l'entretien compréhensif, « *l'enquêteur s'engage activement dans les questions pour provoquer l'engagement de l'enquêté* » (Kaufmann, 2011, p.49) et ce, contrairement à l'entretien semi-directif. Il s'engage (presque) affectivement dans les questions pour inviter l'interviewé à s'investir dans la réponse qu'il apportera. Le « *tracking* » des agents des SPE dans leur quotidien offre un matériau de base pour effectuer les entretiens « *compréhensifs* » avec eux mais aussi avec les opérateurs. Le matériau saisi lors de l'observation constitue un stratagème pour faire parler les acteurs (publics et privés) de terrain, « *c'est-à-dire pour leur faire produire des descriptions d'eux-mêmes, des scripts de ce qu'ils font faire aux autres* » (Latour, 2006, p.113). Les situations observées ont servi de point de départ à l'entretien, « *donnant le ton de celui-ci* ». Certaines d'entre elles ont pour caractéristique d'être « *critiques* »

car elles révèlent un problème, une difficulté ou un obstacle au sein de la relation partenariale. Elles constituent en quelque sorte des « épreuves » de la collaboration. Lors du travail d'observation, nous remarquons des désaccords entre les agents et les opérateurs sur les modalités de financements de la prestation, sur le contenu du conventionnement mais aussi un non-respect des droits et obligations de chaque partie-prenante en termes de réalisation de projet, d'envoi ou de suivi de candidats, de respect des temporalités, etc.

À travers nos questions, nous avons cherché à faire parler les acteurs de terrain sur leur vécu de la relation en termes de confiance ou non. Certains acteurs, plus particulièrement les agents des SPE, n'ont pas réussi à se prêter au jeu des questions de la grille d'entretien. Ils se sont contentés de fournir des réponses très courtes voire très « politiquement correctes ». C'était presque impossible de les faire parler. Dans ce type de circonstance, la grille d'entretien a été temporairement laissée de côté car elle n'a pas procuré l'effet escompté. Une manière d'accéder aux discours des acteurs sur leur travail a été de passer en revue avec eux les différentes activités partenariales dont ils ont la charge. Leur faire décrire leur travail quotidien a favorisé l'introduction progressive de questions dans l'échange, principalement orientées sur le « comment » pour inciter l'interviewé à rester dans la description. Ces questions succinctes ont permis d'installer l'échange et de poser les questions de la grille d'entretien.

Un exemple avec un agent d'Actiris. Après quelques réponses brèves, nous l'invitons à nous expliquer les appels à projets dont il s'occupe. Après dix minutes de détails, il évoque le fait que certains dossiers de candidature ont été refusés par le comité de sélection. Une brèche s'ouvre sur le thème de la sélection des opérateurs. Nous en profitons pour lui demander de nous expliquer comment se passe le processus de sélection et comment cela se fait-il que certains dossiers ont été refusés. Au fur et à mesure de l'entretien, l'échange devient de plus en plus riche au niveau des situations « critiques » énoncées et décrites. Un autre exemple avec un agent du Forem. Celui-ci exprime clairement qu'il ne sait pas quoi répondre aux questions. Nous mettons la grille d'entretien de côté et l'invitons à parler des derniers événements vécus avec des opérateurs. Par chance, quelques heures avant notre entrevue, une situation difficile s'est présentée à lui. L'agent nous a décrit la situation. Il s'est finalement laissé entraîner par l'échange.

Évoquer les situations observées a permis aux acteurs de se souvenir d'autres situations critiques rencontrées lors de collaborations antérieures

ou de collaborations avec d'autres opérateurs, dans le cas des agents des SPE. Les questions de la grille d'entretien laissent place progressivement à des mises en situation parfois « artificielles », des « scénarii » sur lesquels l'interviewé doit se positionner. La création de « situations artificielles » a pour but de rendre visible le panel des actions réalisées par les acteurs et leurs réactions. Elle offre la possibilité d'entrer dans le cœur de l'action à travers la description fine de celle-ci. Les entretiens ont eu pour but de faire émerger de nouvelles difficultés vécues au sein des partenariats. Par exemple, lors d'un entretien avec un agent du Forem, nous abordons la question des dossiers de candidature ayant posé des difficultés aux évaluateurs. Un des dossiers est mal catégorisé : l'opérateur s'est trompé de mesure de formation. Évoquer cette situation a permis à l'agent de se souvenir d'autres dossiers « critiques » comme celui où l'opérateur n'a pas accepté la condition imposée par le comité de sélection.

Lors d'une entrevue avec un autre agent, nous lui demandons de réagir sur un problème de conventionnement rencontré lors d'un comité de suivi. Expliciter cette situation lui a rappelé la présence de difficultés similaires dans d'autres collaborations. Les situations critiques collectées au fur et à mesure des entretiens servent d'exemple – en passant par le filtre de l'anonymisation – pour susciter la réaction des agents ou des opérateurs. Certaines situations sont tellement bien racontées par les agents que nous avons l'impression d'y avoir participé et de les avoir vécues avec eux. Dans ce type d'entretiens, l'échange peut prendre la forme d'une « conversation » en ce sens où « *on bavarde autour du sujet* » (Kaufmann, 2011, p.47). Pour récolter des informations primordiales, Kaufmann indique que l'enquêteur doit s'approcher du style conversationnel sans entrer dans une vraie conversation car l'entretien reste avant tout un travail nécessitant une attention de chaque instant.

À la demande de l'interviewé ou pour l'inviter à parler, nous devons parfois nous investir dans la discussion en donnant notre avis, notre impression sur le déroulement d'une situation. Par exemple, à l'Office Cantonal pour l'Emploi, nous demandons à un agent de se remémorer la discussion avec un opérateur à propos de la revue de contrat. Un désaccord s'est manifesté autour de la question du nombre de candidats à accompagner et du financement octroyé pour la prestation. L'agent nous interrompt pour nous demander notre avis sur le déroulement de l'échange entre l'opérateur et lui. Sa crainte concerne le fait d'avoir été trop exigeant vis-à-vis du partenaire. Nous le rassurons en lui rappelant la satisfaction que l'opérateur a manifesté en fin de réunion, ce

qui témoigne de l'attitude appropriée de la part de l'agent. Lors d'un entretien avec un autre agent, nous évoquons une situation un peu délicate où la revue de contrat ne s'est pas bien déroulée. L'agent parle peu malgré les questions posées. Une manière de sortir de cette impasse est de s'engager dans la conversation en partageant notre ressenti sur la situation. Après quelques instants, l'agent prend la parole pour appuyer notre point de vue. Finalement, l'entretien démarre.

Poser des questions banales comme « Qu'est-ce qu'un bon partenaire ? » est une technique pour faire parler les agents de leurs relations avec les opérateurs privés. Pour répondre à cette question, les agents procèdent presque spontanément à une comparaison avec les opérateurs dont la collaboration pose problème. Nous avons remarqué que ce type de question permet à certains agents de glisser progressivement sur les difficultés, les obstacles, les problèmes rencontrés au sein des relations partenariales. Aborder la question des difficultés de façon directe laisse parfois place au discours politiquement correct, surtout dans un service de relations partenariales. Dire les choses qui ne vont pas donne l'impression à certains agents de « médire » sur les opérateurs et, par conséquent, d'entrer en contradiction avec leur rôle de « faire du partenariat ». Aborder ces thèmes de manière détournée facilite l'expression des agents et permet de « *faire apparaître, par le dérangement (breaching), l'arrière-fond moral des activités communes* » (Coulon, 2007, p.77).

La préparation de chaque entretien a nécessité de se replonger dans les notes prises lors de l'observation participante. La grille d'entretien a été adaptée en fonction des activités partenariales réalisées avec l'acteur. Par exemple, lors d'un entretien avec un agent d'Actiris, nous lui avons demandé de se souvenir du comité d'accompagnement où les opérateurs se sont plaints par rapport au recrutement des demandeurs d'emploi et, plus particulièrement, par rapport au manque de candidats dans leurs projets d'accompagnement. Un peu plus tard dans l'entretien, nous lui rappelons que lors d'un autre comité, les opérateurs ont évoqué la réception d'une lettre leur annonçant la diminution du subsidé. À ce comité d'accompagnement, les opérateurs ont dit qu'ils n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer en réunion et que c'était mieux avant. Nous le questionnons sur la manière dont il a géré chacune de ces situations. Nous avons procédé de la même manière avec les opérateurs afin d'obtenir leur version de la situation. Ainsi, les entretiens ont permis d'apporter des précisions sur les échanges qui ont eu lieu entre l'agent et l'opérateur privé et de saisir les impressions de chacun au niveau du déroulement de la rencontre.

Les entretiens menés avec les agents ont parfois pris une tournure semi-directive quand nous les avons interrogés sur les dispositifs de partenariats dont ils ont la charge. Ils ont pris une double teinte, à la fois semi-directive et compréhensive selon le thème abordé. Cette particularité s'est surtout manifestée lors de la réalisation du terrain en Suisse parce que nous n'étions pas être familiarisé avec le contexte ni les pratiques locales. L'entretien reste au final « *un art discret du bricolage* » (Kaufmann, 2011, p.9) en ce sens où chaque situation d'interview est unique et nécessite en conséquence une adaptation de l'intervieweur dans la manière de mener l'entretien.

### 3. LE TRAVAIL DE TERRAIN : UNE DÉMARCHE « ABDUCTIVE » ?

Pour la récolte des données, tant lors de la phase d'observation participante que lors de la phase de réalisation des entretiens, nous avons procédé à des allers-retours permanents entre la littérature et le travail de terrain. L'entrée sur les terrains de recherche ne s'est pas effectuée sans lectures théoriques préalables sur, entre autres, la sociologie de la confiance. Sans pour autant se situer dans une démarche déductive, nous avons abordé les terrains de recherche avec les différents cadres d'analyse issus de cette littérature. Nous n'avons pas cherché à en vérifier la véracité mais à en tester la pertinence sur les terrains étudiés. Ces cadres cognitifs ont permis d'éclairer les pratiques effectives des acteurs issues du travail d'observation et les pratiques racontées relevant des discours des acteurs. Le travail d'analyse débute dès les premières observations effectuées sur le terrain.

Par exemple, nous avons en permanence en mémoire les formes logiques (pari, défi, gage, sacrifice) d'Ogien. Nous regardions les actions et entendions les discours des acteurs à l'aune de ces quatre formes pour voir dans quelles circonstances ils apparaissaient. Trop précoce pour être définitive, l'analyse reste à ce stade une proposition à vérifier. La récolte d'autres données a pour objectif de confirmer, d'infirmer voire de nuancer cette proposition. Inversement, la collecte d'autres informations invite le chercheur à approfondir les cadres théoriques et à en explorer d'autres. Ainsi, ce jeu d'allers-retours entre le terrain et la littérature s'inscrit dans une démarche d'analyse des données du type « *abductif* », nommée aussi « *démarche hypothético-déductive* » (Angué, 2009). Quand on fait de la recherche, « *we*

*do not generally think through in a straight line. Often we have the experience of being immersed in a mass of confusing data. We study the data carefully, bringing all our powers of logical analysis to bear upon them. We come up with an idea or two. But still the data do not fall in any coherent pattern. Then we go on living with the data – and with the people – until some chance occurrence casts a totally different light upon the data, and we begin to see a pattern that we have not seen before » (Whyte, 1961, p.280-281).*

L'abduction proposée par C.S. Peirce en 1960, est un mode de raisonnement, le principe par excellence de la découverte scientifique. Elle se situe entre les démarches de déduction et d'induction. Cette méthode de raisonnement consiste dans les faits « à procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche. Le chercheur a initialement mobilisé des concepts et intégré la littérature concernant son objet de recherche. Il va s'appuyer sur cette connaissance pour donner du sens à ses observations empiriques en procédant par allers-retours fréquents entre le matériau empirique recueilli et la théorie » (Charreire et Durieux, 2003, p.70). L'intérêt de la démarche de Peirce se situe dans le fait que la production de sens peut s'effectuer par la combinaison de plusieurs méthodes de recherche. Dans la partie suivante, nous allons rendre compte de la technique utilisée pour le traitement matériau.

## 4. LA MÉTHODE DE TRAITEMENT DES DONNÉES

*« Après quelques mois, nous voilà submergés par un flot de données, de rapports, de transcriptions, de tableaux, de statistiques et d'articles. Comment donner un sens à ce capharnaüm au fur et à mesure qu'il s'entasse sur notre bureau, qu'il remplit d'innombrables disquettes ? (...) Le compte-rendu d'enquête pourrait sur pied tandis que nous essayons les remontrances des directeurs de thèse, des financeurs et des clients, les plaintes de nos proches et de nos enfants qui nous voient farfouiller dans cette sombre masse de données dans l'espoir d'éclairer le monde » (Latour, 2006, p.180). Malgré les cahiers de terrain colorés à l'extérieur par une belle couverture cartonnée et à l'intérieur par les stylos multicolores et fluorescents, la masse de données reste fort sombre. Le matériau doit être analysé mais comment s'y prendre ?*

### 4.1. Une reconstruction du processus et des histoires a posteriori

Commencer par le début semble être la meilleure solution. En tous les cas, cette formule paraît rassurante car elle donne la sensation d'avancer progressivement et de façon structurée. Nous nous centrons d'abord sur les données issues des deux terrains belges, le terrain de recherche en Suisse n'étant pas encore réalisé lorsque nous nous plongeons dans les premières analyses du matériau. Pour mettre de l'ordre dans les données, nous suivons les différentes étapes de l'appel à projets et de la vie du partenariat à savoir la sélection des opérateurs, le conventionnement, la mise en place et le suivi des projets ainsi que l'évaluation des projets et le renouvellement de la convention de partenariat. Ces phases ont été reconstruites et catégorisées *a posteriori* en trois étapes clés de la vie du partenariat (cf. figure 8) car lors de la réalisation des terrains de recherche, les activités se sont présentées de façon désordonnée. Comme nous l'avons précisé précédemment, les acteurs de terrain mènent en même temps des activités au sein de plusieurs appels à projets dont la temporalité diffère. Sur une journée, nous pouvions participer à une réunion sur la sélection des dossiers de candidature du futur appel à projets et à un comité de suivi sur l'évaluation des projets de l'appel en cours.

Figure 8 : Les trois étapes clés de la vie du partenariat



Nous avons d'abord traité la question de la sélection des opérateurs par les services publics de l'emploi. Après avoir retracé les différentes étapes du processus de sélection, nous avons centré notre attention sur les dossiers de candidature posant des difficultés aux évaluateurs (les agents du service partenariats du SPE) lors des réunions de sélection. Ce choix a été posé car les dossiers sans ou avec de gros problèmes sont rapidement passés en revue. En deux secondes, ceux-ci se sont vus apposer le mot « accepté » ou « refusé » sans faire spécialement l'objet de discussions. Il n'y a rien à en dire et, par conséquent, rien à en tirer ou peu de choses au niveau de l'analyse du



matériau. Par contre, s'intéresser aux « dossiers critiques » offre plus d'opportunités pour saisir la manière dont les SPE construisent du partenariat. Pour ce faire, nous nous sommes centré sur l'échange des arguments entre les différents évaluateurs pour comprendre la manière dont ceux-ci tranchent ces dossiers critiques. L'identification, dans le matériau, de ces dossiers critiques a été une étape décisive au niveau de l'analyse et de la rédaction de la thèse. Le concept d'« épreuve », au sens de Boltanski et Thévenot (1991), apparaît dans le raisonnement. Il sert, désormais, à qualifier les dossiers dits « critiques » qui constituent une « épreuve » pour la (potentielle) relation partenariale.

Comme le souligne Becker (2002, p.110), un intérêt tout particulier doit être porté à l'« histoire de la rupture » comme le fait Dianne Vaughan (1986) en sociologie de la famille. Celle-ci cherche à comprendre les étapes du processus qui mène à la rupture au sein d'un couple. Elle étudie la manière dont ces étapes sont interreliées et dont elles créent ou non les conditions propices à la rupture. L'explication de ce phénomène passe par l'identification de ces étapes plutôt que par les caractéristiques des individus, d'où l'importance de saisir les processus par lesquelles les événements se produisent. Dans notre démarche, nous avons cherché à identifier et à comprendre « la rupture », ce qui met à l'épreuve la relation partenariale et, par conséquent, la confiance entre le partenaire public et le partenaire privé. Les dossiers « critiques » sont un élément pouvant déclencher la rupture au niveau de la mise en partenariat.

L'analyse de l'ensemble du matériau s'est effectuée par l'identification des difficultés, des « épreuves ». Ainsi, un ensemble d'épreuves effectives (observation) et racontées (entretiens) ont été identifiées pour chacune des étapes de la vie du partenariat. Ces épreuves racontées sous forme d'« histoires » appartiennent à des appels à projets différents tant au niveau du contenu que de la temporalité. Nous n'avons pas toujours eu l'occasion d'obtenir les deux points de vue – celui du SPE et celui de l'opérateur – concernant les histoires. Par exemple, le processus de sélection s'effectuant en l'absence des opérateurs, seule la voix des agents des SPE est présente dans le matériau.

Quand des situations critiques se sont manifestées en comité de suivi ou d'accompagnement, nous avons interrogé les deux parties-prenantes – l'opérateur et l'agent du SPE – afin d'avoir leur vécu, leur impression et leur explication de l'épreuve. Le but n'est pas de confronter les avis pour définir

lequel des deux partenaires a raison mais de cerner le vécu de chacun d'entre eux. En entretien, il est arrivé maintes fois que la personne interrogée nous raconte une situation critique sans évoquer le nom du partenaire (opérateur ou agent). Le fait de ne pas réunir les deux points de vue ne constitue pas un obstacle à la reconstruction des histoires. Quand l'occasion s'est présentée de rencontrer « le deuxième point de vue », nous l'avons saisie. Sinon, nous n'avons pas cherché à tout prix à pister les acteurs de terrain pour avoir leur avis.

Selon Becker (2002), deux contraintes s'imposent dans le fait d'« élaborer des histoires scientifiques » (p.47-48). D'abord, l'histoire doit « *fonctionner* » en ce sens où elle doit être cohérente et « *faire sens* ». Puis, elle doit être conforme aux faits découverts. Nous ajoutons une troisième contrainte, en ce sens où l'histoire doit affecter la relation partenariale. Les problèmes « organisationnels » liés à la mise en place des projets d'accompagnement et/ou de formation (l'absence d'un formateur, le manque de motivation des candidats, etc.) n'a pas été pris en considération car ils concernent l'opérateur principalement. Par contre, l'absence de candidats est, par exemple, un problème qui a un effet sur la relation partenariale à partir du moment où l'Office de l'Emploi s'engage à envoyer des demandeurs d'emploi à l'opérateur. La collaboration est touchée de plein fouet, tout comme la confiance entre les deux partenaires.

Toutes les épreuves ont été groupées par thématique. Qualifier les épreuves en leur donnant une étiquette commune n'a pas toujours été aisé. Par exemple, une des épreuves identifiée au Forem est la réception tardive de la lettre de réponse de l'Office concernant la sélection ou non du dossier de candidature. Nous regardons ce qu'il en est du côté d'Actiris. Le courrier de réponse est envoyé plusieurs mois avant le début du conventionnement. Pourtant, les opérateurs bruxellois vivent ce moment comme une épreuve car il a des conséquences au niveau de la collaboration. Ces deux épreuves ont été groupées sous l'appellation « la réception de la lettre de réponse ». Cette étiquette peut contenir différentes modalités d'envoi du courrier, à savoir dans les temps ou en retard.

Afin de procéder à la comparaison entre Actiris et le Forem, nous avons comparé les épreuves identifiées au sein de chacun des terrains de recherche. Généralement, les épreuves observées et racontées par les acteurs bruxellois et par les acteurs wallons ont certaines similitudes, ce qui a permis de les



grouper sous une même étiquette et de comparer les pratiques et les argumentations mises en exergue. Certaines épreuves ont semblé de moindre importance car elles concernaient très peu d'acteurs, elles n'ont, dès lors, pas été traitées. On peut noter, par exemple, les problèmes linguistiques rencontrés par quelques opérateurs bruxellois. D'origine néerlandophone, ces prestataires doivent faire face à un département partenariats au sein d'Actiris dont les agents sont principalement francophones. Ce type de problème ne fait pas partie des épreuves énoncées par les acteurs wallons. De plus, il relève plutôt d'une spécificité de la région bruxelloise que d'une difficulté intrinsèque à la relation partenariale.

## 4.2. Le travail d'interprétation : place aux discours des acteurs

Tout au long de l'analyse du matériau, nous avons choisi de nous référer aux discours des acteurs pour la qualification des épreuves. Les extraits d'entretien utilisés dans la partie empirique ont été réécrits dans un langage correct et anonymisés. Ils laissent transparaître le vécu des acteurs vis-à-vis des épreuves. Le chercheur ne peut interpréter la manière dont les acteurs ont ressenti ces moments. Les épreuves ont d'ailleurs été formulées par les acteurs de terrain. Le chercheur n'a fait que les lister par la suite. Se tenir à cette règle méthodologique n'est pas facile car il est aisé de tomber rapidement dans l'interprétation des discours. À plusieurs moments, nous nous sommes surpris à penser à la place des acteurs de terrain. Reprenons l'exemple de la réception du courrier de réponse envoyé par Actiris aux opérateurs. Ceux-ci racontent un ensemble de faits mettant en évidence leurs interrogations par rapport au maintien ou non de leur équipe de formateurs. Nous avons l'impression que cette situation les met en « danger » mais ils ont plusieurs mois pour s'organiser en fonction de la réponse contenue dans le courrier de l'Office.

Nous tombons dans le piège de l'interprétation par le fait de postuler que cette situation se réfère au « défi » mis en exergue par Ogien. En prêtant plus d'attention au discours, nous nous rendons compte que les prestataires ont des difficultés à anticiper les conséquences de la lettre de réponse, que les enjeux ne sont pas clairs avant la réception de celle-ci et que la réponse de l'Office laisse les opérateurs face à un choix à alternative simple, c'est-à-dire accepter ou refuser la proposition. Les prestataires ont l'impression de vivre

cette épreuve comme un « pari » et non comme un « défi ». D'apparence, l'exercice semble simple mais le piège est vite tendu. Pourtant, « *la signification des événements observés [...] se trouve dans ce que les individus disent. Ils commentent sans arrêts leurs activités* » (Coulon, 2007, p.85). Il est alors, en principe, aisé de s'en tenir aux propos des acteurs. Ceux-ci fournissent tout : l'acte, le discours et son interprétation.

Par ses travaux sur l'opportunisme, Neuville (1998, p.87) donne un conseil pour éviter de tomber dans le piège de l'interprétation. Il propose de s'écarter de la vision dualiste où l'opportunisme est opposé à la confiance : être ou ne pas être opportuniste ; faire ou ne pas faire confiance. Laisant de côté les grands paradigmes s'attachant à la nature humaine utilitariste, il invite à réintégrer l'opportunisme dans des relations concrètes. Ceci l'amène à considérer que faire le choix d'adopter un comportement opportuniste n'est pas un problème en soi. La difficulté se situe plutôt au niveau de la perception du partenaire adverse qui interprète le comportement comme une trahison. L'opportunisme est ainsi un problème relationnel : ce n'est pas l'observateur extérieur qui est en mesure de définir l'opportunisme mais bien les acteurs qui sont dans la relation. Le fait que le partenaire interprète le comportement comme étant une « trahison » lui confère le statut de comportement opportuniste. Il est, alors, plus qu'essentiel de se centrer sur les discours des acteurs car « *les mêmes signes de confiance engendrent des effets différents, voire opposés, selon les individus* » (Karpik, 2006, p.113).

Recourir aux discours des acteurs pour l'interprétation des faits observés et racontés constitue seulement la première étape de l'analyse. Le travail d'interprétation du chercheur apparaît à partir du moment où il faut mettre en évidence les facteurs expliquant l'épreuve. Le chercheur ne peut se contenter de s'abstenir d'un travail d'interprétation du matériau. Sinon, « *il s'interdit de pouvoir mener un travail théorique* » (Kaufmann, 2011, p.93). Le travail d'interprétation s'effectue dans un deuxième temps, après avoir posé les premiers éléments d'analyse.

## CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons présenté notre objet de recherche et relaté notre démarche de récolte et de traitement des données. L'entrée sur les terrains de recherche – les services partenariats au sein des services publics de l'emploi – a pris plusieurs mois et s'est accompagnée d'une négociation des attentes mutuelles. Être un observateur à découvert dans une organisation formelle implique de répondre aux attentes des instances supérieures des SPE en termes de production de résultats et de droit d'avis sur les productions scientifiques. Trois terrains de recherche ont été effectués sur les quatre initialement prévus à savoir Actiris (SPE bruxellois), le Forem (SPE wallon) et l'OCE (SPE genevois), Pôle Emploi (SPE français) ayant refusé de collaborer. Chaque SPE possède des modalités de gestion du partenariat particulières en termes de technique de création et de gestion du partenariat. La comparaison entre ceux-ci s'effectuera à partir de ces caractéristiques. La configuration du terrain de recherche a nécessité une adaptation de la part du chercheur dans son travail de récolte des données.

Le chercheur a intégré les services partenariats pendant plusieurs mois pour observer les activités partenariales et les interactions entre les agents et les opérateurs privés en termes de confiance. Il a « filé » les agents afin de saisir leur travail quotidien et l'ensemble des activités partenariales du service. Ce travail de filature lui a permis de rencontrer des opérateurs privés. Le travail d'observation met à l'épreuve l'identité du chercheur. L'entrée sur le terrain lui donne une nouvelle identité : celle d'observateur. Cependant, celle-ci n'est pas nécessairement suffisante pour accompagner les agents. L'observateur doit négocier son identité et en endosser d'autres comme celles de secrétaire, d'expert, de témoin, de juge etc. Ces négociations ne doivent pas éloigner le chercheur de son identité initiale. Le travail d'observation recouvre également la collecte de documents effectuée auprès des agents des services partenariats.

Des entretiens ont été effectués auprès des agents des SPE mais aussi auprès des opérateurs privés. Deux types d'entretiens ont été réalisés : premièrement, des entretiens semi-directifs à destination des responsables des services partenariats afin d'interroger les processus et, deuxièmement, des entretiens compréhensifs à destination des agents des services partenariats et des opérateurs afin d'interroger les interactions observées entre ceux-ci. Le travail de terrain relève d'une démarche de type « abductif »,

mélangeant la déduction et l'induction. Des allers-retours ont été réalisés de manière permanente entre la collecte des données et la lecture de théories. L'observation et les connaissances théoriques ont été entremêlées, l'une enrichissant l'autre.

Le traitement des données s'est accompagné d'un travail de reconstruction du processus de mise en partenariat et des histoires *a posteriori*. Les histoires relatent les difficultés, les obstacles, c'est-à-dire les épreuves effectives (observation) et racontées (entretiens). Elles ont été identifiées pour chacune des étapes de la vie du partenariat à savoir le conventionnement, le suivi et l'évaluation des projets. Le travail d'interprétation des données observées est laissé aux acteurs lors des entretiens permettant un approfondissement de celles-ci ; l'interprétation du chercheur intervient seulement dans un deuxième temps de l'analyse. Dans le chapitre suivant, nous allons examiner la manière dont se déroule la sélection des opérateurs privés.



## CHAPITRE 3

# LA SÉLECTION DES OPÉRATEURS PRIVÉS PAR LES AGENTS DES SPE

Déléguer l'accompagnement des demandeurs d'emploi à des opérateurs privés nécessite pour les services publics de l'emploi de mettre en place une procédure de sélection des dossiers de candidature déposés par les prestataires. Les SPE belges<sup>41</sup> (Actiris et le Forem) recourent au dispositif d'appel à projets car il permet aux SPE de choisir un plus grand nombre de partenaires. Cependant, les budgets attribués pour ces appels restent néanmoins limités donc certains opérateurs ne pourront pas être retenus. Face aux dizaines voire centaines de dossiers de candidature, il est légitime de se demander comment ils sélectionnent leurs futurs prestataires. Quels sont les critères de sélection ? Comment ces critères sont-ils éprouvés par les dossiers « critiques », ceux qui mettent à l'épreuve la potentielle

---

41 Le Forem construit un gros appel à projets qui comporte quatre ou cinq mesures d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi, à savoir la transition vers l'emploi salarié, la sensibilisation à la création d'activités, l'orientation et la mobilisation socioprofessionnelle, la formation générale de base et le module court d'orientation. Du côté d'Actiris, chaque mesure d'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue un appel à projets en lui-même. Il y a 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 et l'interface emploi/formation pour les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP). Les appels à projets sont lancés auprès des opérateurs privés, à intervalles réguliers et ce, pour une, deux voire trois années(s). Le Forem reçoit plusieurs centaines de dossiers de candidature (plus ou moins huit cents) alors qu'Actiris en traite au maximum quelques dizaines (trente) lors d'un appel à projets.

collaboration ? Quelles sont les tensions suscitées par ces critères ? Comment les évaluateurs vont-ils construire un jugement équilibré ? Quelles sont les argumentaires mobilisés par les évaluateurs pour accepter ou refuser un dossier ? La réponse à ces questions permettra de saisir finement les registres cognitifs des agents en processus de sélection des dossiers de candidatures et de construction de partenariats.

### 1. LA FORMALISATION DE CRITÈRES : LE SUIVI D'UN DOSSIER

Les services publics de l'emploi établissent des procédures et définissent des critères pour procéder à la sélection de leurs futurs partenaires. Les procédures sont précisées dans une série de documents<sup>42</sup> qui sont rédigés par le service partenariats d'insertion pour le Forem et le service projets et qualité du département partenariats pour Actiris. Ces deux services reçoivent un bon de commande pour le lancement d'un nouvel appel à projets. Ce bon peut être émis par différentes instances en fonction de sa source de financement. Il provient soit des cabinets ministériels s'il s'agit d'un financement régional ou fédéral, soit de l'Office sur la base de sa propre dotation. En concertation avec des services internes<sup>43</sup> de l'Office, les agents du service partenariats d'insertion rédigent une première version du futur appel à projets. Celle-ci peut faire l'objet de questionnements et commentaires de la part du comité de gestion. Plusieurs versions peuvent être rédigées avant d'avoir l'assentiment du comité. Une fois l'apposition de l'accord du comité, le service partenariats d'insertion (siège central du Forem) et le service projets et qualité (Actiris) publient le guide de l'appel à projets sur le site internet de l'Office.

Ensuite, les opérateurs sont prévenus par courriel, courrier ou téléphone du lancement du nouvel appel à projets. Une séance d'information à destination

---

42 Le canevas de l'appel à projets, le dossier de candidature, le guide administratif et financier, les fiches d'éligibilité et les grilles d'analyse des dossiers.

43 Les services internes à Actiris qui participent à la rédaction du nouvel appel à projets sont les services de la direction Chercheur d'emploi et de la direction Employeur. Au Forem, ce sont les services des relations partenariales et les services aux particuliers des différentes directions régionales qui y participent.

des opérateurs peut être organisée. Pour le Forem, chaque direction régionale décide si elle en fait une ou pas. Pour Actiris, le service projets et qualité s'en charge. Sinon, les opérateurs ont toujours la possibilité de prendre contact par téléphone avec le service partenariats (Actiris) ou le SRP (Forem) s'ils ont des questions particulières. La rencontre sur rendez-vous est également envisageable en fonction des souhaits de l'opérateur. Quelques semaines ou mois sont laissés aux futurs partenaires pour rédiger leur projet. Une fois informés, les opérateurs ont le choix d'introduire ou non un dossier de candidature. L'appel à projets reste une invitation à collaborer avec l'Office de l'Emploi.

Un certain nombre d'opérateurs ne répond pas à l'appel pour diverses raisons. Tant du côté d'Actiris que du côté du Forem, les prestataires avancent pour argument les faibles financements octroyés par l'appel à projets mais également le désaccord avec la philosophie du dispositif. Les SPE déplorent le manque d'intérêt de la part des opérateurs qui préféreraient obtenir des financements structurels de la part du SPE plutôt que des financements additionnels temporaires.

*« On a décidé de ne plus rentrer de dossiers dans l'appel à projets AEPP (Accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel) pour des raisons strictement financières. Le temps passé à l'accompagnement pour ce type de rétribution n'est pas intéressant. Ce sont des choix ».*

(Opérateur A. d'Actiris)

*« On ne rentre un dossier que quand l'appel proposé est en accord avec la philosophie de travail du service ».*

(Opérateur B. d'Actiris)

Pour les opérateurs qui ont pour intention d'introduire un dossier de candidature, certains d'entre eux aiment s'entretenir préalablement avec le service partenariats. Ils savent que les agents ne peuvent ni les aider à rédiger leur dossier de candidature ni donner un avis personnel à propos du projet. Les agents peuvent juste rappeler le cadre de l'appel à projets et les priorités de la région. Il n'empêche que certains opérateurs essaient d'obtenir l'approbation du service partenariats pour introduire leur dossier.

*« Avant de rentrer ce dossier, j'ai demandé à Actiris s'il accepterait le projet. Ça a été accepté oralement. Évidemment, il me disait que ça devait passer à l'approbation. Il y avait des chances en tout cas que le dossier puisse être sélectionné ».*

(Opérateur B. d'Actiris)

Quand un opérateur introduit son dossier dans le cadre de l'appel à projets, plusieurs mois passent entre le moment du dépôt par envoi sous pli recommandé et la lettre de réponse envoyée à l'opérateur. Pendant la période de sélection, les opérateurs n'ont plus de contact avec les services partenariats, en tout cas en ce qui concerne l'examen de leur dossier. Les seuls échanges envisageables, à ce moment-là, se font de la part des agents des SPE en cas de besoin d'informations complémentaires pour le traitement du dossier. La période constitue en quelque sorte un moment « d'obscurité » pour les opérateurs. Ils sont dans l'attente de cette lettre de réponse qui atteste de l'acceptation ou du refus du projet, et qui contient des arguments à l'appui s'il s'agit d'un refus.

Le dossier de candidature doit passer par plusieurs étapes qui divergent légèrement en fonction du service public de l'emploi. Un dossier réceptionné passe d'abord par la phase d'éligibilité (pour le Forem) ou de recevabilité (pour Actiris) ; phase où il faut, selon un agent du Forem, « juste regarder certains critères. Il ne faut pas entrer dans le dossier ». Une série de critères permet de définir si le dossier peut ou non passer à l'étape suivante du processus de sélection. Un schéma récapitule les principales étapes du lancement de l'appel à projets et du processus de sélection des dossiers (cf. annexe 3).

### 1.1. Phase 1. Éligibilité – Recevabilité : premier tri des dossiers

Du côté du Forem, précisons d'abord que l'opérateur doit introduire le dossier dans la direction régionale où il compte organiser son action de formation. Les chargés de relations partenariales au sein des services de relations partenariales régionaux reçoivent les dossiers de candidature. Ils ont pour mission de les encoder dans une base de données. L'encodage génère un numéro qui est essentiel pour effectuer le traitement du dossier. Ce dernier est dorénavant appelé par son numéro de code et non plus par

le nom de l'opérateur ou, éventuellement, par le nom du projet. Pour réaliser l'encodage, le chargé se base sur une fiche d'éligibilité. Le dossier doit répondre par l'affirmative à tous les critères de celle-ci pour être considéré comme éligible. Le canevas de l'appel à projets notifie que le projet doit répondre aux conditions d'actions de formation ou d'insertion, de public-cible, de dossier de candidature et de type d'opérateurs.

Par rapport à la fiche d'éligibilité, l'évaluateur (agent du SPE) vérifie si le dossier a bien été introduit par envoi recommandé et sous format électronique à date prévue et ce, avec le bon modèle de dossier de candidature. Au niveau du contenu du dossier, il doit s'inscrire dans une des cinq mesures de formation de l'appel à projets et être entièrement complété. Ensuite, la fiche exige une identification claire du porteur<sup>44</sup> de projet qui doit fournir une attestation de ses statuts. Puis, le public visé doit être constitué au minimum de 80% de personnes appartenant au public visé par l'accord de coopération<sup>45</sup>. Enfin, les derniers critères concernent l'action qui doit se dérouler sur le territoire de la Région wallonne et, plus précisément, dans la direction régionale où l'action se déroulera. L'action doit respecter la période de programmation de l'appel à projets et la durée d'étalement prévue par les différentes mesures. Si l'action comporte plusieurs sessions de formation, ces dernières doivent être toutes identiques et gratuites pour le bénéficiaire. Les évaluateurs se réunissent après l'encodage des dossiers de candidature pour traiter ceux qui posent question au niveau de l'éligibilité.

Du côté d'Actiris, l'opérateur introduit le dossier au siège central où le service partenariats demeure. Quand le dossier est réceptionné, une fiche de recevabilité lui est attribuée ; fiche sur laquelle la dénomination de l'opérateur, le numéro d'entreprise et la date d'envoi du dossier sont notés. Le cadre de l'appel à projets précise que le projet doit être obligatoirement introduit à partir des formulaires techniques et financiers contenus dans

44 Les opérateurs, pouvant déposer un projet, doivent être des organismes publics ou privés dont les missions ou l'objet social relève du domaine de la formation et/ou de l'insertion socioprofessionnelle. De plus, le projet doit être une action additionnelle par rapport à l'activité initiale du porteur.

45 L'accord de coopération, du 30 avril 2004, est un accord conclu entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés. Il concerne l'accompagnement et le suivi actifs des chômeurs. Le public est défini par la troisième phase de cet accord de coopération. Il s'agit de personnes de 18 à moins de 50 ans ayant le statut de chômeur complet indemnisé ou en stage d'attente.

le dossier de candidature. Ce dernier doit être rempli complètement sous forme dactylographiée. De plus, il doit être introduit dans les délais fixés par l'Office et contenir toutes les informations et documents<sup>46</sup> demandés. L'opérateur doit fournir divers documents garantissant sa viabilité juridique et financière.

Nous verrons que certains critères de sélection, aussi précis ou évidents soient-ils, sont mis à rude épreuve par une série de situations exceptionnelles. Les opérateurs ont connaissance de ces critères car les agents des SPE leur fournissent la grille d'éligibilité ou de recevabilité en même temps que le canevas du dossier de candidature. Hélas, les opérateurs n'y prêtent pas toujours attention, ce qui engendre des discussions entre évaluateurs sur l'éligibilité ou la recevabilité de certains dossiers. Si le dossier est considéré comme éligible ou recevable, il passe ensuite à la phase d'analyse. Par contre, s'il ne l'est pas, le SPE envoie un courrier à l'opérateur lui signifiant la non-éligibilité de son dossier de candidature. Ce courrier met un terme à toute possibilité de conventionnement avec l'Office, du moins pour le présent appel à projets.

## 1.2. Phase 2. Analyse approfondie des dossiers : cohérence et pertinence

Le contenu des dossiers de candidature est analysé en matière de cohérence et pertinence<sup>47</sup>. Tout l'enjeu pour les agents est d'argumenter leur analyse et décision. Les agents du Forem distinguent l'étape de l'analyse de la

46 Les documents servant de garanties sont : les statuts, le bilan financier sur les trois dernières années, les documents attestant que l'opérateur d'emploi est en règle vis-à-vis de l'ONSS, du précompte professionnel et de la TVA (le cas échéant), document attestant que l'opérateur d'emploi dispose d'une comptabilité analytique ou séparée sous forme informatisée, un organigramme de l'opérateur d'emploi, le curriculum vitae de toutes les personnes affectées à l'action. Pour une société commerciale ou société coopérative : documents attestant que l'opérateur d'emploi n'est pas en faillite. Pour une A.S.B.L. : documents attestant que l'opérateur d'emploi n'est pas en liquidation qui correspond à l'attestation du Tribunal de commerce ou une déclaration sur l'honneur du président de l'organisme.

47 Il est important de préciser que l'opérateur n'est pas évalué sur la méthodologie car il est considéré comme un « expert » en la matière par les agents du service partenariats.

cohérence de celle de la pertinence du dossier, ce qui n'est pas le cas du côté d'Actiris. Concernant l'évaluation de la cohérence du projet, l'évaluateur vérifie : 1) la cohérence externe, c'est-à-dire l'adéquation au cadre d'action général du dispositif et de la mesure dans laquelle le projet s'inscrit et, 2) la cohérence interne, c'est-à-dire l'adéquation des objectifs poursuivis, du public visé, des résultats attendus et des moyens mis en œuvre pour les atteindre mais également en termes de mode d'évaluation (des participants et de l'action) et de livrables pour mesurer l'atteinte de ces résultats.

Chaque dossier est examiné par deux évaluateurs : l'un en provenance de la direction régionale dans laquelle le dossier a été déposé et l'autre d'une autre direction régionale (ou du siège central - service partenariats d'insertion) qui ne connaît pas le projet. Les avis sont mis en commun et discutés lors d'une réunion prévue à cet effet entre toutes les directions régionales. Les évaluateurs doivent se mettre d'accord sur le statut à octroyer au dossier : cohérent, incohérent avec ou sans recommandation(s) et/ou condition(s)<sup>48</sup>. L'attribution d'un statut n'est pas toujours aisée. Elle peut être source de négociation.

La deuxième étape est l'analyse de la pertinence du projet où l'évaluateur examine la pertinence de l'action par rapport à sa complémentarité et/ou son articulation à l'offre permanente présente sur le territoire, à la réponse qu'elle apporte à des publics et des besoins identifiés, à son accessibilité aux publics qu'elle vise. Pour réaliser cette étape, les directions régionales fournissent, en collaboration avec le service aux particuliers (SàP), le service aux entreprises (SàE) et le Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF)<sup>49</sup>, les priorités de leur région aux opérateurs. Les priorités sont généralement définies à partir des besoins de la région et des souhaits du SPE local ; par exemple, en matière de secteur d'activités, de répartition géographique, de public cible, de priorisation des mesures de l'appel, de priorités aux nouveaux opérateurs, etc. Ces priorités ont pour objectif de hiérarchiser l'ensemble des dossiers reçus par la direction régionale. Les évaluateurs apprécient les

---

48 La recommandation consiste à imposer à l'opérateur une obligation alors que la condition permet d'attirer l'attention sur tel ou tel aspect du projet.

49 Les Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation sont des structures locales de concertation et d'initiative des partenaires sociaux sur les politiques d'emploi et de formation. Ils veillent à la coordination de ces politiques dans une sous-région.

aspects budgétaires du dossier ainsi que les résultats obtenus par l'opérateur lors des précédentes collaborations. Le dossier peut être refusé ou accepté, avec ou sans condition(s) et/ou recommandation(s). Chaque évaluateur envoie son avis au siège central qui s'occupe de les collationner en vue du comité de sélection<sup>50</sup>, étape finale et décisive de la procédure de sélection. La décision finale est envoyée à l'opérateur par courrier.

Du côté d'Actiris, le dossier est analysé en une seule étape à l'aune de différents critères qui sont l'expérience du candidat ; l'adéquation du projet aux besoins socio-économiques de la Région notamment en termes d'actions proposées, de secteurs d'activité et de public visé ; le degré d'adéquation du projet proposé aux actions telles que définies dans le cahier des charges ; la qualité et le réalisme du projet proposé ; les compétences des ressources humaines affectées à la réalisation des actions ; la disponibilité et la qualité des ressources matérielles et techniques nécessaires et adéquates pour réaliser les projets d'accompagnement.

Les dossiers sont analysés par un comité de sélection composé de membres du département partenariats et du département chercheur d'emploi. Chaque évaluateur<sup>51</sup> lit les dossiers en attribuant une cote pour chaque critère de sélection, sachant que chacun d'entre eux a une pondération<sup>52</sup> différente. La cote finale donnera l'ordre dans lequel les dossiers seront traités lors du comité de sélection. D'autres critères interviennent mais ils ne sont pas soumis à la cotation. Ils font l'objet de commentaires positifs ou négatifs pouvant jouer en faveur ou en défaveur de la sélection du dossier. On retrouve la répartition géographique des lieux de réalisation des actions d'accompagnement, le déroulement de la convention antérieure et le montant de la subvention sollicitée.

---

50 Le comité de sélection est composé de représentants du Forem (la direction générale, le service partenariats d'insertion du siège central, le service partenariats de la direction régionale, l'Analyse du Marché de l'Emploi et de la Formation (AMEF)) et des représentants de la Région wallonne.

51 Les évaluateurs proviennent des différents départements d'Actiris : le département partenariat, le département chercheur d'emploi et le département employeur.

52 Les critères sont ordonnés selon leur importance de pondération : 20% pour le 1er critère, 15% pour le 2ème et 3ème critère, 10% pour le 4ème critère, 5% pour le 5ème et 6ème critère.

Lorsque le comité de sélection se réunit, les évaluateurs discutent des dossiers de candidature et négocient les cotes que chacun a attribuées. L'objectif est d'arriver à un accord commun entre tous les membres sur la hiérarchisation des dossiers mais également sur l'argumentation à fournir pour chacun d'entre eux. Suite aux négociations entre évaluateurs, le dossier peut se voir octroyer trois types de réponses : il est soit refusé, soit accepté, soit accepté sous conditions. Les conditions formulées peuvent être de l'ordre d'un rabais sur la subvention sollicitée et/ou sur le nombre de personnes accompagnées mais également un élargissement du public à accompagner, etc. Ensuite, le comité de gestion d'Actiris valide ou invalide la priorisation des dossiers. Enfin, le service projets et qualité se charge d'envoyer une lettre de réponse à l'opérateur. Si la lettre suscite des incompréhensions chez l'opérateur, celui-ci peut prendre contact avec le service partenariats voire introduire un recours s'il n'est pas d'accord avec la décision.

Les opérateurs disent généralement avoir peu d'informations sur les critères de sélection des dossiers de candidature. Ils sont capables de citer les différentes étapes par lesquelles leur dossier doit passer, sans pour autant pouvoir énoncer les critères de sélection qu'elles comportent. Ces derniers sont pourtant notifiés dans le cahier des charges de l'appel à projets.

*« On n'a pas d'informations sur les critères de sélection. On ne sait pas comment les dossiers sont sélectionnés. On ne sait pas pourquoi ils sont retenus ou ne le sont pas [...] Je me souviens que le dossier était négatif mais je n'ai pas su pourquoi. J'ai téléphoné mais je n'ai pas eu de réponse ».*

(Opérateur H. d'Actiris)

Il en est de même du côté des prestataires du Forem. Les raisons stipulées dans la lettre de réponse ne sont pas toujours compréhensibles pour l'opérateur. Il arrive que ce dernier souhaite obtenir des informations complémentaires pour améliorer leur prochain dossier de candidature mais le SRP n'est pas nécessairement en mesure de répondre à ces interrogations. Dans leur discours, les opérateurs sont partagés entre l'importance de connaître les raisons exactes du refus du dossier et le fait de ne pas les connaître. Ils souhaitent généralement une réponse écrite de la part du siège central mais ce n'est évident à obtenir. D'après leurs dires, prendre contact

avec le siège central n'est pas chose aisée. Les relations entre les opérateurs et le siège central semblent relativement tendues.

*« Lors d'un précédent appel à projets, mon projet a été refusé. J'ai demandé des explications mais je n'en ai jamais reçu. Le responsable du SRP n'en n'avait pas. Cela devait venir du siège central. Maintenant, ce n'est pas dramatique de ne pas en avoir eues. Dans la lettre, il est écrit que c'est pour des raisons budgétaires mais si ce n'est pas pour ça, c'est probablement pour une question d'écriture. Cette information-là est importante pour nous ! ».*

(Opérateur C. du Forem)

*« Si on veut connaître les raisons du refus, on doit contacter telle personne à tel numéro. J'ai dû insister. J'aurai aimé avoir une réponse écrite. J'ai envoyé un e-mail à la personne. Elle m'a répondu qu'elle préférait me le dire par téléphone. J'ai insisté pour avoir une réponse par e-mail puis je n'ai plus eu de nouvelles ».*

(Opérateur B. du Forem)

Par contre, à d'autres moments, les opérateurs connaissent dans les détails les éléments qui ont joué en défaveur de leur dossier de candidature. Ils ont réussi à obtenir les informations concernant le refus de leur dossier, comme en témoigne l'extrait ci-dessous.

*« Il y a quelque chose qui ne convenait pas dans notre dossier de candidature. On n'avait pas fait attention au volume d'heures. Il ne pouvait pas être inférieur à 20 heures. Le volume qui était proposé à chacun des participants était inférieur à la norme demandée dans le cahier des charges, le dossier n'était pas recevable. C'était une erreur de distraction de ma part. Je n'ai pas relu le cahier des charges avant de déposer mon dossier ».*

(Opérateur C. du Forem)

Le nombre de dossiers étant important à traiter, les évaluateurs du Forem tout comme ceux d'Actiris restent très large dans leurs justifications. Un certain nombre de dossiers pose problème aux évaluateurs. Certains d'entre eux peuvent cumuler plusieurs difficultés, ce qui peut avoir pour conséquence



d'ouvrir le débat entre évaluateurs sur les critères d'évaluation des dossiers. Ces critères peuvent être sujets à interprétation et à négociation même s'ils paraissent limpides.

## 2. LA PRÉSENCE D'UNE TENSION FONDAMENTALE

En comité de sélection, les évaluateurs échangent des arguments de nature différente à propos des dossiers de candidature. Ils ont pour principal souci de produire des « jugements équilibrés » (Eymard-Duvernay et Marchal, 1997), c'est-à-dire de trouver un équilibre entre les différents registres de justification. Par opposition, un jugement qui n'est pas équilibré réfère à la discrimination, en ce sens où il « résulte d'un appui excessif sur certaines formes de jugement » (*Idem*, p.15). Cependant, étayer un jugement équilibré n'est pas une mission aisée pour les évaluateurs car ils sont tiraillés par une tension fondamentale entre leurs missions.

### 2.1. La création de liens avec les opérateurs

La mission principale d'un service partenariats est de créer des partenariats, c'est-à-dire « du lien », des « connexions », des collaborations avec un grand nombre d'opérateurs d'insertion socioprofessionnelle sur un territoire délimité. L'activité partenariale est centrée sur l'élaboration d'outils pour créer du lien (les appels à projets), la contractualisation en permanence de nouvelles conventions avec des tiers, le suivi de ces conventions, l'aide à l'amélioration de la qualité des projets proposés par les tiers, la coordination de sous-réseaux de partenaires, etc., ce qui met en évidence la capacité de « connexionnisme » développée par les services partenariats. Cette valeur fait référence au monde connexionniste. Le travail quotidien des agents au sein de ces services est « de développer de l'activité (de partenariat), c'est-à-dire de n'être jamais à court de projet, à cours d'idée, d'avoir toujours quelque chose en vue » (Boltanski et Chiapello, 1999, p.166). L'optique est de toujours avoir une nouvelle activité en préparation afin de rencontrer des nouveaux partenaires et de renforcer les liens avec les partenaires de longue date.

Les services partenariats, par leur mission de « régisseur »<sup>53</sup> (coordinateur), développent un « portefeuille d'activités ». Les chargés de relations partenariales ou gestionnaires de projets ont un état de grand du monde connexionniste car ils ont pour rôle d'intéresser les opérateurs, c'est-à-dire d'entrer en relation, de faire des liens, de se connecter avec eux. Ils ont également pour mission de s'engager (*Idem*, 1999, p.168) dans le suivi des projets des partenaires afin d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, ils ont en charge un « portefeuille de partenaires » qu'ils doivent mobiliser et accompagner, via les comités d'accompagnement qui sont des lieux de « tissage et de renforcement de liens ». L'extrait ci-dessous met en évidence le rôle de Régisseur que l'Office de l'Emploi doit jouer.

*« Actiris intervient sur le marché et doit faire en sorte que le dispositif d'intervention des uns et des autres (opérateurs) sur le marché soit cohérent, complémentaire, lisible par l'extérieur ; ce qui n'est vraiment pas le cas. En répondant à des objectifs clairs, on doit développer une offre de service en interne et en externe, sur la base de réseaux. C'est le levier mis en place dans le plan d'actions stratégiques [...] On doit consolider un portefeuille de partenaires financés, qui répondent à des besoins qu'on fait évoluer sur la base d'appels à projets et qui viennent nous aider à faire de l'accompagnement ; dans l'idée d'avoir nos bases de données plus complètes et plus pointues et d'échanger les bons procédés. Notre service devient gestionnaire d'un portefeuille de partenaires. Il finance des partenaires pour une prestation. On retrouve le côté « régisseur » dans l'idée de portefeuille et le côté « ensemblier » dans l'idée de créer une cohérence dans le dispositif global ».*

(Agent G. d'Actiris)

Du côté du Forem, les chargés de relations partenariales établissent les premiers contacts avec les potentiels futurs partenaires lors des séances d'information organisées à destination des opérateurs pour le lancement de l'appel à projets. Une fois le dossier retenu à l'étape de la sélection, ils

<sup>53</sup> Rôle notifié dans le contrat de gestion 2011-2016 du Forem et le contrat 2013-2017 pour l'ORBEm (Actiris). Les précédents contrats de gestion 2006-2011 du Forem et de l'ORBEm donnaient à l'Office un rôle de « régisseur-ensemblier ». Le terme « régisseur » fait référence au fait de coordonner les opérateurs du marché alors que le terme « ensemblier » signifie la mise ensemble des différents acteurs.



ont des contacts et des rencontres régulières avec les opérateurs pour le suivi des projets. Trois ou quatre réunions sont organisées aux moments clés de la mise en œuvre de l'action de formation (cf. chapitre 5 sur le suivi des projets). Dans les quelques extraits ci-dessous, les chargés de relations partenariales explicitent leur rôle « de réseautage » vis-à-vis des opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle.

*« À partir du moment où la séance d'information est terminée, on se tient à disposition des opérateurs. Ça a l'air idiot mais les opérateurs qui se connaissent parlent entre eux et ceux qui ne connaissent pas viennent nous trouver. L'année dernière, j'en ai eu trois, quatre opérateurs en aparté. C'est aussi l'occasion de donner le numéro de téléphone du service et de leur dire de ne pas hésiter à nous appeler. Lors de ces séances collectives, c'est le moment de construire une réelle relation avec les nouveaux opérateurs ».*

(CRP G. du Forem 8)

*« Ce n'est pas un nouvel opérateur mais un nouveau responsable. Il m'a appelé pour me poser des questions par rapport à la rédaction de son dossier. Une réunion devait avoir lieu pour l'aider et voir quelles étaient ses intentions. Le but n'est pas de rédiger le projet à sa place mais de le prévenir des éléments auxquels il doit être attentif. Il a eu des soucis de santé. Il m'a demandé certaines choses uniquement par téléphone ».* (CRP O. du Forem 4)

*« Le premier comité d'accompagnement est important même si on se voit uniquement quarante-cinq minutes pour des choses plus administratives. Même si c'est rapide et qu'il n'y a pas de question, on s'est revu. Ça permet de dire à l'opérateur que s'il a un souci, il nous appelle »*

(CRP G. du Forem 8)

Dans ses contacts avec les partenaires, le chargé tente toujours de répondre aux questions de l'opérateur par rapport au Forem, au cadre de l'appel à projet, à l'accompagnement des stagiaires, etc. Il est présent pour la résolution des problèmes inhérents à la réalisation d'un projet. Ces dires d'agents montrent la nécessité pour eux d'établir et de maintenir des liens avec les opérateurs pour veiller, dans un premier temps, à la bonne entente

et à la bonne mise en œuvre des projets et, dans un deuxième temps, à l'accomplissement de leur mission de régisseur.

*« On essaye de répondre aussi aux questions que les opérateurs se posent par rapport au Forem. Puis, on essaye d'apporter des réponses aux problèmes des stagiaires. Les opérateurs nous appellent quand ils ont un souci avec un stagiaire par exemple. Ils peuvent appeler s'ils ont des soucis pour trouver un local de formation ».*

(CRP T. du Forem 1)

Du côté d'Actiris, les gestionnaires de projets organisent plusieurs fois par année des « Comac », c'est-à-dire les comités d'accompagnement qui réunissent tous les partenaires d'un même dispositif. Les réunions sont des lieux d'échange d'informations et de partage de pratiques. C'est un lieu de « tissage et de renforcement de liens ». Suite au conventionnement avec Actiris, les prestataires doivent alimenter la base de données de l'Office. Pour ce faire, ils ont accès au Réseau des Partenaires pour l'Emploi (RPE). Il s'agit d'une plateforme intranet où les partenaires encodent les informations concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'idée est d'assurer le partage d'informations entre les opérateurs et Actiris afin d'avoir une vision d'ensemble sur le parcours d'insertion socioprofessionnelle des chercheurs d'emploi. Cette plateforme est une résultante virtuelle du « maillage » entre les partenaires. Comme le précise Akrich, Callon et Latour (2006), « il n'y a pas d'interactions sans cadrage pour les contenir » (p.273). Ce cadre virtuel fait partie des « objets techniques » (Amblard et al., 2005, p.161) qui fondent et pérennisent le réseau, pour autant que chaque membre du réseau l'utilise. Un agent d'Actiris précise ci-dessous que sa mission est de créer et de participer à des réseaux de partenaires.

*« Il s'agit de créer un réseau de formateurs dans le domaine de l'écologie et de la construction durable. J'y participe car cela me permet de rencontrer tous les OISP (Organisme d'Insertion Socioprofessionnelle) qui sont spécialisés dans la construction. L'idée, c'est d'avoir une information globale sur le marché de l'emploi pour cibler les secteurs qui sont en demande. Connaître les OISP me permet de voir ce qu'il y a moyen de mettre en place comme projets »*

(Agent E. d'Actiris)

La plupart des partenaires d'Actiris doivent encoder dans cette base de données les demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent. Un des agents notifie la présence d'un réseau d'opérateurs derrière le réseau virtuel. Tous les partenaires forment un grand réseau dans lequel il y a des sous-réseaux, c'est-à-dire des groupements de partenaires selon le dispositif dans lequel ils ont une convention de collaboration. Il faut noter qu'un même opérateur peut se trouver dans plusieurs dispositifs. Il peut cumuler des conventionnements dans des appels à projets différents.

*« Pour chaque mesure, les opérateurs doivent adhérer au Réseau des Partenaires pour l'Emploi pour avoir des informations statistiques. Il y a des réseaux humains avec des réunions régulières soit théoriques soit pratiques. Ces réseaux existent et ils fonctionnent [...]. Le partenariat s'inscrit dans l'idée d'un grand réseau où il y a des sortes de sous-réseaux. Ils ont plusieurs noms mais l'idée est toujours la même. Il se fait qu'historiquement, il y en a qui sont plus formels que d'autres. [...] Il y a le comité de collaboration et le comité de pilotage qui sont plus formels puis, il y a les réunions de réseaux, les comités d'accompagnement ou Comac, le réseau méthodologique qui eux sont plus informels ».*

(Agent G. d'Actiris)

Dans un monde « réticulaire », le réseau s'étend et se modifie en permanence. L'extension des connexions engendre la vie même du réseau alors que l'arrêt de cet accroissement est assimilé à sa mort. Le risque « *de sclérose ou de dégénérescence interne* » (Boltanski et Chiapello, 1999, p.167) n'est pas à exclure mais les conséquences peuvent provoquer la mort du réseau, c'est-à-dire la transformation en une organisation pyramidale. Aucune clôture ne peut s'envisager car aucun principe n'est pertinent pour stopper la liste des membres du réseau. Seulement, dans le cadre d'un appel à projets, les services de relations partenariales ne peuvent pas accepter tous les projets rendus par les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle. La raison principale est d'ordre budgétaire. Dès lors, « *l'équité dans la distribution des grandeurs* » (*Idem*, p.159), en fonction du bon respect du canevas de l'appel, présume la clôture de la liste des futurs partenaires. La procédure de sélection des projets va, en quelque sorte, à l'encontre même de la logique du monde « connexionniste ».

Les SPE sont dans l'obligation de développer des stratégies de « *focusing* » et d'« *opening-up* » (Holmqvist, 2003) par rapport aux opérateurs, en ce sens où « *the organization moves from a process of exploration to a process of exploitation* » et inversement. Dans le processus d'exploitation, « *organizations learn to refine their capabilities; they exploit their existing knowledge; they learn to focus their activities on certain domains; they learn what brings success and failure* » (p.108-109). Par contre, dans le processus d'exploration, « *organizations need to create variety in their experiences as well, by experimenting, innovating and taking risks* » (*Idem*, p.99). Les SPE passent d'une stratégie à l'autre - d'une exploitation des projets et des « partenariats » actuels à une exploration de nouveaux projets et partenariats ou inversement - en fonction de toute une série de facteurs dont le montant budgétaire qui fait partie des incertitudes annuelles.

## 2.2. L'équité à tout prix !

Dans le cadre de leur travail quotidien de création et de gestion de partenariats, les chargés de relations partenariales et les gestionnaires de projets doivent recourir à des procédures qui veillent aux principes « *d'équité, de transparence, de bien commun, d'intérêt général* », au monde civique. Tous les cadres juridiques (accord de coopération, décret sur le SPE, cadre de l'appel à projets, dispositifs d'accompagnement et de formation des chômeurs, etc), c'est-à-dire les « formes légales » qui régissent les SPE, respectent ce fondement. Plus particulièrement dans le cadre de l'appel à projets, un ensemble de documents formels (les grilles de sélection des dossiers, la convention de partenariat, les rapports d'évaluation, etc) et de procédures gouvernent les collaborations entre les opérateurs et les SPE.

Pour l'analyse des dossiers de candidature, les évaluateurs s'attèlent à respecter ces principes mais, ce n'est pas aisé. Ils ont régulièrement des contacts les prestataires pour le suivi des projets. La connaissance interpersonnelle peut mettre les agents en difficulté par rapport au fait d'être objectif. Pour éviter de tomber dans la subjectivité, les évaluateurs doivent fournir des faits concrets et ce, même s'il s'agit d'évaluer le critère du déroulement de la précédente collaboration entre le SPE et le partenaire. Les jugements ou préférences personnelles ne sont pas pris en considération car ils relèvent d'éléments subjectifs qui appartiennent plutôt aux mondes

domestique ou de l'opinion qu'au registre civique, comme le révèle les extraits ci-dessous.

*« L'expérience antérieure avec ce partenaire-là ne s'est pas avérée être bonne. Le dossier qu'il a présenté est bon mais nous attirons l'attention du comité de gestion. Nous proposons qu'il y ait une évaluation après un an. »  
(Agent H. d'Actiris)*

*« J'ai un opérateur où c'est le bazar. Je n'aime pas du tout mais pour couvrir le territoire, il fallait bien le prendre. Je ne peux pas prendre en compte des choses du ressenti. Il faut des critères objectivables. »  
(Agent R. du Forem 2)*

Tout l'enjeu de l'équité consiste à éviter le dépôt de plaintes ou recours<sup>54</sup> de la part des opérateurs. Ces derniers introduisent des plaintes pour diverses raisons : un désaccord avec la décision de refus prise par le SPE par rapport à leur dossier de candidature, un désaccord avec l'argumentation donnée par le SPE, un désaccord avec le financement octroyé (lorsqu'il est revu à la baisse) lors du conventionnement ou lors de la libération, etc. Les opérateurs qui appellent le service partenariats sont en grande majorité ceux qui ont été refusés pour des raisons de manque de budget.

*« Il y a des opérateurs qui, par habitude, envoient d'office une lettre de plainte quand le projet est refusé. Il y en a d'autres qui envoient une lettre mais c'est plus une manière de menacer, parce qu'ils disent aussi que s'ils ne le font pas, on peut le leur reprocher. Quelques opérateurs m'ont dit qu'ils allaient envoyer une lettre au siège central mais qu'il n'y aurait pas de souci. Comme ce n'est pas une lettre dans l'esprit d'un recours, j'ai la liberté de leur expliquer les tenants et aboutissants des décisions qui ont été prises les concernant ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

<sup>54</sup> La différence entre la plainte et le recours se situe dans le fait que l'opérateur manifeste son mécontentement (par ex, un retard de paiement de la part de l'Office) dans le premier cas, et demande d'effectuer des changements au niveau de la convention dans le second cas.

Les agents doivent alors être en mesure de justifier la décision, d'où l'importance d'étayer des arguments convaincants. Ce type de discours revient souvent dans les comités de sélection. Les agents ont très peur des plaintes car elles nuisent à l'image de l'Office de l'Emploi.

*« Personne ne doit oublier qu'on est l'administration. On a un Ministre de tutelle et un cadre. On a aussi les cadres du Fonds social européen. Et, il y a des choses qu'on veut bien changer mais, pour pouvoir les changer, ça demande tellement de travail en amont que ça paraît très lent. Mais c'est un mammouth à déplacer, ce n'est pas une fourmi ».*

(Agent H. d'Actiris)

*« Collaborer avec le Forem n'est pas la même chose que de collaborer avec un autre type d'organisme. On est public. Il y a peut-être une certaine lourdeur administrative mais ça fait partie du jeu »*

(CRP I. du Forem 7)

*« Quand il y a un article négatif sur le Forem, ça nous touche car on a des commentaires. Donc, j'ai un stylo Forem pour les beaux jours et un stylo passepartout pour les mauvais jours. »*

(CRP K. du Forem 6)

## 2.3. Des conséquences dramatiques pour les opérateurs

La procédure de sélection peut avoir des conséquences dramatiques pour les opérateurs. Un refus de dossier peut entraîner la perte d'emplois, la diminution d'activités voire la fermeture de l'organisme. La fermeture de l'organisme est rare. Bien souvent, elle s'accompagne d'un agrégat de difficultés, entre autres, financières (non-renouvellement de l'agrément, problème de dettes, problème avec les RH, etc.). Pour éviter la catastrophe, le SPE a stipulé dans le cahier des charges des appels à projets que le projet introduit par l'opérateur doit être une activité additionnelle par rapport à son activité initiale.

Il n'empêche que parfois suite à un enchaînement de mauvaises nouvelles (refus d'un dossier de candidature, non-renouvellement d'un agrément, refus

d'un subside, etc.) l'organisme est obligé de fermer ses portes. Ces situations sont extrêmement rares mais inquiétantes pour les services publics de l'emploi qui ont pour obligation de collaborer avec un maximum d'opérateurs afin de remplir leur mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

*« Une asbl qui ferme, c'est une catastrophe. Si elle ne rentre pas dans l'appel à projets, c'est sa survie qui est en jeu. Certaines asbl, celles qui ont des ARAE (Accompagnement à la Recherche Active d'Emploi), ont Actiris pour principale source de financement. Les autres non. En général, elles sont multi-subventionnées ».*

(Agent G. d'Actiris)

Lors d'un appel à projets lancés par Actiris, plusieurs organismes se sont trompés de canevas de candidature, ce qui leur a valu de recevoir de l'Office de l'Emploi une lettre de réponse attestant l'irrecevabilité de leur dossier de candidature. Un agent ci-dessous précise qu'un des effets néfastes de l'application des règles est le rejet de certains dossiers.

*« Il y a deux opérateurs qui n'ont pas introduit leur dossier avec le bon canevas de candidature. Si on avait accepté les deux opérateurs, alors, on n'était pas « juste » par rapport aux règles de base. Le fait de mettre des règles pour amener à une égalité de traitement et une objectivité peut avoir des effets pervers, des effets non-souhaités au niveau de l'accompagnement du public. Plusieurs personnes déplorent la perte d'un des organismes. En fait, l'un deux a dû fermer ».*

(Agent F. d'Actiris)

L'extrait ci-dessous illustre la situation d'opérateurs ayant eu des difficultés financières dans les premiers appels à projets. Ils ne savaient pas s'il serait possible pour lui de poursuivre la collaboration avec l'Office car ils étaient menacés de mettre la clé sous le paillason.

*« J'ai des opérateurs qui ont commencé tout seuls dans l'appel à projets. Ils avaient du mal. Chaque année, ils ne savaient pas s'ils allaient rester dans l'appel ou s'ils allaient mettre la clé sous la porte. Maintenant, ils ont appris à travailler ensemble. Un d'entre eux est devenu un opérateur incontournable ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

## 2.4. Tension entre la création de liens et le respect des valeurs

Nous pouvons voir que les deux registres de justification dominants, pour la création de collaboration entre le SPE et les opérateurs privés, sont le monde connexionniste et le monde civique. Étendre les connexions et les mailles du filet est aussi important que le respect des règles du cadre de l'appel à projets. Étant différents, ces deux mondes entrent en tension. Cette tension structurante rythme le travail quotidien des services partenariats. Le dispositif d'appel à projets redynamise l'offre d'accompagnement et/ou de formation à destination des demandeurs d'emploi. Cela signifie que l'appel à projets est un dispositif de construction de partenariats et parfois de rupture de collaborations. Le SPE peut, en trouvant des arguments valables, arrêter le partenariat avec un opérateur quand la collaboration se passe mal avec lui et/ou que le projet ne porte pas ses fruits.

Dans leur travail d'évaluateur, les agents des SPE ne peuvent prendre en considération que le dossier de candidature. Toute la connaissance qu'ils ont des opérateurs doit être mise de côté. Ce n'est pas toujours évident pour eux car ils sont parfois face à des dossiers mal rédigés alors qu'ils connaissent la qualité du travail d'accompagnement réalisé par l'opérateur. Ils ne peuvent prendre la décision de poursuivre la collaboration que sur base du dossier. Même s'ils aimeraient reconduire la convention de partenariat pour répondre à leur mission de « réseautage », ils sont obligés de suivre la procédure et les règles de sélection. Ils peuvent être tiraillés entre le souhait de continuer un projet de partenariat et l'application des règles, comme l'explique ci-dessous l'agent d'Actiris.

*« Ce qui est difficile dans les appels à projets, c'est qu'on sait que les partenaires travaillent bien mais ça ne ressort pas dans les dossiers de candidature. Même s'ils travaillent bien avec les demandeurs d'emploi mais qu'ils ne respectent pas la procédure, c'est un refus. C'est difficile de se tenir à la procédure. C'est difficile dans la relation avec le partenaire. On sait que c'est un bon partenaire qui accompagne bien les demandeurs d'emploi mais on doit dire non ».*

(Agent C. d'Actiris)

Pour allouer les budgets aux opérateurs, les directions régionales du Forem font une priorisation des dossiers de candidature qui ont réussi à passer toutes les premières étapes du processus de sélection. Il est important de préciser qu'un opérateur peut introduire le nombre de projets qu'il veut dans le cadre des appels à projets. Ces projets peuvent être composés de plusieurs sessions de formation. Selon les dires d'un agent, la règle serait d'attribuer des subventions pour l'ensemble des sessions de formation du projet qui se situe en tête de liste ; puis, pour l'ensemble des sessions de formation du projet suivant et, de procéder ainsi de suite jusqu'à l'épuisement du budget. Cette manière de procéder permet de respecter la valeur de la neutralité. Cependant, appliquer la règle de la sorte reviendrait à éventuellement financer les cinquante premiers dossiers, avec pour conséquence de laisser les cinquante autres projets sans financement, c'est-à-dire sans conventionnement avec l'Office.

Cette règle limite le SRP dans sa mission d'extension de son réseau de partenaires qui relève du monde connexionniste. Comme l'objectif de l'appel à projets est de diversifier l'offre de formation et les opérateurs, il est préférable d'octroyer des financements à l'ensemble (ou presque) des dossiers qui se situent sur la liste des partenaires potentiels. Pour répondre à sa mission, le SRP va diminuer, par projet, le nombre de sessions de formation pour lesquelles il va octroyer des financements. Il financera un maximum de projets, sans leur accorder toutes leurs sessions. Par cette méthode, l'agent a l'impression que le SPE fait son « shopping » parmi les projets. Ce n'est pas au détriment d'opérateurs vu qu'un nombre plus important d'entre eux obtient une convention de partenariat avec l'Office de l'Emploi. Le respect des règles initiales et des valeurs, appartenant au monde civique, entre en contradiction avec la mission de faire du partenariat.

*« Si on veut être totalement neutre dans la sélection, on fait une liste de un à cent en disant que le numéro un me demande cinq sessions, etc. Dans les faits, il y a une petite nuance car il vaut peut-être mieux lui donner une session plutôt que quatre et avec l'argent dégagé, pouvoir financer mon centième projet qui se trouve en bas de liste. Les directions régionales jouent avec ça. Ça pose des conflits car il faut respecter les règles mais elles font ce que j'appelle leur « shopping ». Parfois, elles jouent avec les règles. Ce n'est pas mal car elles n'ont pas exclu quelqu'un. La règle, ce serait de donner toutes les sessions au premier sélectionné car il y a droit mais le dispositif veut une diversité pour pouvoir répondre à un maximum de besoins. On est pris dans deux contraintes différentes. On ne va pas à l'encontre du dispositif car ça le sert aussi ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

Tous ces extraits d'entretiens mettent en évidence la tension à laquelle les agents des services partenariats doivent faire face.

## 2.5. Exemple emblématique de la tension fondamentale

Un exemple de la première étape de la sélection illustre bien la tension fondamentale. Dans le cas de l'éligibilité des dossiers chez Actiris, les opérateurs doivent fournir toute une série de documents juridiques et financiers. Certains dossiers ont été introduits sans la totalité de ces documents. Les opérateurs justifient cette absence en raison des temporalités trop rapprochées comme par exemple, donner le bilan financier de l'année précédente alors qu'il n'est pas encore clôturé. Certains dossiers sont incomplets d'un document. Pour d'autres, il en manque quatre. Les évaluateurs s'interrogent sur la manière d'équilibrer le jugement et d'argumenter la décision.

La décision de rendre inéligibles tous ces dossiers ne peut être prise car l'Office n'aurait plus suffisamment de prestataires pour encadrer ses bénéficiaires. La règle d'avoir fourni tous les documents ne peut s'appliquer de manière drastique. Certains opérateurs téléphonent pour expliquer la situation et préciser qu'il s'agit d'une question de temps. Cette pratique du *contact interpersonnel* n'a pas d'impact sur la décision. L'oubli de plusieurs documents n'est pas bon signe pour l'Office car cette attitude met en doute la fiabilité et la rigueur de l'opérateur. La fiabilité touche directement

au monde de l'opinion, c'est-à-dire à *l'image*, à la *réputation* de l'opérateur tandis que la *rigueur* est liée au monde industriel, à *l'exactitude*, à *l'efficacité* et, par conséquent, à *la performance*. Cependant, omettre un document ou plusieurs n'a pas le même impact en matière de *renommée* de l'opérateur.

Comment les évaluateurs vont-ils définir le nombre autorisé ? Ce nombre aura pour conséquence de marquer une limite entre les dossiers éligibles de ceux qui ne le sont pas mais également entre les opérateurs fiables et les non fiables. Une manière de trancher la question est de reprendre tous les dossiers concernés pour comptabiliser le nombre de documents manquants et de faire une moyenne. Au terme d'un calcul, c'est le nombre trois qui a été choisi. On peut remarquer que la règle initiale a été assouplie par la méthode du calcul de la moyenne. Une nouvelle règle émerge dans un souci de pratiquer l'équité entre les dossiers de candidature. Respecter *stricto sensu* la règle initiale réduirait fortement le nombre de dossiers présents dans la course.

N'ayant pas reçu énormément de dossiers de candidature, Actiris ne peut pas tous les éliminer à la première étape de la sélection. Les évaluateurs sont tiraillés entre leur mission de création de partenariats et l'application des règles du cadre de l'appel à projets. Ils sont dans l'obligation de trouver un *compromis* pour pouvoir atténuer cette tension. Une façon de procéder est l'assouplissement de la règle initiale, ce qui permet de rendre éligibles les dossiers incomplets et de répondre à sa mission première qui est la création de *connexions* et de *réseaux* - monde connexionniste - avec un grand nombre d'opérateurs.

### 3. L'ÉLIGIBILITÉ DES DOSSIERS : UNE GESTION RÉFLEXIVE DES ERREURS

Étonnamment, un ensemble de dossiers génère des questions par rapport aux règles édictées car l'opérateur a oublié de cocher une case tandis qu'un autre n'a pas inscrit le bon volume d'heures ou les bonnes dates sur son dossier. Certains opérateurs n'ont pas précisé le nom du projet ou du porteur de projet et, d'autres n'ont pas respecté la procédure ou le lieu d'envoi du dossier de candidature. On peut encore noter que certains d'entre eux n'ont pas fourni les documents demandés par le SPE. Ce genre d'erreurs peut

se comptabiliser par dizaine. Le but des règles est d'écartier tout dossier présentant ce genre de faiblesse. Néanmoins, la prise de décision par rapport à ces dossiers problématiques semble plus difficile qu'il n'y paraît car d'autres éléments entrent en interaction. À côté de la règle, il y a l'interprétation de celle-ci et l'usage qui en est fait dans la pratique.

### 3.1. Le critère de l'envoi recommandé : mondes domestique et de l'opinion

La première épreuve fait référence à tous les projets qui n'ont pas été envoyés sous pli recommandé. Selon la règle, tous doivent être considérés comme inéligibles. Seulement, dans ce cadre-ci, le Forem a montré une certaine souplesse par rapport à ce critère. Les opérateurs qui ont déposé leur dossier sont fort bien connus du SRP : ils étaient de passage dans la direction régionale, lieu de dépôt des dossiers. Ils en ont profité pour le donner en main propre. Cela s'est fait naturellement, sans qu'aucune question ne se pose dans le chef de l'opérateur ni dans celui du chargé de relations partenariales. Un accusé de réception leur a été donné en guise de preuve d'introduction de leur dossier de candidature. Selon la règle, cette pratique n'aurait pas dû se faire car elle est considérée comme une « erreur » d'après les évaluateurs. Comment ceux-ci vont-ils résoudre cette épreuve ? Quels sont les éléments qui vont influencer la décision ? Quel monde dominera ?

Les conséquences du processus de résolution de l'épreuve peuvent être sérieuses pour les opérateurs concernés : leur dossier restera-t-il inéligible ou deviendra-t-il éligible ? Au nom de quoi ? Le plus important reste l'argumentaire des agents de l'Office pour justifier la décision. Cette situation suscite de vives discussions entre les évaluateurs. Visiblement, les pratiques entre directions régionales ne sont pas similaires. Certaines refusent un dépôt en main propre alors que d'autres l'acceptent. Face à cette différence de pratique, les avis des directions régionales sont variés, chacune prêchant pour sa chapelle. Plusieurs solutions sont alors proposées par les évaluateurs.

#### 3.1.1. À chaque solution ses arguments

La première piste de solution est de refuser tous les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'un envoi sous pli recommandé, ce qui permettrait d'honorer la

valeur de l'équité par rapport aux autres opérateurs qui ont introduit leur dossier sous le format demandé. D'un autre côté, cette solution ne répond pas à l'objectif de « réseautage » d'un SRP car un ensemble d'opérateurs sera exclu du conventionnement avec l'Office de l'Emploi. On pourrait considérer que le fait de déposer en main propre est en quelque sorte l'impact d'une mise en réseau qui a fonctionné entre opérateurs et le SRP. Comme le montre l'extrait suivant, le siège central ainsi que certaines régions accordent une grande importance à l'application des règles, peu importe les conséquences pour les opérateurs qui ne les ont pas respectées.

*« Si l'opérateur ne respecte pas les règles, tant pis pour lui. Tous les documents de l'appel à projets sont là pour fixer des règles, clarifier les rôles des deux parties mais également pour protéger l'Office des abus de l'opérateur. Le recommandé est un critère qui prémunit l'Office. Si l'opérateur a envoyé son dossier par courrier normal et qu'il dit l'avoir envoyé dans les délais, tant pis pour lui ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

Plusieurs agents en direction régionale se positionnent de la même manière par rapport à l'importance du respect des règles. Si les opérateurs ne respectent pas les règles fixées par le cahier des charges de l'appel à projets ou par la direction régionale, leur dossier de candidature doit être exclu du processus de sélection. La direction régionale peut aménager les règles du cadre de l'appel à projets car elle bénéficie d'une certaine autonomie de fonctionnement, selon les dires d'un agent ci-dessous.

*« Dans la mesure courte d'orientation, l'opérateur doit faire une méthodologie de type individuel. C'est noté en grand dans le cahier des charges de l'appel à projets. On a eu des projets où il y avait du collectif. Si l'opérateur veut faire du collectif, il va dans une autre mesure. S'il s'est trompé, tant pis. C'est peut-être difficile mais il y a une règle. Si on n'a pas de règles, on n'a rien pour se raccrocher. Vu le budget, on ne pourra pas accepter tous les projets. Il faut qu'un certain nombre de dossiers soient écartés parce qu'ils ne sont pas bien complétés ou parce qu'ils sont à côté de la plaque ».*

(CRP Q. du Forem 3)

*« Pour le module court d'orientation, j'ai dit aux opérateurs de faire un projet sur une dizaine d'heures. Ceux qui étaient à 25 heures ont été refusés. J'ai beau le dire, ils ne font pas attention. Tant pis pour eux ».*

(Responsable SRP du Forem 6)

La règle est limpide mais pas forcément facile à appliquer et ce, même dans le chef de l'Office. Bien qu'elle soit comprise par toutes les directions régionales, celles-ci ne l'ont pas nécessairement appliquée. Dès lors, des pratiques différentes sont nées entre les régions provoquant le non-respect du *principe supérieur* du monde civique qui est l'équité entre opérateurs. La solution proposée – refuser tous les dossiers non envoyés sous pli recommandé – agréée les régions qui ont appliqué la règle à la lettre. Elles sont d'autant plus enthousiastes quand il s'agit de dossiers « suspects », c'est-à-dire de dossiers où les collaborations antérieures ne se sont pas bien passées.

Par contre, cette piste met en mauvaise posture les régions qui doivent annoncer aux opérateurs l'inéligibilité de leur dossier alors qu'elles leur ont fourni un accusé de réception. Cette opération est délicate car les opérateurs sont connus ; c'est d'ailleurs pour cela qu'ils ont déposé leur dossier au bureau du SRP. Une telle annonce risque de décrédibiliser les directions régionales concernées et de porter atteinte à leur image et, en conséquence, à leur réputation. De plus, les opérateurs risquent d'introduire un recours contre l'Office. Toutes les discussions autour des critères sont sous-tendues par cette crainte de l'émergence de plaintes. Le monde civique est confronté à ses limites. La règle doit alors être modifiée. Tout l'enjeu de ces négociations est de trouver une forme d'équité entre les opérateurs et de neutralité dans la prise de décision.

Suite à cela, une deuxième piste de solution est proposée. Il s'agit d'accepter les dossiers déposés en main propre et de rendre inéligible les dossiers envoyés par courrier normal. Seulement, il semble difficile de prouver juridiquement la différence entre ces deux pratiques. Aucun argument n'est exprimé pour approuver cette solution. Cette piste est vite laissée de côté. Finalement, une manière de résoudre la situation critique est de retourner à l'esprit du critère qui est, pour l'Office, de prouver que le dossier est arrivé dans les délais définis par le cadre de l'appel à projets. Que le dossier ait été envoyé sous pli recommandé, sous pli normal ou qu'il ait été déposé avec un accusé de réception, l'Office peut fournir la date de dépôt. En conséquence,



tous les dossiers sont considérés comme éligibles. Ainsi, l'esprit de la règle est respecté mais la lettre – l'envoi recommandé – est négociée pour s'étendre à d'autres modalités de dépôt.

On peut remarquer à travers cette épreuve que les évaluateurs cherchent des informations complémentaires afin de pouvoir instruire les dossiers critiques. Les arguments émis par chaque évaluateur alimentent les débats dans l'optique de compléter les éléments manquants pour résoudre l'épreuve. Il paraît important de relever que les arguments avancés par les évaluateurs lors des discussions appartiennent à deux mondes et ce, peu importe le positionnement adopté par les régions face aux pistes de solution. Il s'agit du monde domestique et du monde de l'opinion. Cette pratique de recherche d'informations est légitimée par ces deux registres car elle permet la sélection de certains dossiers problématiques et, par conséquent, l'établissement de nouveaux partenariats. Sa légitimité est engendrée par le fait qu'elle respecte le *principe supérieur commun* du monde connexionniste, c'est-à-dire la *prolifération des liens réticulaires*.

### 3.1.2. Le monde domestique : une subdivision

Le monde domestique est présent en raison de la connaissance interpersonnelle entre opérateurs et le SRP. Dans les échanges d'arguments entre évaluateurs pour justifier le comportement des opérateurs, la phrase : « *On les connaît très bien ces opérateurs* » revient en permanence. Les relations sont installées dans le temps, parfois, depuis le premier appel à projets (10 ans). La proximité est parfois telle que certains évaluateurs prennent le devant pour éviter l'exclusion du dossier. Ils préviennent l'opérateur par téléphone, au moment de la réception du dossier, qu'il n'a pas envoyé le dossier sous le bon format, par exemple. Sans cesse, ils ont une attitude « autoritaire » rappelant les règles à respecter et de « protection », sauvant le dossier quand ils le peuvent. Généralement, ces deux attitudes sont adoptées par un même agent et ce, en fonction des circonstances.

*« Ici, on nous a déjà appelés les « Généraux ». Ce côté « Général » a permis de faire rentrer d'autres opérateurs. Le côté carré va déstabiliser les anciens opérateurs et rassurer les nouveaux. Les opérateurs disent que s'ils ne connaissent pas les membres du Forem, leur dossier ne passera*

*pas. C'est quelque chose qui nous colle à la peau. Je trouve qu'afficher cette bannière neutre permet de sortir de ça. [...] À partir du moment où ils ne sont pas contents et qu'on est dans le cadre légal, on n'a pas de problème pour leur dire que le cadre est celui-là et c'est un cadre objectif. Ce n'est pas lié à une personne mais il y a un texte qui balise. [...] Ce sont des financements publics que l'on doit utiliser à bon escient. On doit leur donner balises aux opérateurs. Après, c'est eux qui décident, on n'est pas leur maman. Pour certains, il y a parfois du maternage. On les rassure en leur disant que ça va aller ».*

(CRP G. du Forem 8)

*« Une direction régionale a permis à un opérateur de changer une feuille dans le dossier de candidature. Chez nous, on ne change pas les feuilles. Le dossier n'est pas éligible, un point c'est tout. [Plus loin dans son discours, l'agent dit qu'] un opérateur n'a pas envoyé son dossier sous pli recommandé. On est le 30 septembre et la Poste ferme dans deux heures. Ou il nous l'envoie par lettre recommandée ou le dossier n'est pas éligible. J'ai appelé pour le lui dire. Il est allé à la Poste, il l'a renvoyé. Le dossier est éligible »*

(Responsable SRP du Forem 5)

Un ensemble de facteurs définissent le rôle à adopter par l'agent. Il s'agit du type de situation problématique, du tempérament du chargé de relations partenariales, de la ligne de conduite donnée par le responsable de la direction régionale, de la connaissance de l'opérateur, etc. Ces deux rôles se marient au sein d'une même direction régionale, chez un même chargé de relations partenariales. Ils s'équilibrent par moments et à d'autres moins. Il semble important de préciser que le degré de familiarité varie en fonction de la région. Certaines directions régionales sont, globalement, plus dans une relation « maternelle » vis-à-vis des opérateurs alors que d'autres sont plus dans une relation « paternelle ».

On peut ainsi remarquer une première nuance à apporter aux mondes communs de Boltanski et Thévenot (1991). Deux sous-registres se dessinent à l'intérieur du registre domestique : l'un est plutôt basé sur la bienveillance et l'autre sur l'autorité. Dans ses travaux sur la société des services, Ferreras (2007) introduit la notion de « *régime domestique familial* » qui se réfère à la relation de protection entre le dominant et le dominé. Elle précise que « *le dominant développe une relation de protection vis-à-vis du plus faible,*



ou bien ce dernier cherche à s'attirer la protection et la bienveillance du plus fort » (*Idem*, p.100). Cette relation se caractérise par la présence de signes d'affection entre le *grand* et le *petit*. L'autre sous-régime pourrait s'appeler « régime domestique autoritaire » même si Ferreras le dénomme *régime domestique* : il se fonde sur une dynamique de soumission, mettant de côté toute possibilité de discussion et de négociation entre l'état de *grand* et l'état de *petit*.

D'autres arguments avancés par certains évaluateurs laissent transparaître un positionnement dans le *régime domestique familial* par l'adoption d'un rôle de *parent protecteur* vis-à-vis des opérateurs qui n'ont pas respecté la règle de l'envoi sous pli recommandé. Ils avancent comme argumentaire que les opérateurs ne s'y retrouvent pas nécessairement dans les procédures de l'appel à projets. Ainsi par facilité, ils déposent leur dossier au service partenariats quand ils sont dans les bâtiments du SPE. Ils sont certains que leur dossier est arrivé dans les délais au bon endroit. Par contre, d'autres évaluateurs s'opposent à cette posture et n'hésitent pas à affirmer que les opérateurs sont *sans gêne*, selon l'état de petit du monde domestique.

*« Certains opérateurs font vraiment ce qu'ils veulent. Pour le prochain appel à projets, il va falloir les éduquer [...] ils sont champions pour ne pas respecter les prescrits. Il y a toute une série de choses qui ne seront plus permises ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

*« Il y a des opérateurs qui ne se gênent pas pour demander notre avis pour la rédaction de leur dossier alors qu'ils ne peuvent pas [...] Heureusement que le cadre de l'appel à projets est là. Sinon, ce serait l'anarchie et on n'hésiterait pas à nous marcher dessus. À partir du moment où les partenaires ont compris, un peu comme des enfants, ça fonctionne bien. Comme chargé de relations, être un oiseau pour le chat, ce n'est pas très agréable. Quand tu as réussi à faire comprendre aux opérateurs comment on fonctionne, ça se passe bien ».*

(CRP G. du Forem 8)

### 3.1.3. Le monde de l'opinion : sauver la réputation de l'Office !

Un autre registre de justification est également mis en avant par les évaluateurs : il s'agit du monde de l'opinion. Il émerge à partir du moment où l'un d'entre eux pose la question de la réputation de l'Office en ce sens où les directions régionales ne doivent pas perdre leur crédibilité face aux opérateurs. Il est important de préciser que le monde de l'opinion intervient à deux niveaux : celui de l'Office de l'Emploi et celui de l'opérateur. Ici, le monde de l'opinion est mobilisé par rapport à l'Office. Ce dernier doit veiller à garder la face et une belle image, même si lui-même n'a pas respecté les règles qu'il s'était fixées. L'introduction de plaintes ou de recours abîmerait cette *image*, c'est-à-dire la *réputation* du SPE. Ce qui est important, c'est la *reconnaissance* de celui-ci par les opérateurs. Cet argumentaire, appartenant au régime de l'opinion, met en avant l'importance de veiller à l'image de l'Office.

Soigner cette image et sa légitimité sont deux éléments importants pour l'Office car ce dernier a pour mission d'établir des partenariats avec les opérateurs privés. Posséder une mauvaise réputation pourrait avoir, éventuellement, comme conséquence pour l'Office de ne plus « intéresser ni attirer dans ses filets », au sens de Callon (1986), ses futurs partenaires. Dans le cadre de cette épreuve, les évaluateurs doivent prendre une décision par rapport aux dossiers problématiques en ayant en tête la crainte de recevoir des plaintes de la part d'autres opérateurs ; ceux-ci estimant qu'il y a inéquité de traitement. Il n'empêche qu'aucune solution ne stoppera définitivement l'introduction de plaintes. Par contre, elle peut atténuer le phénomène mais pas le faire disparaître.

D'après certains agents, les opérateurs ayant envoyé leur dossier de candidature sous pli recommandé peuvent introduire une plainte pour inéquité de traitement. Ils peuvent le faire car les opérateurs n'ayant pas envoyé sous pli recommandé n'ont pas dû déboursier la même somme d'argent qu'eux.

*« Si des opérateurs apprennent que certains dossiers sont passés avec des accusés de réception, on va avoir des soucis [...] On tient un discours quand on rencontre les opérateurs en disant qu'on sera vigilant. Puis, on laisse passer le dossier. Pour moi, il y a une fiche (d'éligibilité) qui doit être faite et appliquée quels que soient les critères. Les « recommandés », c'est en termes de boulot. S'il n'y a plus l'envoi sous pli recommandé, on va perdre une demi-heure par dossier déposé. De septembre à mi-février, on est en burn out ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

Un autre agent énonce le risque qu'un opérateur se rende compte de l'inéquité de traitement entre son dossier et celui d'un de ses confrères. Surtout, par rapport aux opérateurs qui se situent sur plusieurs directions régionales car ils sont en mesure de comparer la manière de travailler de chaque région. Il s'avère alors important de pouvoir harmoniser les pratiques.

*« Pour la phase d'éligibilité, il y a un réel risque que l'opérateur se rende compte qu'il a été sanctionné pour telle raison et qu'un autre pas. Il pourrait se dire que l'on fait un tirage au sort. Il y a des dossiers multi-directions régionales. On doit avoir la même manière de fonctionner. On doit être plus vigilant à ce niveau-là. Il y a beaucoup de recours d'après les dires du siège central. Quand il y a un avis négatif, l'opérateur fait un recours pour mieux comprendre la raison, ce qui est légitime ».*

(CRP I. du Forem 7)

Tous les agents de l'Office ne partagent pas cet avis. Certains disent que le risque de plaintes de la part des opérateurs n'est pas aussi prégnant et fondé que cela. En conséquence, aucune crainte n'a lieu d'être car ce phénomène n'entachera pas l'image de l'Office. Finalement, qu'il y ait ou non introduction de recours, l'important pour les membres du Forem est de maintenir la crédibilité de l'Office. D'après les dires d'un agent, les évaluateurs doivent pouvoir refuser un dossier de candidature ou clarifier la collaboration si l'accompagnement des demandeurs d'emploi est ou risque d'être problématique voire néfaste pour ceux-ci. Ce qui compte pour les évaluateurs dans la prise de décision, c'est qu'elle soit sous-tendue par un processus logique et cohérent. Elle doit se faire sur la base d'arguments solides, permettant à l'Office d'expliquer à chaque opérateur la raison du refus ou de l'acceptation de son dossier vis-à-vis de ceux de ses pairs.

*« Quand il y a des problèmes avec un opérateur, il est normal de ne pas le reprendre et de mettre les points sur les « i ». C'est une question de crédibilité pour l'Office. Puis, ça risque de toucher les demandeurs d'emploi. Si le partenaire fait des actions qui ne fonctionnent pas, les premiers touchés, ce sont les personnes qui entrent dans ces actions-là ».*

(CRP I. du Forem 7)

Dans les différents arguments avancés par les évaluateurs, deux registres de justification apparaissent : le domestique familial et l'opinion. Des arguments, relevant de ces mondes, sont mobilisés par une partie des évaluateurs dans l'optique de rendre éligible les dossiers donnés en main propre. Comme les évaluateurs ne savent pas comment distinguer juridiquement les dossiers envoyés sous pli normal et donnés en main propre, tous les dossiers sont considérés comme éligibles. Le fait de mettre en avant le côté « protecteur » du chargé de relations partenariales et de faire attention à la « réputation » de l'Office permet de réduire la tension fondamentale entre le monde connexionniste et le monde civique. La tension disparaît par le fait, pour les évaluateurs, de se raccrocher à la mission première du SRP qui est le « réseautage ».

Les évaluateurs ont mis en exergue un argumentaire en faveur de l'élaboration de conventions de partenariat et ce, même avec les opérateurs qui n'ont pas respecté toutes les règles du cadre de l'appel à projets. Le cadre initial est assoupli car l'Office de l'Emploi doit reconnaître les pratiques différentes au sein de chaque direction régionale. Accepter ces pratiques, qui n'étaient pas toujours en accord avec les règles initiales de l'appel à projets, permet à l'Office d'éviter les éventuelles plaintes d'opérateurs qui risquent de nuire à son image. Les évaluateurs ont trouvé une forme d'arrangement pour éviter les retombées négatives sur l'Office par le fait que certaines directions régionales ont accepté le dépôt de dossiers de candidature en main propre. Cet arrangement joue en faveur des opérateurs qui voient leur dossier devenir éligible.

Chez Actiris, la situation a été résolue différemment. Les dossiers qui n'ont pas été envoyés sous pli recommandé ont tout simplement été refusés. Il est vrai que leur nombre est très minime. Cela semble ne pas mériter l'ouverture d'un débat. Contrairement au Forem, les opérateurs ayant adopté l'attitude de *petit*, de *sans gêne*, n'ont pas été tolérés par l'Office. Seuls, les opérateurs *bienvillants et avisés* par rapport à la règle de l'envoi sous pli recommandé

ont vu leur dossier être accepté pour l'étape de la recevabilité. Ainsi, la règle initiale a été dominante dans le processus de prise de décision. Elle n'a pas dû être négociée car, contrairement au Forem, Actiris n'a pas accepté des dossiers en main propre. Cela signifie-t-il que le maintien des règles initiales aurait évité au Forem de devoir convoquer des arguments appartenant aux mondes domestique et de l'opinion ? En tous les cas, le développement d'arguments en provenance des registres domestique et de l'opinion ont permis de réduire la tension entre le monde civique et le monde connexionniste.

### 3.2. Le critère de la durée de la prestation : équilibre entre mondes civique et domestique

La deuxième épreuve se réfère à la durée d'étalement de la session de formation prestée par l'opérateur. Dans le cahier des charges de l'appel à projets du Forem, les délais de la session de formation pour la mesure Formation générale ne peuvent excéder trois mois. Plusieurs dossiers affichent soit un manque de précision par rapport aux délais soit un dépassement de ceux-ci. Les premiers dossiers erronés présentés par les évaluateurs sont ceux où l'opérateur n'a pas mis de date calendrier pour la session de formation. Une manière de faire face à cela est de se relier au leitmotiv de la procédure de sélection qui est le fait de « *partir d'un point de vue positif* », comme l'exprime un évaluateur. À travers le déroulement du débat, on peut voir que les évaluateurs préfèrent recadrer l'opérateur plutôt que d'exclure son dossier de candidature.

Finalement, les dossiers problématiques sont éligibles même si la durée n'a pas été clairement précisée. Dans l'extrait ci-dessous, un agent exprime la difficulté pour le comité de sélection de prendre position par rapport à certains dossiers de candidature qualifiés de « mitigés ».

*« Des projets sont, parfois, rejetés parce qu'ils contiennent trop de conditions. Le comité de sélection propose à l'opérateur de le mettre en place. Celui-ci doit avoir la chance de dire s'il est preneur ou pas. Le comité va essayer de trouver des solutions pour l'opérateur. Une année, l'opérateur voulait faire une formation en langue mais il ne pouvait pas dans la mesure « Formation générale ». Le cours de langue représentait une toute petite partie de son action. On a demandé à un autre opérateur de prendre en charge ce cours. On va toujours chercher à mettre le dossier en œuvre ».*

Agent B. du siège central du Forem)

D'autres agents précisent ci-dessous qu'un dossier de candidature ne peut être rejeté pour un motif de date calendrier. Un certain espace de négociation est laissé aux opérateurs, entre autres sur les aspects organisationnels (date, lieu, etc.) de la mise en œuvre du projet. Tous ces aspects sont négociés entre l'opérateur et le chargé de relations partenariales lors du premier comité de suivi.

*« On ne va pas refuser un partenaire qui n'a pas précisé les dates de sa session de formation alors qu'il a le droit de préciser son calendrier lors du premier comité d'accompagnement ».*

(CRP I. du Forem 7)

*« Sinon, il y a aussi possibilité de négocier les dates et les lieux car les opérateurs les ont notés dans leur dossier comme ça. [...] En fonction de ça, on essaie d'avoir un calendrier où on a des actions un peu tout le temps et qui se déroulent un peu partout ».*

(CRP S. du Forem 1)

Le chargé peut être amené, lors du premier comité d'accompagnement, à « prendre l'opérateur par la main ». Il va prendre le temps de discuter avec lui afin de s'assurer de la compréhension du dispositif dans lequel il a déposé un projet. De plus, il va le rassurer et l'aider à trouver des solutions aux éventuelles difficultés. Il peut au besoin le recadrer en lui demandant, par exemple, de fournir des informations précises sur les dates de sessions pour le prochain dossier de candidature introduit dans le futur appel à projets. D'après leurs dires, les opérateurs ont l'impression que certaines directions régionales sont plus proches des opérateurs que d'autres.

*« On essaie d'avoir le feed-back sur nos projets d'un maximum de directions régionales. Ce n'est pas toujours facile car il faut la disponibilité. On explique le projet. On ne nous dira jamais que c'est super et que le projet est accepté directement. C'est une sorte de validation du processus pour voir si on est sur le bon chemin. Certaines directions régionales sont plus proches des opérateurs que d'autres ».*

(Opérateur M. du Forem)

Puis, les dossiers hors du délai de trois mois entrent dans la discussion entre évaluateurs. La question est de savoir si les évaluateurs doivent vérifier les périodes d'étalement date à date ou pas. La première solution est d'opter pour cette méthode de sélection mais elle rend inéligible les dossiers hors délai. Seulement, un dilemme se pose : un opérateur qui est flou sur ces dates est éligible alors qu'un opérateur précis mais en dehors du délai des trois mois est non-éligible. Cette réflexion ébranle la première piste de solution. De plus, une région précise que, généralement, « *les opérateurs mettent des dates comme ça sans réfléchir* ». Cela enclenche un questionnement sur l'impact juridique d'un dépassement de deux jours ou de deux semaines.

Sortir de cette embuche nécessite, selon un agent, de recourir « à la cohérence » qui se traduit par un questionnement : « *un dossier avec un délai de deux jours supplémentaires est-il éligible par rapport à un dossier où le délai est de deux semaines* » ? L'objectif est de trouver une condition équitable et applicable à tous les dossiers. Finalement, l'ultime solution qui semble adaptée est d'allonger la période d'étalement de trois jours. La raison avancée est le fait que tous les mois ne se valent pas en termes de nombre de jours. Tous les dossiers sont passés en revue pour appliquer cette règle. En conséquence, certains dossiers sont rendus inéligibles à cause d'un jour en trop, ce qui engendre à certains moments des déceptions chez les évaluateurs. Hélas, ces derniers doivent bien appliquer la *règle* prise de commun accord. Elle s'applique même si l'opérateur a demandé une dérogation et même si la direction régionale a donné une réponse positive par téléphone ; la *règle* redéfinie triomphe.

Au terme de la discussion, les évaluateurs sont arrivés à un compromis. On peut noter d'abord la présence du monde domestique en ce sens où pour justifier la pratique des opérateurs en la matière, les évaluateurs font appel à la connaissance qu'ils ont d'eux. Ainsi, ils savent par expérience que les opérateurs ne font pas attention à ce genre d'éléments. Les délais pour

introduire le dossier sont courts. Certains le rentrent en dernière minute, sans avoir le temps de le relire. Les évaluateurs sont très compréhensifs vis-à-vis de l'attitude des opérateurs. Cette souplesse relève du régime domestique familial où la bienveillance est mise à l'honneur dans la relation. La mobilisation d'arguments appartenant au registre domestique familial permet aux évaluateurs de renouer avec leur mission de créer « du lien » avec les opérateurs.

Les opérateurs savent que la durée d'étalement est de trois mois et que les dates de session sont discutées lors du premier comité d'accompagnement. En ce qui concerne l'argument « trois mois plus trois jours » qui se justifie en raison du nombre de jours aléatoire dans un mois, les évaluateurs font appel à leur bon sens. Au final, l'intervention de ce monde et du bon sens ont pour but de redéfinir le critère de sélection initial qui, apparemment, n'était pas suffisamment précis.

Dans cette épreuve-ci, les évaluateurs du Forem font « *preuve de bon sens dans l'application de la règle* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.374). Un *compromis* entre le monde civique et le monde domestique naît de cette décision. Les évaluateurs font preuve de souplesse vis-à-vis des dossiers de candidature critiques pour ne pas appliquer la règle de façon drastique. Ils souhaitent faire respecter la règle du cadre de l'appel à projets sans pour autant détruire les bonnes relations établies avec les opérateurs. Le bon sens permet l'assouplissement du cadre, tout en gardant *l'esprit de la règle*, et le maintien de la confiance construite entre les agents et les opérateurs. Ce compromis a également pour conséquence la réconciliation entre le monde connexionniste et le monde civique.

### 3.3. Le critère du volume d'heures de la formation : monde civique

Une troisième épreuve se présente. À côté de ces négociations sur le critère des trois mois, certains dossiers sont refusés pour avoir un volume d'heures erroné au niveau de la session de formation. Une erreur, parfois d'une heure, peut rendre inéligible le dossier. Ces deux situations peuvent sembler inéquitables aux yeux des opérateurs. Comment sont-elles traitées ? Quels sont les arguments pour justifier les décisions prises par rapport à ces deux épreuves ? La situation qui se pose est celle-ci : un opérateur introduit un

dossier de candidature où l'action dure 24 heures. Seulement, la mesure impose une durée de 25 heures. Le dossier est déclaré inéligible.

Comment cela se fait-il qu'un critère de trois mois peut être négocié alors qu'un problème d'une heure ne peut l'être dans ce cas-ci ? De plus, l'évaluateur avance pour justification le manque d'attention de la part de l'opérateur. Il le décrit comme « *un opérateur qui ne roule pas* », sous-entendu qu'il est honnête et a bonne *réputation*. C'est un projet auquel la direction régionale tient beaucoup. Celle-ci ajoute des arguments pour rendre le dossier éligible ; entre autres, le fait que l'opérateur a diminué son nombre d'heures car il n'en avait pas besoin d'autant. C'est par honnêteté qu'il l'a fait mais, au final, il se retrouve pénalisé. En utilisant le même type d'argument pour l'épreuve des trois mois, c'est-à-dire des éléments de connaissance de l'opérateur, le dossier reste inéligible. Un dilemme se pose pour un des évaluateurs par rapport au dossier « *qui a été refusé pour 24 heures et qui avait respecté tous les autres critères : s'il avait gardé ces 28 heures initialement prévues mais qu'il dépassait le délai des trois mois, le dossier serait passé alors ?* » (Responsable SRP du Forem 5).

Comment justifier l'inéquité de traitement entre dossiers ? Pourquoi le critère est-il négociable dans une situation et pas dans l'autre ? Plusieurs facteurs interviennent pour expliquer cela. D'abord, la présence de 11 directions régionales autour de la table de négociation implique d'office une variété d'opinions. Chaque région défend ses dossiers de candidature : soit elle essaie de garder les bons dossiers, soit elle essaie d'exclure les mauvais. En fonction des pratiques locales et des tempéraments de chacune, certains dossiers feront l'objet de débat alors que d'autres peu voire pas du tout. Puis, la gestion trilatérale du partenariat au sein du Forem – siège central et directions régionales – accroît l'incertitude et la diversité des pratiques en matière de sélection, ce qui n'est pas le cas d'Actiris où la gestion est bilatérale.

Enfin, même si une heure peut sembler minime, la convention de partenariat avec cet opérateur ne peut être signée car l'Office ne peut pas toucher au contenu du programme proposé dans le dossier. Pour être éligible, l'opérateur devrait ajouter une heure dans son programme, ce qui change le contenu de la mesure. Il ne peut pas le faire car cela dénaturerait *l'esprit* de la mesure. Dans le cadre de la durée d'étalement des trois mois, l'Office ne touche pas au programme initial. Il ne fait que préciser les modalités du cadre dans

lequel la session de formation doit se dérouler. C'est uniquement la *lettre* qui est quelque peu modifiée et non *l'esprit* de la mesure.

Dans la manière dont le processus de sélection et, plus particulièrement, la grille d'éligibilité (ou de recevabilité) sont organisés par les SPE, seul le monde civique devrait servir de cadre de référence. Cependant, on peut voir que les critères de sélection et les règles ont des limites. Ainsi, les négociations entre les évaluateurs du Forem font intervenir d'autres arguments relevant de registres de justification différents comme le monde domestique et le monde de l'opinion. Ces registres de justification ne servent que de détour pour concilier le monde civique et le monde connexionniste. En est-il de même pour la phase de sélection par rapport au contenu du dossier ? D'autres registres de justification interviendront-ils également dans l'élaboration du jugement concernant les dossiers de candidature critiques ? Les évaluateurs d'Actiris seront-ils plus mis à l'épreuve dans cette étape de la procédure de sélection ?

#### 4. LA PHASE D'ANALYSE APPROFONDIE DU CONTENU DES DOSSIERS

Cette partie est consacrée au cœur du processus de sélection des dossiers de candidature. À ce stade-ci, les évaluateurs examinent le contenu du dossier et l'adéquation avec le cadre de l'appel à projets ainsi que les besoins de la région. Les dossiers peuvent poser problème sur toute une série d'éléments : la réalisation de stages à l'étranger, les livrables à fournir à l'Office de l'Emploi, le suivi du stagiaire, le public-cible, etc. Une manière de mettre en exergue la richesse des négociations dans le traitement de ces dossiers est de se baser sur les tensions qu'elles génèrent entre les mondes de justification. Une série de situations ont été regroupées pour permettre l'illustration de ces tensions.

## 4.1. Influence notable du monde domestique et du monde industriel...

Dans la phase d'éligibilité et de recevabilité, nous avons vu que les argumentaires appartenant au monde domestique sont très présents lors des débats et ce, surtout au Forem. Les évaluateurs mobilisent également des arguments relevant du monde de l'opinion du fait de s'interroger sur la *réputation* de l'opérateur et sur celle de l'Office de l'Emploi. L'association de ces deux registres de justification permet aux évaluateurs de sortir de la tension fondamentale. En phase de sélection, l'alliance entre les mondes semble différente dans la résolution des épreuves.

### 4.1.1. ... sur les dossiers critiques à conditionner par le Forem

Un ensemble *d'épreuves*, identifiées par les évaluateurs du Forem, vont mettre en évidence la présence toujours très prégnante du registre domestique dans le traitement des dossiers de candidature. Un exemple au niveau de la phase de pertinence l'illustre bien. Un des projets évalués propose aux demandeurs d'emploi de faire un stage qui se déroule en dehors des frontières belges. Ce genre d'activité est autorisé par l'Office pour autant qu'il y ait un lien direct avec l'accompagnement et/ou la formation du demandeur d'emploi. Les stages à l'étranger souffrent d'une image négative car ils sont considérés comme une activité ludique et non comme un stage de réinsertion socioprofessionnelle. La région où le projet a été déposé précise que ce stage est très bénéfique pour les stagiaires. Les données budgétaires par rapport à la location du gîte sont manquantes dans le dossier de candidature. En principe, l'Office ne peut pas conventionner un dossier incomplet.

Comme l'opérateur répond aux appels à projets depuis quelques années, il est très connu du SRP. La direction régionale concernée précise que le projet avait été accepté tel quel les années précédentes et que l'opérateur n'a pas de frais de location car le gîte lui appartient. Elle a cette information car elle connaît personnellement l'opérateur. Hormis la question de la location du gîte, un autre problème se pose en termes de couverture d'assurance pour le stagiaire. L'Office couvre uniquement les frais de déplacement. Dès lors, il est nécessaire de s'assurer que le pays d'accueil prévoit la prise en charge

de cette assurance. Comme il s'agit d'un stage, l'opérateur doit prouver que le pays d'accueil assure les stagiaires. Finalement, le dossier est accepté à condition de fournir cette preuve-là.

Quel registre de justification intervient lors du débat entre évaluateurs ? On peut remarquer la présence du monde domestique et, plus particulièrement, celle du registre domestique familial. Ces deux mondes interviennent dans la discussion afin d'apporter des réponses aux questionnements sur le contenu du dossier. La connaissance interpersonnelle permet d'aboutir plus rapidement à une décision favorable pour l'opérateur. S'il s'agissait d'un opérateur inconnu, il aurait certainement eu un nombre plus important de conditions à respecter pour pouvoir mener le projet. Ainsi, le monde domestique familial permet à l'Office d'accepter le dossier de candidature tout en répondant à sa mission de construction de partenariats avec des opérateurs externes. Le monde de l'opinion apparaît également dans le débat entre évaluateurs et, plus précisément quand les agents évoquent l'image négative de l'activité et, par conséquent, celle du SPE. Cet argument, il reste en arrière fond dans l'élaboration du *jugement*.

Un autre dossier de candidature pose question aux évaluateurs sur le public-cible. Ceux-ci estiment que les demandeurs d'emploi recrutés comme stagiaires sont trop proches de l'emploi. Le cadre de l'appel à projets spécifie que les opérateurs doivent recruter des demandeurs d'emploi qui sont également éloignés du marché du travail. Comme la direction régionale connaît bien l'opérateur, rédiger une recommandation n'est pas nécessaire. L'agent en charge du dossier précisera à l'opérateur, lors du premier comité de suivi du projet, d'élargir le public. Dans le cadre d'un autre dossier critique, la direction régionale en charge du dossier précise d'emblée de supprimer les conditions car elle estime que « *l'équipe fait du bon travail et ce, même si elle est jeune* ». La direction régionale connaît bien l'opérateur et le travail qu'il fournit. Par ces dires, elle souligne la bonne connaissance qu'elle a de l'opérateur en question. Ces arguments relèvent des registres de justification de type domestique mais également de type industriel du fait d'évoquer la qualité du travail réalisé par l'opérateur.

Ces arguments agissent ensemble pour faire passer le dossier d'un statut d'acceptation sous recommandation à un statut d'acceptation tel quel. On peut remarquer que l'argument du *- travail fourni par l'opérateur -*, se référant au monde industriel, vient appuyer l'argument du régime domestique qui

est placé au premier plan dans la justification. L'argument de l'efficacité du travail vient également alimenter la *bonne réputation* de l'opérateur. Ainsi, les arguments appartenant au monde industriel ont un impact sur la réputation de l'opérateur. Les évaluateurs nourrissent la représentation qu'ils ont de l'opérateur grâce à ces éléments. La réputation de l'opérateur est une « étiquette » construite par les évaluateurs du SPE. Ces arguments mettent en avant la *grandeur* de l'opérateur : il est *performant* et *fonctionnel*, ce qui rend, en conséquence, inopportune l'élaboration de conditions et/ou de recommandations.

Dans ces différentes situations, les évaluateurs adoptent plutôt l'attitude bienveillante. Les arguments font référence au registre domestique de type familial (Ferrerias, 2007), en ce sens où les évaluateurs protègent les opérateurs de se voir infliger de nouvelles contraintes. *A contrario*, d'autres dossiers ne bénéficient pas d'arguments relevant de ce registre de la bienveillance. Le registre de justification utilisé par les évaluateurs est toujours celui du monde domestique mais de type autoritaire. C'est le cas par exemple pour un opérateur qui travaille depuis 7 ans avec l'Office. L'évaluateur insiste pour imposer une recommandation car l'opérateur n'a pas bien compris le mode d'évaluation des stagiaires. La direction régionale a beau insister à chaque convention de partenariat, rien n'y change. C'est parce qu'elle connaît bien la manière de travailler de l'opérateur qu'elle peut faire cette demande-là.

À travers l'argumentation de la direction régionale, on aperçoit à nouveau cette association entre le monde domestique et le monde industriel. Les évaluateurs apportent des éléments de connaissance sur le travail de l'opérateur qui ne joue pas en faveur de ce dernier. La recommandation, souhaitée par la direction régionale, est nécessaire pour tenter de faire passer l'opérateur d'un état de petitesse à un état de grandeur. Son *inefficacité* en matière d'évaluation des stagiaires n'est plus tolérée, surtout après autant d'années de collaboration avec le SPE. Les évaluateurs souhaitent qu'il comprenne les attentes de l'Office.

Toujours dans la même optique. Un autre dossier de candidature est déposé, lui, à l'identique (reconduction du projet précédent) mais les évaluateurs remarquent la présence de changements au niveau des tests proposés aux demandeurs d'emploi. Ce changement n'est pas autorisé car le contenu du projet déposé doit rester similaire au projet réalisé dans l'appel à projets

précédent. Hélas, les évaluateurs n'arrivent pas à cerner les changements effectués. De plus, le dossier est trop centré sur la mobilisation du demandeur d'emploi et pas suffisamment sur le diagnostic. La direction régionale conclut que l'opérateur se repose sur ses lauriers. Par conséquent, il ne fait plus d'efforts pour faire évoluer son projet. Enfin, les résultats montrent qu'il effectue des filières internes, ce qui consiste en le passage de demandeurs d'emploi du projet financé par l'appel à projets vers une formation interne à l'organisme. Cette pratique n'est pas tolérée par l'Office car le dispositif de l'appel à projets ne peut servir à promouvoir les formations internes.

On peut remarquer que les évaluateurs évoquent des arguments appartenant au registre domestique de type autoritaire par rapport à cet opérateur-là. Des conditions doivent être rédigées afin de remédier à ce laisser-aller et d'imposer à l'opérateur le respect des règles. Cette épreuve met en évidence l'attitude *sans gêne* d'un opérateur qui ne fait plus d'effort pour faire évoluer son projet. Le dossier de candidature est retenu par les évaluateurs mais avec l'introduction de conditions. Ainsi, l'opérateur doit préciser la méthodologie, les outils utilisés (les tests) et les ressources humaines dont il dispose.

Le but de ces conditions est de faire prendre conscience à l'opérateur de la faiblesse de son dossier afin qu'il s'attelle à faire évoluer son projet de formation. Cette prise de conscience lui permettrait d'atteindre l'état de grand ayant les qualités du *bienveillant* et de l'*avisé*. L'intervention d'arguments relevant du régime domestique autoritaire atténue la tension fondamentale en prônant le respect des règles. Ces arguments ont pour fonction de permettre aux évaluateurs de se rattacher au cadre de l'appel à projets, c'est-à-dire au monde civique ; tout en admettant la signature d'une convention de partenariat avec cet opérateur-là. Le monde de l'inspiration apparaît en filigrane dans l'argumentation mettant en évidence le repos de l'opérateur sur ses lauriers, comme s'il manquait d'inspiration, de *créativité*, d'*imagination*. Il émerge par l'attitude du *petit* en ce sens où l'opérateur est *attaché aux habitudes*, ce qui semble avoir des conséquences négatives sur les résultats. Ce « manque d'inspiration » altère la renommée de l'opérateur. On peut supposer qu'à l'inverse, une bonne inspiration pourrait influencer positivement la réputation de celui-ci. Dans ce cas-ci, le monde de l'inspiration a un lien avec le monde de l'opinion à travers l'intermédiaire du monde industriel.



Les choses se profilent différemment du côté d'Actiris car les évaluateurs n'ont pas à élaborer des conditions et/ou recommandations comme le font les agents du Forem. Aucun débat n'a lieu sur le statut des exigences à imposer à l'opérateur. La distinction entre condition et recommandation n'existe pas. Généralement, les dossiers de candidature sont acceptés ou refusés. Il arrive par moment qu'un dossier se voit attribuer une condition en matière de nombre de stagiaires à suivre, par exemple. Les évaluateurs n'ont pas de discussion sur le fait de formuler oralement ou non une condition à l'opérateur pour la mise en œuvre du dossier. Cela s'explique du fait que les agents d'Actiris n'organisent pas de rencontre individuelle avec chaque opérateur pour la mise en œuvre de leur prestation. Seules quelques séances collectives sont prévues par année. Cette dimension collective ne permet pas aux évaluateurs de négocier la présence ou non de conditions. Par souci de clarté vis-à-vis de l'opérateur, la condition, si elle est nécessaire, doit être écrite dans la lettre de réponse et non exprimée verbalement par un agent.

Il semble important de faire une remarque au niveau de la rédaction des dossiers de candidature. Certains opérateurs du Forem, connus d'avant la mise en place des appels à projets, s'inscrivent dans une forme de « routine », précise un agent ci-dessous. Depuis le nombre d'années que les appels existent, un effet d'habitude s'est installé chez certains partenaires, comme le fait de ne plus faire évoluer son projet. Certains opérateurs n'hésitent pas à demander aux chargés de relations partenariales les termes qu'il convient d'écrire dans le dossier de candidature afin d'être plus facilement sélectionné. Il semble y avoir en quelque sorte des mots-clés plus en vogue que d'autres. Un opérateur peut construire un bon dossier de candidature sans pour autant réaliser un bon travail avec les demandeurs d'emploi. Il est alors difficile pour les évaluateurs de trouver des arguments pour refuser ce type de dossier.

*« Il y a des opérateurs qui sont très bons dans la rédaction de projets mais leurs projets ne valent rien. Il y en a d'autres qui ont des supers bons projets sur le terrain mais qui ne savent pas rédiger un dossier de candidature. On ne sait rien faire. [...] Il y en a qui sont très malins car ils savent les mots qu'il faut mettre dans le dossier pour que ça passe. Maintenant, on est dans le 7<sup>ème</sup> appel à projets. Je pense que les opérateurs commencent à savoir ce qu'il faut mettre dans le dossier ».*

(Agent E. du siège central du Forem)

*« Lorsque les partenaires remplissent leur dossier, ils m'ont déjà demandé quels sont les mots à la mode. Quand ils mettent ces mots-là, ça passe. Il faut y être très attentif. C'est très politisé tout cela ».*

(CRP G. du Forem 8)

*« Un opérateur malin, qu'il soit le plus mauvais du monde, peut être retenu car il aura rédigé ce qu'il faut. On n'a pas d'arguments béton pour le refuser. On ne rejette pas un dossier sur l'avis personnel d'un évaluateur ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

Actiris ne rencontre pas encore ce genre de situation car les appels à projets existent depuis moins longtemps qu'au Forem. Il a mis en place ce dispositif en 2008 alors que Forem a lancé son premier appel à projets en 2004. Les opérateurs du Forem ont eu l'opportunité de s'habituer à la technique de rédaction d'un dossier de candidature, ce que les opérateurs d'Actiris n'ont pas encore eu le temps de faire.

#### 4.1.2. ... sur les dossiers critiques à refuser par Actiris

Du côté d'Actiris, les évaluateurs ont également des difficultés à faire abstraction de la connaissance qu'ils ont des opérateurs. Les commentaires par rapport à la collaboration antérieure avec l'opérateur peuvent être positifs ou négatifs en fonction de la manière dont celle-ci s'est déroulée. Certains évaluateurs font intervenir positivement dans leurs arguments cette connaissance interpersonnelle. Par contre, d'autres avancent une argumentation jouant en défaveur du dossier. Chaque évaluateur donne son avis sur la collaboration antérieure et, plus particulièrement, sur les types de contact avec l'opérateur.

*« C'est difficile de faire abstraction des connaissances que l'on a du partenaire. [...] Même si l'encadré n'a pas été rempli par l'opérateur, on connaît l'information. On peut attribuer une cote. [...] Le dossier n'est pas si mauvais que ça. J'essaie de faire abstraction que je connais l'opérateur. [...] Lui, c'est un ancien partenaire. [A contrario, il est également possible d'entendre que] le curriculum vitae n'est pas bon. En plus, c'est un partenaire « casse-pied ». [...] Dans le passé, c'était une catastrophe. Le dossier est complet mais sans détail. Je connais l'opérateur ».*



*depuis longtemps. Il y a une grande rotation. L'organisme a l'expérience institutionnelle mais je ne sais pas qui va s'occuper du public. Il n'y a pas l'expérience de l'individu, c'est-à-dire du formateur. [...] Je connais bien le partenaire mais je n'ai pas un avis positif sur son dossier. Ce n'est pas agréable ». Dires de différents évaluateurs lors de comités de sélection<sup>55</sup> à propos des dossiers de candidature.*

La situation la plus désagréable à laquelle les évaluateurs doivent faire face, c'est quand le dossier de candidature est mitigé alors que l'opérateur réalise un travail de qualité. Un évaluateur exprime ci-dessous ce type de difficulté. Le dossier ne contient pas suffisamment d'éléments pour qu'il soit jugé comme étant un dossier « cohérent ». L'agent sait, pourtant, pertinemment bien la qualité du projet et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi effectué par l'opérateur. Hélas, le dossier reste trop faible selon les membres du comité d'évaluation. En accord avec ses pairs, l'évaluateur doit juger négativement le dossier. Ce genre de situation crée des tensions relationnelles entre l'opérateur et le SPE. L'agent doit être en mesure d'y faire face.

*« Il y avait un dossier qu'on sentait un peu mitigé au niveau de la description. Si le partenaire ne donne pas assez d'éléments pour montrer que son projet est bien, ce n'est pas bon. Quand le dossier est mal fait, il n'y a pas de cohérence. Parfois, il y a un dossier où on sent qu'il y a de la cohérence mais il y a trop peu d'éléments pour dire que c'est bon. On sait que c'est un bon projet. Quand il y a des résultats positifs, c'est difficile. On doit lancer la procédure et dire non, c'est comme ça. Et, ça donne naissance à des tensions avec l'opérateur ».*

(Agent C. d'Actiris)

Il est encore moins aisé d'être dans l'objectivité quand les relations partenariales sont sources de tensions. Un des dossiers est jugé comme étant « bon » par les évaluateurs, mais il présente quelques faiblesses importantes. Le curriculum vitae est « honteux », d'après plusieurs évaluateurs qui le considèrent même comme « de la poudre jetée aux yeux ». De plus, l'opérateur demande à accompagner une centaine de demandeurs d'emploi, ce qui semble être une quantité exagérée. Enfin, il donne des explications

55 Observation de comité de sélection en date du 09 et du 14 juin 2011.

générales sur son projet sans fournir de plus amples précisions et il mélange les objectifs et la méthodologie, ce qui rend le dossier incompréhensible.

Selon les évaluateurs, ces différents aspects n'assurent pas la *qualité de l'accompagnement* des demandeurs d'emploi par l'opérateur. Les faiblesses du dossier ne permettent pas aux évaluateurs de considérer *l'expertise* de l'opérateur comme un gage de qualité. *L'efficacité* et *l'efficience* de la prestation ne sont pas garanties à travers le dossier tel qu'il est en l'état. Les évaluateurs ont en quelque sorte peur que cet état de petitesse - *l'inefficacité* dans la rédaction d'un curriculum vitae - s'étende également au travail d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cet argument, s'inscrivant dans le registre industriel, procure une *mauvaise réputation* à l'opérateur en question. Les agents de l'Office peuvent avoir, en conséquence, des réticences à s'engager dans une relation partenariale avec lui.

Lors du débat autour de ce dossier de candidature, certains évaluateurs avancent des arguments, appartenant au registre domestique, en disant que l'opérateur n'est pas très agréable dans les relations au quotidien. Ce dernier adopte la conduite du *petit* dans le monde domestique, c'est-à-dire qu'il *s'énerv*e rapidement et qu'il peut parfois être *impoli*. Ces attitudes *sans gêne* renforcent à nouveau la *mauvaise réputation* de l'opérateur aux yeux de l'Office. Les évaluateurs avancent des arguments appartenant au monde de l'opinion de type « négatif » car ils ne veulent pas d'un conventionnement avec un opérateur ayant au premier abord une *mauvaise réputation*. La règle initiale est appliquée de façon drastique. Le dossier de candidature est exclu du processus de sélection. Dans l'extrait ci-dessous, un agent décrit l'attitude *sans gêne* de l'opérateur. Il parle de collaboration étroite entre les opérateurs et les agents dans le cadre de réunions méthodologiques. Un des opérateurs a organisé un groupe d'accompagnement pour les jeunes demandeurs d'emploi. Il rencontre quelques difficultés à mettre en place ce groupe car il ne fonctionne pas très bien. L'opérateur en question s'est énervé sur les agents en disant qu'Actiris ne l'écoute pas alors qu'il est en difficulté.

*« En réunion, certains opérateurs s'énervent parfois. L'opérateur W. a créé un groupe pour les jeunes demandeurs d'emploi qui pour l'instant n'a pas très bien débuté. Alors, il est fâché contre Actiris car il dit qu'on ne veut pas l'écouter. C'est un partenaire désagréable parfois au téléphone. Il peut être impoli ».*

(Agent K. d'Actiris)

Les opérateurs ont souvent plusieurs conventions de partenariat avec le SPE. Dans certains dispositifs, ils ont la possibilité de négocier le cadre du partenariat alors que dans d'autres non. Quand les négociations se passent mal dans un des espaces de collaboration, les évaluateurs gardent, souvent, en mémoire ces problèmes lors de l'analyse du dossier de candidature, déposé dans l'appel à projets. Les évaluateurs sont empreints d'appréhensions lorsqu'ils doivent statuer sur ces dossiers. Ils craignent de juger négativement un dossier, auquel cas cela pourrait avoir un impact négatif sur le déroulement de la collaboration dans le cadre des autres dispositifs.

Contrairement au Forem, il semble que le monde domestique intervienne moins dans les *épreuves* rencontrées lors des comités de sélection chez Actiris. Plus particulièrement, le registre domestique familial paraît moins prégnant dans les discours des agents. Il en est ainsi certainement en raison d'une proximité moins forte entre les agents d'Actiris et les partenaires d'insertion socioprofessionnelle. Les agents n'ont que très rarement des rencontres individuelles avec les partenaires. Des réunions peuvent s'organiser lorsqu'il y a un problème dans la mise en œuvre de la convention de collaboration ou une demande spécifique de la part du partenaire. Sinon, l'accompagnement des projets s'effectue lors de réunions avec l'ensemble des partenaires d'un appel à projets spécifique. Ce manque de proximité demande aux nouveaux agents un laps de temps pour connaître l'ensemble des partenaires. Par contre, tout comme au Forem, le registre de type autoritaire est présent lorsque les opérateurs ont des attitudes déplacées et ce, dans le but de leur imposer le respect du cadre de l'appel à projets et/ou des règles de savoir vivre.

## 4.2. Effets de la réputation et de la performance dans le jugement des dossiers « inconnus »

Généralement, le monde domestique et le monde de l'opinion sont entremêlés au travers des argumentaires développés par les évaluateurs. Dans certaines épreuves, ces deux registres de justification n'agissent pas de pair. Par exemple, dans le cas d'un dossier où l'opérateur est inconnu de l'Office de l'Emploi. Les évaluateurs ne peuvent, en conséquence, se servir de l'expérience de collaborations antérieures pour éclairer certains aspects du dossier qui leur posent question. L'opérateur *inconnu* est dans un état

de *petitesse* en phase de sélection par rapport à ses homologues qui sont *connus* des SRP. Il est en quelque sorte « *banal* » aux yeux des évaluateurs. Pour quitter cette posture, il doit démarquer son dossier par rapport à ceux de ses pairs afin de se voir jugé positivement par les évaluateurs.

Dans le cadre de la procédure de sélection, les évaluateurs d'Actiris regardent l'expérience de l'opérateur en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Qu'ils soient connus ou non de l'Office, les opérateurs doivent expliquer dans le dossier de candidature leur expertise et fournir un curriculum vitae (cv) du formateur qui encadrera les chercheurs d'emploi. Un des dossiers contient, tout comme le dossier critique précédent, un cv « médiocre » d'après les dires des évaluateurs. Ces derniers développeront-ils le même type d'argumentaire vis-à-vis de ce nouvel opérateur ? Laisseront-ils une chance à celui-ci ? Dans le cadre du suivi des demandeurs d'emploi, le formateur doit les aider à rédiger un cv. À partir du moment où l'opérateur, lui-même ne sait pas rédiger correctement le cv de son formateur, comment pourra-t-il en réaliser avec les demandeurs d'emploi. Les évaluateurs s'interrogent sur la qualité du travail que l'opérateur pourra fournir. Comme ce dernier n'a jamais été partenaire d'Actiris, il est difficile pour les évaluateurs de se baser sur les résultats de collaborations antérieures qui pourraient démontrer la qualité du travail fourni par l'opérateur.

Comme l'opérateur postulant est de type privé marchand, les évaluateurs estiment que le cv doit être parfait mais ce n'est pas le cas. Ils précisent que l'opérateur a un peu d'expérience en matière d'accompagnement. Ils ne veulent pas prendre le risque d'accepter le dossier de candidature car le cv n'est pas bon. Cet élément ne fournit pas à l'Office suffisamment de garanties par rapport à la qualité de l'accompagnement offert par l'opérateur aux demandeurs d'emploi. D'autres problèmes s'ajoutent à celui du cv. L'opérateur n'a pas l'air d'avoir bien compris les différentes phases (élaborées par Actiris) par lesquelles le demandeur d'emploi doit passer. Les évaluateurs notent l'absence de matériel (PC, imprimante, téléphone) pour aider le stagiaire dans la réalisation de sa recherche d'emploi. Tous ces aspects ne jouent pas en faveur de l'acceptation du dossier. Apparemment, cet opérateur a déjà introduit des dossiers de candidature les années précédentes mais il n'a pas été retenu. Ceci constitue un élément supplémentaire qui n'incite pas les évaluateurs à attribuer une note positive au dossier.

Les agents d'Actiris n'ont pas encore eu l'occasion de construire une « étiquette » sur la réputation de l'opérateur à l'aune des résultats et contacts antérieurs. Ils n'ont que le dossier de candidature comme pièce maîtresse pour construire leur représentation de l'opérateur. Les seuls éléments à leur disposition démontrent l'état de petitesse de l'opérateur en matière de performance dans la rédaction d'un cv. Les évaluateurs ont des réticences à s'engager dans une relation de collaboration avec cet opérateur-là car cela est peut-être le signe d'un état de petitesse généralisé au travail d'accompagnement du demandeur d'emploi. Même s'il s'agit d'un nouvel opérateur, aucune faveur ne lui est octroyée en la matière. L'Office de l'Emploi doit avoir un minimum de garanties afin de s'engager dans une relation de partenariat avec un opérateur. Le raisonnement des évaluateurs est similaire à celui de l'épreuve précédente. Il est sous-tendu par le *principe supérieur commun* qui est l'équité entre les opérateurs. Selon les évaluateurs, deux dossiers de candidature dans une situation critique similaire doivent recevoir le même jugement et ce, afin d'éviter les plaintes de l'un ou l'autre opérateur concerné.

Un agent relate ci-dessous l'importance pour le nouvel opérateur de fournir suffisamment de garanties afin que son dossier de candidature soit jugé comme étant acceptable.

*« Si dans le dossier, on voit que les choses sont bien justifiées, que la méthodologie proposée est cohérente, qu'il y a un intérêt réel, l'opérateur peut être sélectionné même s'il n'a pas d'expérience. Mais, à un moment donné, il faut qu'on s'assure d'une certaine qualité parce que c'est vers eux que l'on va envoyer les chercheurs d'emploi. Il faut s'assurer de la qualité, du sérieux, de la philosophie, que l'opérateur partage un peu les mêmes valeurs qu'Actiris. Les opérateurs ne se rendent pas compte que, quand ils écrivent, on perçoit des choses entre les lignes. À leurs questions, on se rend vite compte qu'ils n'ont absolument pas compris l'appel à projets et qu'ils veulent seulement des financements en plus. Qu'ils ne postulent pas alors ou s'ils postulent, ils n'ont tellement rien compris qu'ils sont recalés ».*

(Agent H. d'Actiris)

Du côté du Forem, les dossiers de candidature des opérateurs *inconnus* ne posent pas tant d'interrogations aux évaluateurs. Pourtant, dans certaines directions régionales, la priorité est donnée aux nouveaux opérateurs /

projets. Dans la phase de sélection, la plupart des nouveaux dossiers sont traités rapidement car ils répondent ou non au cadre de l'appel à projets. Il est vrai que le Forem reçoit un nombre beaucoup plus important de dossiers de candidature qu'Actiris. Pour un appel à projets, le Forem réceptionne plus de 800 dossiers de candidature alors qu'Actiris en traite au maximum une trentaine par dispositif. Actiris ne peut, en conséquence, éliminer trop de dossiers auquel cas il ne remplira pas sa mission de mise en réseau.

Les épreuves rencontrées par les évaluateurs du Forem ne sont pas nécessairement similaires à celles de leurs homologues d'Actiris. Par exemple, les opérateurs ne doivent pas fournir de curriculum vitae du formateur qui accompagne les demandeurs d'emploi. Un seul dossier d'un opérateur *inconnu* a fait naître un débat entre évaluateurs car les garanties en termes de moyens n'étaient pas satisfaisantes. Le dossier devait être refusé mais les évaluateurs ont avancé trop peu d'arguments valables pour pouvoir le rejeter. La solution a été de demander à la direction régionale concernée son intérêt pour ce projet. La réponse étant positive, les évaluateurs ont rédigé une série de recommandations en termes de stage pour les demandeurs d'emploi et de précision du contenu des modules proposés dans le projet.

Dans cette épreuve, le manque de garanties ne rassure pas les évaluateurs sur le fait que l'opérateur fera un *travail d'accompagnement de qualité* avec les demandeurs d'emploi. La seule manière, pour l'Office, d'éviter de prendre trop de risque est d'imposer une série de recommandations à l'opérateur pour la mise en œuvre de son projet. Le non-respect de celles-ci aura un impact négatif sur la *réputation* de l'opérateur aux yeux des évaluateurs et ce, d'autant plus que les *résultats quantitatifs* obtenus sont mauvais. La recommandation a un cachet obligatoire. Lors d'un prochain appel à projets, il se pourrait que cet opérateur-là ne soit plus sélectionné s'il ne respecte pas ses obligations.

Sans un certain nombre de garanties, les SPE ne peuvent pas s'engager dans une collaboration avec l'opérateur. Ils prennent d'importants risques en ce sens où une mauvaise prestation d'un opérateur a, nécessairement, un impact négatif sur le suivi des demandeurs d'emploi. En conséquence, les SPE n'auront pas rempli leur mission d'accompagnement des chercheurs d'emploi, ce qui portera atteinte à leur *réputation*. Par le fait d'accorder une grande importance à l'image de l'Office, les évaluateurs avancent des arguments appartenant au monde de l'opinion de type négatif. Se protéger

de ce genre de risque nécessite pour les évaluateurs de s'en tenir au canevas de l'appel à projets, ce qui permet d'exclure un opérateur en justifiant qu'il ne répond pas à tel ou tel critère du cadre.

Tant du côté d'Actiris que du Forem, on peut remarquer que l'argument avancé par les évaluateurs sur la qualité du travail d'accompagnement du demandeur d'emploi, appartenant au registre industriel, vient nourrir la réputation de l'opérateur. Cette réputation se construira positivement ou négativement grâce entre autres aux résultats issus de la prochaine convention de partenariat. La présence de résultats négatifs peut avoir un impact néfaste sur la réputation du SPE, en ce sens où ce dernier n'aura pas rempli correctement sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le registre de justification industriel est étroitement lié au registre de l'opinion. En cas de risques pour l'Office, les évaluateurs développent des arguments relevant du registre de l'opinion de type négatif et ce, dans le but d'éviter la signature d'une convention de partenariat avec l'opérateur en question. Ils estiment nécessaire de rappeler le cadre de l'appel à projets à l'opérateur. Dès lors, on peut remarquer que la tension fondamentale est atténuée par la présence d'une étroite connexion entre le monde de l'opinion de type négatif et le monde civique.

Nous allons examiner la troisième épreuve qui correspond aux dossiers de candidature dont les résultats obtenus lors de précédents conventionnements avec le SPE ne sont pas bons.

### 4.3. Impact de la collaboration antérieure sur le jugement du dossier

Dans le cadre d'appels à projets antérieurs, certains opérateurs n'ont pas rempli correctement leurs obligations en tant que prestataires du SPE. Certains n'ont pas obtenu de bons résultats ou n'ont pas rempli leurs devoirs administratifs envers l'Office et/ou les demandeurs d'emploi. Parfois, la relation entre l'opérateur et le chargé de relations partenariales (ou le gestionnaire de projets) a connu de fortes tensions voire des conflits. Toutes ces épreuves ne donnent pas une bonne *réputation* à ces opérateurs-là. Comment les SPE vont-ils évaluer ces dossiers à l'aune des faits appartenant aux conventionnements passés ? De quelle manière vont-ils en tenir compte dans leur jugement ?

#### 4.3.1. Du côté du Forem

Au sein du Forem, la phase de la pertinence (du projet par rapport aux besoins de la direction régionale) fait intervenir les résultats de la collaboration antérieure entre l'Office et l'opérateur. Les résultats peuvent agir en faveur ou en défaveur de la sélection du dossier. Par exemple, un partenaire de longue date a rentré un dossier qui est bien rédigé, selon les évaluateurs mais, il n'a pas rempli ses obligations en termes de gestion administrative vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Par la signature d'une convention de partenariat avec l'Office, l'opérateur doit lui renvoyer des documents administratifs en vue de la rétribution (un euro de l'heure) des stagiaires pour le suivi de la formation.

Le manquement à cette obligation a généré des retards de paiement et, par conséquent, des plaintes en provenance des demandeurs d'emploi concernés. Tout au long du suivi du projet (sur trois appels à projets), l'agent a réprécisé les règles du conventionnement à l'opérateur en question. Il a également proposé des pistes de solution mais rien n'a changé. L'Office s'est retrouvé chaque année avec des plaintes de stagiaires. Sur la base des évaluations antérieures mettant en avant tous ces faits, les évaluateurs décident de ne pas retenir le dossier. Ils estiment que l'opérateur ne fait pas suffisamment preuve de bonne foi dans la collaboration. L'opérateur reste en permanence dans la posture de *l'inefficace*, c'est-à-dire le *petit* du monde industriel. Il possède cet état uniquement en matière de gestion administrative des stagiaires.

*« On a refusé un opérateur car ça fait des années qu'on travaille avec lui et, malgré tout ce qu'on a mis en place, on a constaté une dégradation dans la collaboration et le suivi des projets. On s'est retrouvé avec des plaintes de stagiaires. Avec de tels éléments, on argumente contre le dossier même s'il est bien écrit ».*

(CRP M. du Forem 5)

Un évaluateur précise qu'il ne peut tenir compte du déroulement de la collaboration antérieure seulement à la suite de l'identification de faits objectivables. Un fait objectivable est, par exemple, le retard dans le paiement des stagiaires parce que l'opérateur a omis de remplir les formulaires C91 (paie stagiaire) dans les temps. Les faits doivent être notifiés dans un rapport de comité de suivi, dans un rapport d'activités ou dans des courriels. Si ce

n'est pas le cas, les évaluateurs ne peuvent pas prendre en compte ces faits-là. Ils doivent être en mesure d'amener la preuve de leur existence.

*« On peut tenir compte des collaborations antérieures dans la sélection du projet si on l'a notifié soit dans le rapport d'évaluation soit dans des courriels. Dans l'avis de pertinence, on a un critère sur les évaluations antérieures. C'est pris en compte si c'est notifié quelque part. On doit avoir des preuves écrites, objectivables. Par exemple, l'opérateur est toujours en retard pour la paie stagiaire. Les personnes n'ont pas leur formulaire C91 et sont payées en retard par l'ONEm »*

(CRP W. du Forem 9)

Quels sont les registres de justification qui jouent dans cette épreuve ? L'opérateur est connu depuis quelques années, ce qui a permis au chargé de découvrir le fonctionnement de l'opérateur sous tous ses angles. Hélas, même en précisant les règles du conventionnement, c'est-à-dire en adoptant l'attitude autoritaire, l'opérateur n'a pas changé sa manière de gérer la dimension administrative du partenariat. Le chargé a également essayé la posture de bienveillance en proposant des pistes de solution pour aider l'opérateur à mieux gérer cet aspect. Cependant, aucun changement n'a eu lieu. L'opérateur reste toujours dans la posture du petit qui n'applique pas les règles de conventionnement avec le SPE.

Cette attitude, ayant pour impact de rendre non-performant le travail de l'opérateur, ne donne pas à l'Office une bonne *image* de l'opérateur en question. La *réputation* de ce dernier s'amenuise au fur et à mesure du dépôt de plaintes des stagiaires. L'*inefficacité* de l'opérateur, argument relevant du registre industriel ne lui construit pas une belle *réputation*. Il est clair que ces plaintes ont des conséquences sur l'Office : elles nuisent à sa bonne *réputation*. Dès lors, les évaluateurs refusent le conventionnement de l'opérateur en s'appuyant sur des arguments relevant des registres de justification de type domestique et industriel afin de mettre en exergue le non-respect du cadre de l'appel à projets et le manque de performance de l'opérateur. On voit l'influence du monde industriel sur le monde de l'opinion, c'est-à-dire sur la construction de la réputation de l'opérateur qui peut altérer celle de l'Office de l'Emploi.

Le refus de conventionnement n'exclut pas la possibilité d'une nouvelle convention de partenariat entre l'Office et cet opérateur-là. Il s'agit juste d'un refus dans le cadre de cet appel à projets-ci. Plusieurs agents évoquent ci-dessous la possibilité pour un opérateur de ne pas obtenir le conventionnement avec le SPE parce que la collaboration antérieure ne s'est pas bien déroulée. Un opérateur ayant eu une mauvaise évaluation en raison du non-respect des prescrits, de la non-atteinte des résultats fixés préalablement, de difficultés au niveau de la communication avec l'agent du SPE ne constitue pas un gage de confiance pour l'Office. Il ne peut poursuivre la collaboration de partenariat car, en cas de problème, la principale victime sera le demandeur d'emploi.

*« Il se peut qu'un partenaire soit mécontent car on lui dit qu'on a décidé de ne plus collaborer avec lui cette fois-ci parce qu'on a été déçu par les précédents résultats et que d'autres projets semblent offrir plus de garanties. Ça ne veut pas dire qu'il est proscrit à vie. Au prochain appel à projets, il pourrait redéposer un dossier de candidature »*

(CRP I. du Forem 7)

*« Quand il y a un partenaire avec lequel il y a eu des difficultés dans les collaborations précédentes et qu'on motive le refus avec cet argument-là, l'opérateur ne devrait pas être surpris car s'il y a des problèmes, on en a déjà parlé et c'est noté dans les comptes-rendus des comités d'accompagnement ».*

(CRP G. du Forem 8)

*« Quand l'évaluation du partenaire est mauvaise, ça peut carrément être préjudiciable pour lui. On ne le reprendra pas dans le prochain appel à projets ».*

(Responsable SRP du Forem 7)

*« C'est toujours le plus faible qui est perdant, le stagiaire. Si tout se passe bien avec l'opérateur, tant mieux. Si on s'est trompé, c'est le stagiaire qui sera pénalisé. Même si le dossier est refusé pour cet appel-ci, on ne peut pas dire que la collaboration est terminée pour toujours car les gens changent ».*

(Responsable SRP du Forem 3)

A *contrario*, dans d'autres épreuves, le fait pour un opérateur d'être connu et d'avoir obtenu de bons résultats par le passé peut jouer en faveur de l'acceptation de son dossier de candidature. Par exemple, un des dossiers dans la phase de la cohérence présente quelques faiblesses. L'opérateur ne précise pas dans son dossier les qualifications des formateurs qui prendront en charge les demandeurs d'emploi. Il ne prévoit pas non plus la réalisation d'un stage dans son programme de formation. Par contre, les évaluateurs précisent que le projet est très orienté sur la recherche d'emploi, ce qui constitue un élément favorable à l'acceptation du dossier. Comme ils estiment que la réalisation d'un stage est important, ils sont prêts à accepter le dossier mais en imposant une recommandation. À ce moment-là, la direction régionale en charge de ce dossier intervient pour préciser que la recommandation d'un stage n'est pas nécessaire car l'opérateur a atteint ses résultats lors de la précédente convention de collaboration.

Finalement, le dossier est accepté tel quel car la direction régionale *connaît bien* l'opérateur et ce dernier obtient de *bons résultats* chaque année. Ces éléments, appartenant au registre de justification de type domestique et industriel, jouent en faveur de l'opérateur. L'alliance entre ces deux mondes démontre que ce dernier a pu acquérir une « bonne » *réputation* auprès de l'Office de l'Emploi grâce à ses *performances*. Cette réputation se fonde aussi sur la *qualité* de la formation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi offerte par l'opérateur. Dans cette épreuve, les évaluateurs saisisent des arguments appartenant aux mondes domestique et industriel pour justifier le fait de poursuivre la collaboration avec cet opérateur-là. La présence de bons résultats nourrit positivement la réputation de l'opérateur auprès des agents de l'Office. Ainsi, le monde industriel est interconnecté avec le monde de l'opinion. Un évaluateur raconte ci-dessous qu'il est prêt à prendre la défense d'un dossier de candidature quand un opérateur fait de bons résultats. Il ne conçoit pas qu'un dossier soit rejeté pour une petite faiblesse alors que l'opérateur fait de l'excellent travail. Cette ardeur, il ne l'a pas quand l'opérateur n'atteint pas ses résultats. Dans ce cas, la règle est appliquée de façon drastique.

*« Le fait que l'opérateur ait de bons résultats et qu'il soit connu, ça m'a aidé à me battre pour défendre ce dossier. Si ça avait été des mauvais dossiers, je l'aurais laissé comme ça. Si l'opérateur avait donné de mauvais résultats, on aurait appliqué la règle. Ça joue mais de manière réglo, dans le bon sens pour l'opérateur, c'est-à-dire de manière juste pour l'opérateur ».*

(Responsable SRP du Forem 4)

Un autre évaluateur présente une situation où un de ses pairs ne partage pas le même avis que lui vis-à-vis d'un dossier de candidature. Même si le dossier est faible, il compte lui attribuer une cote positive du fait que l'opérateur a atteint de bons résultats précédemment. Si le deuxième lecteur se pose des questions par rapport à cet avis au vu de la faiblesse du dossier, l'agent ci-dessous précise qu'il a toujours en réponse l'argument de la qualité du travail de l'opérateur en question. On peut remarquer qu'à travers son discours, l'évaluateur accorde une plus grande importance aux arguments se rapportant au régime industriel. Ce qui compte pour lui, ce sont les résultats obtenus lors des conventionnements antérieurs. Ils sont plus révélateurs du travail de l'opérateur que le dossier de candidature en lui-même.

*« Il y a certains opérateurs qui entrent en mesure « Emploi salarié » dont le dossier est faible mais les résultats sont très bons. Ça souligne la qualité du travail. Si lors du comité pour la cohérence, il y a un autre évaluateur qui me pose des questions, j'ai les résultats des appels précédents sous le coude. Si un évaluateur met en doute la qualité du travail d'un opérateur, j'ai l'argument de l'impact de l'action, c'est-à-dire des résultats ».*

(CRP R. du Forem 2)

#### 4.3.2. Du côté d'Actiris

En ce qui concerne Actiris, des évaluateurs doivent examiner des dossiers de candidature dans le cadre d'un appel à projets conjoint avec un autre service public, Bruxelles Formation. La procédure veut que les deux institutions fournissent un avis positif pour que le dossier soit accepté. Après lecture, deux dossiers ont obtenu un avis négatif de la part d'Actiris et un avis positif de la part de l'autre institution. Selon la règle établie, le dossier doit être rejeté. Cependant, lors du comité de sélection, les évaluateurs ont décidé de lire le dossier rendu par l'opérateur à l'autre institution pour comprendre

les avis de chacun. Au départ, chaque institution reçoit la partie du dossier la concernant : l'une par rapport à la formation et l'autre par rapport à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. On peut remarquer que la règle de départ a été aménagée en cours de traitement des dossiers car l'un d'entre eux posait question aux évaluateurs.

Actiris a remis un avis négatif car l'opérateur n'a pas été suffisamment explicite dans son dossier de candidature. Il considère que l'opérateur fait du bon travail mais cela ne transparait pas à la lecture du dossier. Un évaluateur précise que c'est la deuxième fois que l'opérateur agit de la sorte. La décision prise par rapport au dossier est négative. Un deuxième comité de sélection s'organise pour passer en revue tous les dossiers négatifs. Le dossier en question s'est, finalement, vu attribuer un avis positif mais avec une convention de partenariat d'un an uniquement, alors que les autres bénéficient d'une convention pour trois ans.

*« On sait que c'est un opérateur qui travaille bien mais on ne le voit pas dans son dossier de candidature. Il n'a pas été très explicite. [...] Les résultats des trois années précédentes sont positifs mais on ne le voit pas dans le dossier. C'est la deuxième fois qu'il fait ça. Le comité de sélection a voulu lui donner le signal comme quoi ça n'allait pas. On a dit « négatif ». On a fait un deuxième comité de sélection pour le laisser passer en mettant une condition qui est de faire une évaluation après un an. Il a une convention pour un an alors que les autres ont une convention pour trois ans. Si ça ne va pas, il ne sera pas reconduit. Toutes les subventions vont tomber ».*

(Agent C. d'Actiris)

Les évaluateurs ont décidé de donner une deuxième chance à l'opérateur tout en lui imposant un cadre de collaboration précis. Ils l'ont accepté car ce dernier a des résultats positifs depuis trois ans. Ainsi, la présence d'une évaluation positive lors de la précédente collaboration est un élément qui joue en faveur de l'acceptation du dossier de l'opérateur. Les résultats sont évoqués par les examinateurs sous deux aspects : le quantitatif et le qualitatif. Ils réfèrent au monde industriel car les résultats sont *chiffrés, quantifiables, mesurables* et sont liés à la *performance* et à l'*efficacité* des méthodes et des techniques d'accompagnement utilisées par l'opérateur. Ils alimentent positivement ou négativement la *réputation* de l'opérateur et,

donc, sont en lien avec le registre de l'opinion. Comme le précise De Foucault et Thévenot (1995), « *le chiffre fraye des passages et des compromis entre grandeur industrielle et grandeur du renom dans l'opinion* » (p.335). Dans cette épreuve-ci, la réputation agit en faveur de l'opérateur car elle *manifeste la valeur* (Boltanski et Thévenot, 1991, p.130) positive des prestations précédentes de celui-ci.

Comme le précise un évaluateur, c'est la deuxième fois que l'opérateur introduit un dossier qui ne reflète pas le travail fourni antérieurement. L'évaluateur lui avait donné des conseils mais il n'en a pas tenu compte pour la rédaction du dossier. Malgré cela, le dossier est accepté sur la base des résultats obtenus lors des anciennes collaborations. Ces dernières offrent des garanties au niveau des résultats. Le fait d'être un ancien partenaire, d'être *connu* du service partenariats, et d'avoir une *bonne réputation*, entre autres, au niveau de la *qualité* de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sauve le dossier.

Un opérateur inconnu, dans une situation similaire, aurait certainement eu moins de chance d'être repris car aucune évaluation antérieure n'aurait pu appuyer le dossier en sa faveur. La renommée est plutôt fondée, ici, sur la qualité du travail que sur la relation entre le SPE et le partenaire car ce dernier n'est pas toujours très collaborant. Plusieurs évaluateurs ont précisé la difficulté de gérer la relation au quotidien avec le partenaire en matière de gestion administrative et financière et, le souhait de lui faire comprendre l'importance de s'améliorer dans la rédaction de ses futurs dossiers de candidature.

*« Finalement, il est partenaire mais il est furieux car son dossier n'a pas de bons points chez nous. Au téléphone, un agent du service lui a donné des explications parce qu'apparemment, c'est à chaque fois la même chose avec ce partenaire-là. On va faire une évaluation après un an. À chaque fois, il introduit des dossiers, de beaux dossiers mais on veut qu'il comprenne qu'il doit améliorer la rédaction de ceux-ci. [...] Les contacts avec lui sont mauvais. Et, c'est très difficile de travailler avec lui pour l'encodage des candidats et les dossiers financiers. Apparemment, d'autres services d'Actiris ont beaucoup de problèmes avec lui mais ça n'a pas influencé leur décision par rapport au dossier ».*

(Agent D. d'Actiris)



Malgré le manque de professionnalisme dans la rédaction du dossier de candidature, les évaluateurs l'acceptent tout de même. La présence de bons résultats obtenus par le passé prédomine par rapport au manque de rigueur mais aussi de sympathie dans les relations quotidiennes avec les agents. Le dossier de candidature est un peu faible et l'opérateur n'a pas tenu compte des conseils donnés antérieurement par les agents, ceux-ci décident de le recadrer. Ils lui imposent un cadre plus rigide en imposant une évaluation intermédiaire pour définir la poursuite ou non de la collaboration avec Actiris.

Pour poursuivre la collaboration, les évaluateurs sont obligés de laisser de côté l'attitude *sans gêne* de l'opérateur. Cette attitude se traduit à deux niveaux : sur le plan comportemental et dans la rédaction du dossier de candidature où un manque de rigueur se fait fortement sentir. Cet argument, appartenant au régime domestique, ne joue pas en faveur de l'opérateur. Afin d'établir un partenariat avec lui, les agents du SPE sont dans l'obligation d'adopter une attitude autoritaire pour faire respecter le cadre de la collaboration. Ils doivent lui imposer des règles spécifiques comme une évaluation après un an de collaboration. Les évaluateurs laissent une chance à l'opérateur de montrer son état de grandeur dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en espérant que cette opportunité lui fasse adopter d'autres attitudes vis-à-vis des agents d'Actiris mais également dans son travail de rédaction du dossier de candidature.

Mettre en avant l'argument de bons résultats antérieurs, relevant du régime industriel, permet aux évaluateurs de conclure la convention de partenariat tout en faisant respecter les règles de l'appel à projets et ce, en ajustant un peu le cadre de collaboration. Les évaluateurs arrivent à une forme de compromis en fin de négociation. Ils ont fait preuve de souplesse par rapport à la règle initiale qui est le refus du dossier de candidature à partir du moment où un des évaluateurs lui accorde un avis négatif. Le *compromis* se situe entre le monde civique et le monde industriel en ce sens où les évaluateurs mettent en avant l'argumentaire des bons résultats pour faire plier la règle de base. Ainsi, même si le dossier de candidature n'est pas rédigé selon les normes du cadre de l'appel, il est accepté car l'opérateur a montré sa *grandeur* en matière de *performance* dans le travail d'accompagnement.

L'intervention d'arguments appartenant au registre industriel permet aussi l'atténuation de la tension fondamentale qui se situe entre les mondes de type connexionniste et civique. Cela se fait par l'association du monde

industriel et de l'opinion. Dans ce cadre-ci, l'obtention de bons résultats par l'opérateur lui procure une belle *renommée*. Cette dernière met en confiance les évaluateurs qui tiennent un argumentaire en faveur du dossier de candidature. Les arguments découlent du monde de l'opinion que l'on pourrait qualifier de type « positif » en ce sens où les évaluateurs sont ouverts et favorables à l'établissement d'un partenariat. Pour ce faire, un nouveau cadre de collaboration doit être formulé pour éviter les débordements de l'opérateur. Le service partenariats peut ainsi remplir sa mission de créateur de réseau.

Que retenir de ces analyses ? Le déroulement des conventionnements antérieurs a un impact dans la construction des jugements émis par les évaluateurs à propos des dossiers de candidature dits critiques. Les jugements sont fortement influencés par des arguments relevant du registre industriel. Il est possible de remarquer que la présence de « bons » résultats influence le jugement de façon positive alors que de « mauvais » résultats ont une portée négative. Tant Actiris que le Forem ne veut pas établir une collaboration avec un opérateur qui est dans un état de petitesse, c'est-à-dire d'*inefficacité* selon le registre industriel. Il est important de noter que le déroulement des conventions antérieures influe sur la réputation de l'opérateur. Un opérateur n'ayant pas eu une bonne relation avec l'Office de l'Emploi et/ou de bons résultats ne fera pas une bonne impression auprès des évaluateurs. Le monde industriel est relié au monde de l'opinion.

Contrairement aux épreuves précédentes où l'opérateur était exclu du conventionnement pour cause de mauvaise réputation et pour risque d'obtention de mauvais résultats, ces situations-ci montrent l'impact positif de la *renommée* de l'opérateur au niveau du *jugement* de son dossier de candidature. Les évaluateurs ne doivent plus argumenter dans le sens du refus d'un conventionnement avec l'opérateur. Les arguments ne relèvent plus du monde de l'opinion de type « négatif » mais bien de type « positif » car ils montrent l'ouverture des évaluateurs à l'élaboration d'une convention de partenariat. Ces conventions avec les opérateurs dits réputés ont un impact positif sur la réputation du SPE. Tous deux verront leur réputation augmenter positivement si l'opérateur continue à exceller au niveau du travail d'accompagnement effectué avec les demandeurs d'emploi.

Du côté du Forem, les évaluateurs mettent à nouveau en avant des arguments de type domestique. Ceux-ci sont associés à d'autres arguments appartenant



à des mondes différents à savoir ceux de l'opinion et de l'industriel. Ils font de temps à autre des « arrangements » en ce sens où une juxtaposition d'arguments joue en faveur ou en défaveur du dossier de candidature *connu*, sans recourir à *un principe supérieur commun*. De leur côté, les évaluateurs d'Actiris mobilisent des arguments appartenant aux mêmes registres de justification que leurs homologues du Forem. Ils font, parfois, des *compromis* entre le monde civique et le monde industriel pour l'acceptation de certains dossiers critiques.

### 4.3.3. Portée du monde industriel dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle

L'argumentaire des « bons résultats » mis en exergue par les évaluateurs est intéressant car il fait intervenir le monde industriel. Cependant, il faut apporter quelques nuances en raison du secteur dans lequel la recherche s'est effectuée. Obtenir un cent pour cent de résultats positifs dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle n'est pas évident pour les opérateurs. Un certain nombre de stagiaires se démotivent en cours d'accompagnement vers l'emploi. La méthode utilisée pour intéresser le demandeur d'emploi se révèle parfois *inefficace*, faisant ainsi chuter les *chiffres* et la *performance* de l'opérateur. Comment les évaluateurs font-ils intervenir cette donnée dans leur jugement par rapport à un dossier ?

Un exemple révélateur : un opérateur bruxellois introduit un dossier qui est bon selon les évaluateurs. Peu de commentaires sont émis en défaveur de celui-ci. Un seul élément est mis en exergue : les résultats obtenus antérieurement sont faibles. L'accompagnement des demandeurs d'emploi s'effectue en plusieurs phases, selon une méthodologie définie par Actiris. Les évaluateurs remarquent une forte diminution du nombre de personnes accompagnées au fur et à mesure des étapes. Un autre évaluateur justifie cette diminution en raison du type de public accompagné par l'opérateur, c'est-à-dire un public particulièrement difficile à insérer. Il précise que les membres de l'organisme font bien leur travail. Les « faibles » résultats ne sont, ainsi, pas pris en considération car l'organisme a une bonne expertise en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. De plus, ce dernier est indispensable en tant que partenaire car il est un des seuls opérateurs à s'occuper de ce type de public. En conséquence, le dossier est accepté.

Malgré l'état de petitesse de l'opérateur en matière de *performance* quantitative obtenue par le passé, son dossier de candidature est sélectionné. Les évaluateurs semblent accorder plus d'importance aux arguments appartenant au monde de l'opinion qu'à ceux du monde industriel. Pourtant, nous avons remarqué dans nos analyses précédentes que ces deux mondes sont liés en ce sens où le registre industriel alimente le régime de l'opinion. Mais visiblement, l'impact des résultats semble modéré dans le cadre de cette épreuve-ci. Il est important de préciser que deux éléments nourrissent le monde de l'opinion à savoir les résultats quantitatifs et qualitatifs acquis lors de la collaboration antérieure. Étant mauvais, les résultats quantitatifs devraient avoir un effet négatif sur la *réputation* de l'opérateur. Par contre, les résultats qualitatifs influencent positivement la construction de la *renommée* de l'opérateur. D'ailleurs, les évaluateurs argumentent en faveur du dossier sur la base de cette expertise. Puis, ils appuient le dossier avec l'argument de la présence indispensable de cet opérateur-là comme partenaire du SPE.

L'interaction entre le monde industriel et le monde de l'opinion est-elle présente de la même manière au Forem ? Quand un opérateur présente de faibles résultats en fin d'action de formation, il est pénalisé financièrement. Depuis quelques années, le Forem a mis en place un système de paiement des opérateurs au prorata du nombre de demandeurs d'emploi insérés sur le marché de l'emploi ou en formation qualifiante. Cette pratique oblige les partenaires à atteindre le résultat maximal (100%) afin d'éviter de trop importantes pertes financières. Ainsi, il semble que les règles de subventionnement du Forem imposent aux opérateurs d'être dans *l'état de grandeur*, c'est-à-dire *performants et fonctionnels* au risque de ne pas être financés comme prévu initialement dans la convention de partenariat. Les partenaires ne peuvent se permettre d'être dans l'état de petitesse, *d'inefficacité* au risque de ne plus être repris comme partenaires car les évaluateurs tiennent compte de l'atteinte des objectifs chiffrés. Étant associés aux finances, les résultats quantitatifs doivent s'inscrire dans *l'état de grand*. Ainsi, le monde industriel est directement lié au monde marchand.

En ce qui concerne Actiris, les financements de l'action ne sont pas directement liés aux résultats quantitatifs mais au recrutement des demandeurs d'emploi. Si l'opérateur n'a pas son groupe de dix places rempli par au minimum huit stagiaires, il perdra des financements. Contrairement au Forem, les partenaires d'Actiris ont une certaine marge de manœuvre dans l'atteinte de leur quota. Les partenaires peuvent se permettre d'être dans

l'état de petit, dans l'*inefficacité*, non pas en raison d'un manque de qualité dans leur travail d'accompagnement mais parce que le public est très éloigné de l'emploi. Le Forem base, notamment, le financement sur la *productivité* de l'opérateur alors qu'Actiris le focalise, uniquement, sur la *matière première* qui est le recrutement des demandeurs d'emploi. Ces derniers peuvent être considérés comme la *matière première pour la réalisation d'un produit* qui est, dans ce cadre-ci, « l'employabilité » des demandeurs d'emploi.

Lors de la sélection des dossiers, les évaluateurs d'Actiris se centrent notamment sur la qualité de l'accompagnement, c'est-à-dire sur les résultats qualitatifs et, parfois, moins sur les résultats chiffrés. Du côté du Forem, si l'opérateur n'a pas atteint des résultats quantitatifs suffisants, il a peu de chance d'être repris comme partenaire dans l'appel à projets suivant. Le lien étroit entre le monde industriel et le monde marchand a pour conséquence d'accorder plus d'importance aux arguments relevant du monde industriel. La *performance* de l'opérateur joue un rôle notable dans le jugement élaboré par les évaluateurs, ce qui paraît être moins le cas chez Actiris. Ce dernier mise plutôt sur la réputation de l'opérateur en termes d'expertise au niveau de l'accompagnement des stagiaires. Un dossier de candidature peut être retenu par « nécessité » afin de compléter l'offre d'accompagnement sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle. Ce besoin impose aux évaluateurs de convenir d'un « arrangement » pour garder l'opérateur comme partenaire.

Ce genre d'épreuve n'est pas rencontré par les évaluateurs du Forem qui ont une quantité importante de dossiers de candidature, ce qui leur laisse souvent la possibilité de choisir leurs futurs partenaires entre des dossiers de candidature plus ou moins similaires. Étant réduit à traiter quelques dizaines de dossiers au maximum, Actiris n'a pas cette opportunité-là. Cela justifie certainement le fait de faire passer, par moment, les arguments appartenant au monde industriel au second plan.

#### 4.4. Influence de la question du prix sur la réputation de l'opérateur

Lors du processus de sélection, un dernier critère est analysé par les évaluateurs. Il s'agit du budget consacré au projet d'accompagnement et/ou de formation prestée par l'opérateur. Certains cahiers des charges laissent la liberté à l'opérateur de fixer le prix qu'il souhaite pour sa prestation. Il arrive

que certains opérateurs demandent un budget important alors que d'autres non et ce, en fonction des frais de locaux, de formateur(s), de matériel et/ou matériaux pour effectuer l'action de prestation. Le prix indiqué dans le dossier de candidature donne une information au SPE du professionnalisme de l'opérateur.

#### 4.4.1. Du côté du Forem : de la prudence discutée

Le Forem ne fixe pas à l'avance le prix dans un cahier des charges. Il peut néanmoins faire un balisage qui consiste en un calcul nouveau du prix demandé par l'opérateur. Deux balises coexistent au sein du Forem : le coût stagiaire ou le coût horaire de l'action de formation. Le budget octroyé à l'opérateur est celui qui est le plus avantageux pour lui. Cette étape de balisage s'effectue une fois que le dossier a été sélectionné. Elle s'inscrit dans une logique purement marchande car il s'agit de réévaluer le prix à l'aune d'une grille budgétaire. Le prix doit être « *raisonnable et correspondre à la véritable valeur* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.251). Le balisage a pour conséquence de favoriser l'équité entre les partenaires car il ajuste les prix de façon « juste ».

Lors de la phase de la pertinence, les évaluateurs doivent faire une priorisation des dossiers : ceux en début et en milieu de liste seront financés alors que ceux en bas de liste n'auront pas nécessairement cette chance. Le nombre de dossiers *gagnants*, c'est-à-dire les *grands* du monde marchand, dépend du budget dont dispose chaque direction régionale mais, les responsables des SRP ne le connaissent nécessairement. Ces derniers s'appuient alors sur les financements des années antérieures en établissant une fourchette avec un minimum et un maximum. Ce manque d'information peut mettre en difficulté les SRP.

*« L'administration centrale nous dit que l'on ne doit pas tenir compte du budget dans un premier temps. On sait que si l'on sélectionne des dossiers avec des gros budgets, on va devoir en refuser d'autres. On doit pouvoir faire une répartition locale. Il faut qu'il y ait du sens et on doit pouvoir justifier [...] Et, on a pris notre calculatrice « si on prend celui-là on dépasse de 20.000, tandis que si on ne prend pas celui-là mais qu'on prend l'autre, on est un petit peu trop court de... » et on a fait nos calculs comme ça »*

*(Responsable SRP du Forem 5)*

La donne budgétaire peut être décisive pour certains dossiers de candidature. Quand un dossier se situe en bas de liste de priorisation, il peut être exclu d'un conventionnement car le budget demandé est trop élevé. Pour répondre à la mission de « connexionniste », les agents préfèrent conventionner deux prestataires qu'un seul opérateur conventionné à un prix moins élevé plutôt qu'un seul opérateur sollicitant un budget exorbitant. Dans certaines épreuves, le prix intervient comme moyen pour répartir les dossiers entre eux et définir ceux qui seront finalement conventionnés. Dans ces moments de négociation, les évaluateurs ne parlent que de chiffres, c'est-à-dire de nombre de dossiers de candidature, de sessions de formation, de stagiaires mais aussi de prix.

Une situation se présente fréquemment : c'est la sélection partielle du dossier de candidature, en ce sens où l'opérateur est conventionné mais seulement pour une partie des sessions de formation qu'il propose. Le refus des autres sessions de formation s'explique en raison de l'insuffisance budgétaire. L'Office n'est pas en mesure de financer tous les dossiers de candidature : il est dans l'obligation de faire des choix entre les dossiers et entre les sessions de formation.

*« L'opérateur a deux sessions de formation. Avec la balise financière minimale, le projet le plus cher n'était pas retenu même si c'était un bon projet. Comme le budget pour notre région est un peu plus élevé que prévu, il est passé. Le projet répondait bien aux priorités locales ».*

(CRP G. du Forem 8)

Répondre à cette mission de « création de partenariats » n'est pas aisée à partir du moment où le budget est limité. Des choix s'imposent au niveau de la stratégie à adopter : soit attribuer plus de sessions de formation à un opérateur soit retenir le projet d'un opérateur en bas de liste. Dans le discours tenu publiquement par les directions régionales, il est préférable d'aller rechercher les opérateurs dont les projets n'ont pas encore été retenus. Les projets en question doivent être pertinents - *avoir de la valeur* - pour être sélectionnés. Les projets non-pertinents sont laissés de côté : ce sont les *perdants*. Cette technique permet aux directions régionales d'étendre leurs ramifications partenariales. Il n'empêche que malgré cette mission à remplir, certaines directions régionales choisissent de ne pas étendre leur réseau de partenaires car cela agrandit la charge de travail de l'agent.

*« C'est mieux de prendre moins de sessions de formation et plus d'opérateurs. Souvent, les opérateurs demandent plus pour être sûrs d'avoir assez. On s'est déjà retrouvé certaines années avec des opérateurs qui ne savaient pas assumer tout ce qui avait été accepté. En mesure « Mobilisation », on a pris pas mal d'opérateurs avec une seule session de formation au lieu de plusieurs sessions. On a reçu un budget supplémentaire car un dispositif a disparu. On a, alors, récupéré certaines sessions. On n'a pas récupéré d'opérateurs en plus. C'est comme ça que j'ai fait mon tableau, j'ai ajouté des mesures courtes d'orientation jusqu'à atteindre mon budget ».*

(Responsable SRP du Forem 6)

*« Si on avait connu notre budget à l'avance, on aurait mis beaucoup plus de sessions de formation à cet opérateur-là. Il fait de l'excellent résultat. Pour nous, ça aurait été plus simple de suivre un même opérateur qui a quatre sessions de formation plutôt que quatre opérateurs différents ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

Une raison qui peut être avancée est la taille des équipes au sein des services des relations partenariales. Selon un agent du siège central, même si les directions régionales souhaitent agrandir leurs réseaux de partenaires, elles en ont peu les moyens en termes de ressources humaines. Les effectifs étant limités et réduits, elles ne peuvent pas assurer efficacement le suivi de partenaires supplémentaires. L'agent donne l'exemple de la gestion des contrats de stage, à destination des demandeurs d'emploi. Le remplissage des contrats est une mission réservée au SRP. Par manque d'effectif, certaines directions régionales sont amenées à déléguer cette mission aux partenaires. Elles n'ont plus qu'un rôle de vérification.

*« La rédaction d'un contrat « stagiaire », c'est le SRP qui rédige le contrat et le fait signer à l'opérateur. Dans certaines directions régionales, ça marche super bien. Dans d'autres, elles n'ont pas les ressources. Ainsi, l'opérateur complète lui-même le contrat et la direction régionale vérifie si c'est bien fait ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

Comme on l'a vu précédemment, les évaluateurs ont la possibilité de réduire le nombre de stagiaires accompagnés ou de sessions de formation proposées dans le dossier de candidature. Cela se fait lors de l'étape de la pertinence. Cet acte a directement des conséquences sur le budget. C'est une autre manière, hormis le balisage, de réévaluer les financements à destination de l'opérateur. Les évaluateurs peuvent procéder à cette réduction pour diverses raisons : une incertitude sur la faisabilité du projet par l'opérateur, un problème de recrutement des stagiaires dans le secteur désiré ou lors d'un précédent projet de collaboration, l'introduction d'un projet innovant, le non-respect des règles, etc. Plusieurs exemples, racontés par des agents, peuvent être cités pour illustrer ces raisons.

*« Une petite asbl avait déposé plein de projets car elle avait peur de ne pas en obtenir. Ils sont tous passés ; elle devait faire 24 sessions de formation sur l'année mais ce n'était pas possible. On a regardé avec le comité de sélection si on ne pouvait pas demander aux régions de réduire le nombre de sessions. On a proposé que deux régions proches s'associent ; elle n'a pas eu plus que 10 sessions de formation. C'était vivable pour elle ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

*« L'opérateur X est surreprésenté. On l'a méchamment conditionné. On a été sévère sur le nombre de sessions de formation. Il proposait 120 personnes en module court et on en a retenu 30. Il proposait quatre sessions à chaque fois par projet déposé mais on en a retenu qu'une seule. Il faut être derrière lui car il peut avoir tendance à dérapier, ne pas respecter les choses ».*

(CRP W. du Forem 9)

D'autres raisons poussent les évaluateurs à réduire les quotas demandés par les opérateurs comme le fait que ces derniers soient nouveaux ou qu'ils introduisent des projets innovants. Les évaluateurs sont un peu méfiants. Ils adoptent alors l'attitude de la prudence car ils n'ont pas suffisamment de « gages » pour avoir confiance en l'opérateur. Ils préfèrent tester l'opérateur et/ou le projet en s'engageant dans une convention de partenariat où l'opérateur réalisera une seule session de formation. La réputation de l'opérateur n'étant pas encore suffisamment construite, les évaluateurs préfèrent s'engager progressivement dans la relation partenariale.

*« L'opérateur Z a lancé un tout nouveau module de mobilisation et d'orientation cette année. Il a demandé trois sessions mais on n'en a retenu qu'une. On a hésité mais on s'est dit qu'on allait le tester. On ne lui ajoute pas de sessions de formation, on le teste ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

*« Quand un opérateur demande des sessions de formation chères, on va peut-être lui octroyer deux sessions sur cinq. Si on le connaît et qu'il a de bons résultats, ça ne nous pose pas trop de soucis. Quand on le connaît moins, on fait une sorte de test. Si l'opérateur demande cinq sessions, on va lui en octroyer une. Par exemple, l'année passée, un opérateur a demandé pour recevoir 70 stagiaires et on lui a octroyé 20. Si ça ne leur convient pas, ils peuvent refuser la convention. Ce n'est jamais arrivé qu'un opérateur refuse ».*

(Responsable SRP du Forem 4)

#### 4.4.2. Du côté d'Actiris : de la liberté contrôlée

Chez Actiris, l'aspect budgétaire du dossier se dessine un peu différemment en fonction du type de dispositif pour lequel un appel à projets est lancé. Certaines mesures imposent un prix par stagiaire accompagné alors que d'autres laissent la liberté à l'opérateur de le définir lui-même, tout en sachant que les budgets sont plafonnés. Le fait de prédéfinir un prix s'accompagne également de règles précises par rapport au type de méthodologie à utiliser pour accompagner les demandeurs d'emploi. Une autre manière de baliser les budgets demandés par les opérateurs est de procéder à une réduction du nombre de stagiaires, ce qui provoque directement un rabais du financement.

*« Dans les appels d'offres, on regarde le rapport qualité/prix. Ce n'est pas le cas pour l'appel à projets où on pourra avoir éventuellement un opérateur qui demande plus de budget, pour autant que ce soit justifié. Ce sera un des critères parmi d'autres mais ce ne sera certainement pas le critère le plus décisif ».*

(Agent G. d'Actiris)

Quand les agents du service partenariats rédigent le cahier des charges de l'appel à projets, ils réfléchissent à la liberté laissée à l'opérateur dans la fixation du prix. Certains appels à projets n'offrent pas cette possibilité aux opérateurs car le cadre est plus rigide comme par exemple, le dispositif ARAE (Atelier de Recherche Active d'Emploi). Le prix est défini à l'avance par l'Office de l'Emploi.

*« Combien cela coûterait pour un opérateur λ d'organiser ce type d'action ? Dans le cahier des charges, on laisse plus ou moins de liberté aux opérateurs. Dans la mesure de type ARAE, on cadenasse plus l'opérateur car la méthodologie est imposée et le prix aussi »*

(Agent H. d'Actiris)

#### 4.4.3. Des « perdants » et des « gagnants »

Au Forem tout comme chez Actiris, le monde marchand est présent à travers la fixation du *prix*. N'étant pas dans une dynamique d'appel à initiatives, le prix n'est pas *négocié en tête à tête* entre les agents du SPE et l'opérateur. Ce dernier fait une proposition de budget que l'Office peut accepter voire modifier s'il estime que le prix est trop élevé. En cas de modification, de réduction budgétaire, l'opérateur a la possibilité de refuser de signer la convention de partenariat s'il estime que les conditions proposées par l'Office ne sont pas satisfaisantes. Il peut toujours tenter de négocier la condition mais bien souvent, la demi-mesure n'existe pas. La négociation de certains aspects comme le budget, le nombre de sessions ou de stagiaires est vaine. D'après les deux SPE, il est très rare qu'un opérateur refuse de signer la convention de partenariat ; auquel cas, cet acte révélerait qu'il est *perdant*, c'est-à-dire qu'il est *le petit* du monde marchand. Les refus éventuels se font lorsque l'opérateur est en grande difficulté au niveau de son agrément mais aussi au niveau des ressources humaines et/ou financières.

Le *perdant* est également l'opérateur qui n'est pas conventionné par l'Office. Ce dernier peut refuser le conventionnement pour diverses raisons (dossier de candidature de moins bonne qualité, problème lors de la précédente collaboration, manque de financement, etc.). Toujours est-il que la conséquence directe sur l'opérateur montre qu'il *a moins de valeur* que ses homologues. Sinon, son dossier se serait démarqué par rapport aux autres. Il aurait *gagné* le conventionnement parce que l'opérateur aurait pu mettre

en avant le fait que son dossier *a plus de valeur* que ceux de ses congénères. Les *gagnants* deviennent d'ailleurs les futurs *clients* des chargés de relations partenariales (Forem) ou des gestionnaires de projets (Actiris). Ce sont eux qui devront assurer le suivi des projets mis en œuvre par les partenaires.

Il est clair que l'appel à projets est la création d'un marché où une offre, des prestations de formation et d'accompagnement fournies par les opérateurs ainsi qu'une demande, c'est-à-dire l'accompagnement, la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi doivent se rencontrer. Face à une quantité importante de projets, les directions régionales du Forem font en quelque sorte leur *« shopping »* sur ce marché, comme le précise un évaluateur sur le ton de l'ironie. Il est clair qu'elles doivent respecter des règles et des critères de sélection mais ces dires montrent bien que le choix au niveau de *l'offre* est grand. Cette boutade ne s'entend pas chez Actiris car le nombre de dossiers de candidature n'est pas aussi important.

La logique d'appel à projets mis en œuvre par les SPE est un dispositif qui met en *concurrence* les opérateurs. La concurrence entre ces derniers est peut-être moins forte que dans le cadre d'un appel d'offres où seulement quelques prestataires sont sélectionnés. Cependant, elle reste *le principe supérieur* de l'appel à projets qui, il est vrai, offre la possibilité de diversifier les types de partenaires (privés marchands, privés non-marchands) et d'en choisir un grand nombre. Il n'empêche que certains dossiers seront *perdants*.

Dans les arguments avancés par les évaluateurs des SPE, la question du prix est toujours liée à d'autres aspects, c'est-à-dire à d'autres registres de justification. Par exemple, la réduction du nombre de sessions de formation ou de stagiaires peut se faire pour des raisons budgétaires mais également pour des raisons de qualité et de performance du projet, ce qui fait référence au monde industriel. Si la convention de partenariat antérieure n'a pas été bonne en termes de résultats quantitatifs et de résultats qualitatifs mais aussi en matière de collaboration, l'opérateur peut se voir imposer des réductions de sessions de formation ou de stagiaires. Si la collaboration antérieure - monde industriel - ne s'est vraiment pas bien passée, l'opérateur sera *perdant* au niveau de la sélection.

Quand il s'agit d'un nouvel opérateur, les évaluateurs ne le connaissent pas. Ils n'ont pas la possibilité de porter leur jugement sur base des conventions de collaboration antérieures. Ils n'ont aucune idée de la performance du

nouvel opérateur. Ils évaluent *la prise de risques* et adoptent, bien souvent, une attitude de prudence. Ils ont, généralement, pour optique de prendre le minimum de sessions pour pouvoir tester la qualité et la performance de la prestation de l'opérateur. Les dossiers en fin de liste sont généralement *perdants* en ce sens où ils ne répondent pas aux critères de sélection et/ou aux priorités de la direction régionale (pour le Forem). Dans les extraits ci-dessous, les évaluateurs énoncent les raisons pour lesquelles un opérateur peut être refusé du conventionnement avec le SPE.

*« On a un budget limité. On doit faire un choix et utiliser des critères de sélection. Celui de l'évaluation en est un. Par exemple, un opérateur qui a eu de très mauvais résultats, avec qui il y a eu des problèmes dans la communication. C'est déjà arrivé d'avoir un partenaire avec lequel la prise de contact était impossible. On a essayé de le joindre pendant trois mois et on n'avait aucune réponse. Il y a vraiment eu un souci. Pour cet appel-ci, tous ceux qui avaient des bons résultats sont partis avec des points nettement plus positifs par rapport aux autres, sauf pour les nouveaux dossiers qui avaient des arguments frappants. C'est normal que le budget soit utilisé vers ce type d'action que vers une action où on a eu des difficultés à tous points de vue ».*

(CRP T. du Forem 1)

*« Si les résultats et la collaboration antérieurs ne sont pas bons, c'est facile : on rejette le dossier de candidature. On a en même temps des anciens projets qui sont bien verrouillés et des nouveaux projets qui ont l'air intéressant. On n'a pas l'argent pour prendre tout le monde. On ne peut pas se fier à ce qui s'est déjà passé sinon on n'ira jamais rechercher des nouveaux opérateurs. On peut raboter une ou deux sessions pour permettre à un nouveau qui a un projet intéressant de montrer ce qu'il sait faire ».*

(Responsable SRP du Forem 3)

Au sein du Forem, il arrive parfois que certaines directions régionales aient la possibilité de financer tous les dossiers de leur liste car le budget qui leur est octroyé est suffisamment élevé. La position adoptée par les régions est de ne pas financer les dossiers qui sont « mauvais » – *sans valeur* – et ce, même si l'opérateur demande un prix correct pour la réalisation de son projet. Cette posture semble logique puisque le financement de l'appel à

projets provient des deniers publics. Le restant de budget d'une direction régionale est éventuellement donné à une autre région qui, elle, n'a pas assez de financement. Dans l'extrait ci-dessous, l'agent notifie qu'il y a toujours possibilité d'argumenter en défaveur d'un dossier de candidature afin de le mettre en bas de liste de priorisation. Les directions régionales sont dans une position où elles peuvent émettre des souhaits vis-à-vis de l'arrêt de la collaboration avec certains partenaires et ce, même si le dossier de candidature est jugé positif. Elles peuvent toujours se baser sur des faits de la collaboration antérieure ou sur les priorités de leur région pour refuser un dossier.

*« On a eu plusieurs plaintes de stagiaires et des problèmes au niveau de la collaboration. [...] On ne peut pas dire à l'opérateur que son projet n'est pas bien car il est bien rédigé. Donc, on trouve toujours des arguments pour dire que ce n'est pas prioritaire. On l'a mis en fin de liste. Quand le siège central a dit qu'on avait du budget supplémentaire et qu'on pouvait récupérer des projets, j'ai dit : « surtout pas celui-là ». On a récupéré des sessions de formation chez d'autres opérateurs ».*

(CRP Q. du Forem 3)

Les directions régionales peuvent ne pas consommer tout le budget qui leur est attribué pour l'appel à projets. Quand elles estiment qu'un dossier de candidature est mauvais, elles ne vont pas lui octroyer de financement. L'optique est d'utiliser l'argent à bon escient, c'est-à-dire en finançant les projets qui en valent la peine, comme le précise l'agent ci-dessous.

*« On s'est dit que si on ne consomme pas tout, on ne consomme pas tout. Ce n'est pas prendre pour prendre. On n'allait pas aller repêcher quelqu'un qui était en priorité o s'il n'était pas bon. On n'avait pas envie de le prendre, juste pour consommer l'argent ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

La question du prix est évoquée en dernier lieu dans le processus d'évaluation des dossiers de candidature, comme si elle avait moins d'importance que les autres critères d'évaluation ou qu'elle était intériorisée par les évaluateurs. Seuls, quelques dossiers de candidature sont concernés par cette question, bien souvent ceux en bas de liste de priorisation. On peut remarquer que les

évaluateurs évoquent rarement le prix comme seul élément de justification. Le prix est toujours associé à d'autres arguments comme la connaissance ou non de l'opérateur, le déroulement de la précédente convention de partenariat, le professionnalisme mais aussi la réputation de l'opérateur, le caractère innovant du projet, etc.

Tous ces différents éléments de justification jouent, au final, en faveur ou en défaveur d'un dossier de candidature. Chacun d'entre eux appartient à un monde de justification particulier. On peut noter le monde domestique, industriel, de l'opinion et de l'inspiré. Le monde marchand semble être directement en lien avec le monde de l'opinion à travers la fixation du prix qui rend compte de son professionnalisme de l'opérateur. Le sérieux d'un opérateur joue en faveur de sa réputation. Par contre, la démesure dans la fixation d'un prix lui donne une mauvaise réputation.

Tout comme dans la phase d'éligibilité ou de recevabilité, les épreuves sont présentes en nombre important dans cette partie sur le cœur de la sélection des dossiers de candidature. Les évaluateurs doivent mobiliser différents registres de justification pour construire leur jugement par rapport aux dossiers problématiques.

## 5. ÉQUILIBRE DES JUGEMENTS

Les évaluateurs des SPE réalisent des jugements équilibrés en faisant des hybridations de mondes de justification. Dans certaines épreuves, ils font des associations de plusieurs mondes. L'issue d'une épreuve nécessite par moment de faire des compromis et, parfois, des arrangements. Les méthodes utilisées par les évaluateurs pour traduire leur jugement aux opérateurs diffèrent. Les évaluateurs du Forem récoltent un maximum d'arguments pour justifier la décision prise tandis que leurs homologues chez Actiris utilisent un système de cotation. Ces deux méthodes doivent permettre le classement des dossiers de candidatures.

### 5.1. La nécessité d'une hybridation des mondes de justification

Pour élaborer leurs jugements, les évaluateurs ont recours à un ensemble d'arguments qui appartiennent à différents registres de justification. À travers leurs discussions, ils cherchent à développer des jugements équilibrés vis-à-vis des dossiers de candidature problématiques. Un ensemble de dossiers ne pose pas de question aux évaluateurs. La décision est prise rapidement car les évaluateurs ont tous un avis négatif ou positif sur le dossier, sans qu'il n'y ait de questions d'incompréhension à devoir traiter. De par leur mission respective, les évaluateurs sont tiraillés entre deux mondes communs : le monde connexionniste et le monde civique. Ils doivent faire face à cette tension fondamentale qui est la création de réseaux de partenariats tout en veillant à l'application des règles et, plus particulièrement, au respect du canevas des appels à projets. Ils sont parfois dans l'obligation d'exclure un opérateur car celui-ci n'a pas introduit un dossier de candidature répondant aux critères de l'appel à projets. Ils doivent dans ce cas appliquer les règles de façon drastique.

À d'autres moments, les évaluateurs sont en mesure de pouvoir assouplir certaines règles pour pouvoir contracter une convention avec un opérateur. La prise de décision doit s'effectuer rapidement car de nombreux dossiers doivent être traités. En toute circonstance, les agents du SPE doivent pouvoir justifier la décision auprès de l'opérateur concerné et de ses homologues. L'élaboration d'un jugement n'est pas aisée car elle s'accomplit en situation d'incertitude. Une manière pour les évaluateurs d'atténuer cette tension et de construire des jugements équilibrés est de recourir à des arguments qui relèvent d'autres mondes de justification. On peut noter le monde de l'opinion et le monde domestique agissant tant d'un côté que de l'autre de la tension fondamentale. Certains argumentaires font également référence au monde industriel, marchand et de l'inspiré.

Le monde de l'inspiration semble être peu présent dans une procédure de sélection qui impose le respect d'une certaine équité, laissant peu d'espace pour l'inspiration. Du côté du Forem, certaines directions régionales font référence au registre de l'inspiration au moment de l'instauration ou non de recommandation mais aussi lors de la priorisation des dossiers de candidature. Elles privilégient les nouveaux dossiers ayant un caractère innovant. Du côté



d'Actiris, les évaluateurs disent que certains projets ne sont pas transcendants mais ils doivent établir des collaborations. La dimension innovante et créative est un peu mise de côté. D'une manière générale, les évaluateurs n'aiment pas que les opérateurs se « reposent sur leurs lauriers », ce qui fait référence au *petit* du monde inspiré, c'est-à-dire à celui qui *est attaché aux habitudes*. Un dossier de candidature ne sera pas rejeté uniquement pour cette raison. Le monde inspiré pourrait éventuellement trancher entre deux dossiers à équivalence mais bien souvent, c'est la question du prix qui intervient.

Face aux dossiers de candidature problématiques, les évaluateurs font parfois intervenir la connaissance interpersonnelle qu'ils ont des opérateurs, le monde domestique. Il semble que les évaluateurs du Forem font plus souvent intervenir des arguments révélant la proximité avec l'opérateur que leurs homologues chez Actiris ; en tout cas à l'aune des situations critiques rencontrées dans le cadre de ces appels à projets-ci. Les arguments avancés par les évaluateurs, appartenant à ce monde, peuvent être rattachés à la forme de l'autoritaire ou du familial. La figure autoritaire agit quand les évaluateurs doivent rappeler les règles de fonctionnement à l'opérateur. Cette forme leur permet de diminuer la tension fondamentale en s'accrochant au monde civique. Le tandem entre monde domestique autoritaire et monde civique peut aboutir à deux issues pour l'opérateur : soit la convention de partenariat est contractée pour autant que l'opérateur s'engage à respecter les règles de l'appel à projets ou le nouveau cadre fixé par les évaluateurs ; soit le conventionnement est refusé car l'opérateur n'a pas du tout respecté le cadre de l'appel. Pour faire appliquer les règles par l'opérateur, les évaluateurs attribuent des conditions et/ou recommandations au dossier de candidature.

La figure du familial intervient quand les évaluateurs adoptent le rôle de protection envers l'opérateur, essayant d'essayer de sauver son dossier de candidature. Les arguments plaident en faveur de l'acceptation du dossier. Cette forme autorise, dans certaines épreuves, la suppression des conditions et/ou recommandations car elle s'appuie sur la forte proximité avec l'opérateur. Cette configuration permet aux évaluateurs de valoriser leur mission de « réseautage », qui fait référence au monde connexionniste. L'issue de ce tandem entre le registre domestique familial et le monde connexionniste donne toujours lieu à un conventionnement avec l'opérateur. Le degré de proximité avec les opérateurs semble plus fort au Forem que chez Actiris.

Cette proximité peut s'expliquer par une gestion individuelle des partenariats au sein du Forem. Chaque agent possède un portefeuille d'opérateurs à gérer. Il a une relation privilégiée avec eux car il les rencontre à plusieurs reprises, individuellement, durant le déroulement du projet de formation. Du côté d'Actiris, l'encadrement des opérateurs est de type collectif. De la sorte, l'ensemble des opérateurs d'un même appel à projets sont rencontrés collectivement en comité d'accompagnement. Des réunions entre un agent et un opérateur en particulier peuvent s'organiser en cas de problème dans la mise en œuvre de la convention de partenariat. Elles peuvent s'envisager soit à la demande de l'agent d'Actiris soit à la demande de l'opérateur en question. L'absence d'un accompagnement individuel a pour conséquence de créer une faible proximité entre les agents et les opérateurs. Dans ce mode de gestion, les agents ont besoin de plus de temps pour bien connaître leurs partenaires. Les réunions se déroulant entre deux et cinq fois sur une année offrent peu l'opportunité aux agents de les rencontrer.

Un autre facteur peut également expliquer l'absence d'argumentaire de type domestique familial de la part des évaluateurs d'Actiris. Il s'agit de la présence de nouveaux agents au sein du département partenariats. Ce service est né dans les années nonante. Seulement quelques personnes y travaillaient à l'époque. À la suite d'une restructuration en 2008, le département partenariats a été divisé en unités, chacune traitant un aspect du partenariat. De nouveaux agents ont intégré ces nouvelles unités. Une trentaine de personnes sont comptabilisées en 2012 contre seulement trois, quatre dans les années nonante. Les nouveaux agents ont besoin de temps pour connaître tous les opérateurs. Bien souvent, lors de la lecture d'un dossier de candidature, ils ont très peu voire aucune information sur l'opérateur en question. Leurs arguments ne peuvent pas, en conséquence, appartenir au régime domestique de type familial.

Pour revenir aux méthodes d'encadrement des opérateurs par les agents, la dimension individuelle implique une forme de « *familiarité* » (Luhmann, 2001/4) entre les agents et les opérateurs. D'après Luhmann, ce qui est familial implique la confiance car c'est « connu ». Les évaluateurs, mobilisant des arguments de type domestique, montrent la confiance qu'ils accordent ou non à l'opérateur. La forme autoritaire traduit plutôt la méfiance de l'agent envers l'opérateur alors que la figure du familial montre la confiance. D'après Luhmann (1979, p.20), « *la familiarité est la précondition de la confiance aussi bien que celle de la méfiance* ». Il est important de remarquer que, d'après



les dires des évaluateurs du Forem, le degré de proximité avec les opérateurs varie aussi entre les directions régionales. Certaines se situent plus dans le familier alors que d'autres sont plutôt dans l'autoritaire. Cela se traduit par le fait, d'une manière générale, d'être plus souples dans l'application des règles dans le cas de la forme du « familier » et d'être plus strictes vis-à-vis du respect des règles en ce qui concerne la forme de « l'autoritaire ».

Ces attitudes s'expliquent par différents facteurs qui sont l'historique relationnel entre le SRP et les prestataires, la ligne de conduite donnée par le responsable du service, le tempérament des opérateurs, etc. Certaines directions régionales sont en relation avec des opérateurs qui ont pour particularité d'avoir une attitude contestataire. Par contre, dans d'autres régions, les opérateurs ont plutôt tendance à avoir un comportement passif. Face à un opérateur contestataire, la région adoptera l'attitude autoritaire alors que face à un opérateur calme, elle aura tendance à montrer plus de souplesse. Au-delà du « tempérament » régional, il est clair qu'au sein d'une même direction régionale, les agents peuvent passer d'un régime à l'autre en fonction des circonstances auxquelles ils doivent faire face.

Les évaluateurs convoquent d'autres arguments qui appartiennent au monde de l'opinion dans leurs débats. Ils les mobilisent quand ils doivent faire face à des épreuves où la réputation de l'opérateur et/ou celle du SPE est en jeu. À travers l'analyse, nous distinguons deux formes au sein du régime de l'opinion. La réputation d'un des organismes entre en interaction avec celle de son partenaire à travers la relation partenariale. Les deux réputations peuvent agir de pair. Si le SPE contracte une convention de collaboration avec un opérateur qui a mauvaise réputation, sa propre notoriété peut être mise en danger. C'est ce que l'on a appelé l'opinion de type négatif. Dans ce cas-là, les évaluateurs fixent un nouveau cadre à l'opérateur. Ces règles font référence au monde civique.

À l'opposé, la bonne réputation de l'opérateur incite les évaluateurs du SPE à établir une convention de partenariat avec celui-ci. La bonne réputation fait référence à la forme positive de l'opinion. Soigner son image est important pour l'Office car il doit être en mesure de pouvoir attirer de nouveaux opérateurs. Selon De Foucault et Thévenot (1995), « *la grandeur de la reconnaissance dans l'opinion entre particulièrement en tension avec l'instrument privilégié dans l'ordre civique qu'est la règle* » (p.335). La *grandeur de la réputation* de l'opérateur amène les évaluateurs à s'inscrire dans le registre connexionniste.

Par contre, la *petitesse de la réputation* les encourage à refixer le cadre et les règles à l'opérateur. Le monde de l'opinion est lié au monde civique par l'état de petit. La réputation de l'opérateur est alimentée par des arguments appartenant au monde industriel et au monde marchand. Le registre industriel fait référence aux conventionnements de partenariat contractés par le passé avec l'Office. Une évaluation du partenariat témoigne du déroulement de la collaboration entre l'opérateur et le SPE mais aussi de l'atteinte ou non des résultats (quantitatifs et qualitatifs) fixés. Elle prouve la performance ou non de l'opérateur en matière d'accompagnement et/ou de formation des demandeurs d'emploi.

De son côté, le monde marchand renvoie à la question du prix de la prestation. Les opérateurs qui demandent un prix trop élevé n'inspirent pas confiance aux évaluateurs. Ces derniers s'interrogent sur un éventuel acte opportuniste de la part de l'opérateur car ils ne comprennent pas les raisons d'un tel budget. Les prix exorbitants sont recadrés grâce aux systèmes de balises mis en place par les SPE. Les opérateurs qui sollicitent un prix faible pour leur prestation ne réconfortent pas plus les évaluateurs car ils craignent la non viabilité financière de l'organisme sur le long terme. Certains opérateurs n'évaluent pas correctement la valeur financière de leur prestation. Dans les deux circonstances, les évaluateurs se posent alors la question de la fiabilité de l'opérateur. Cela les mène à s'interroger sur la réputation de celui-ci.

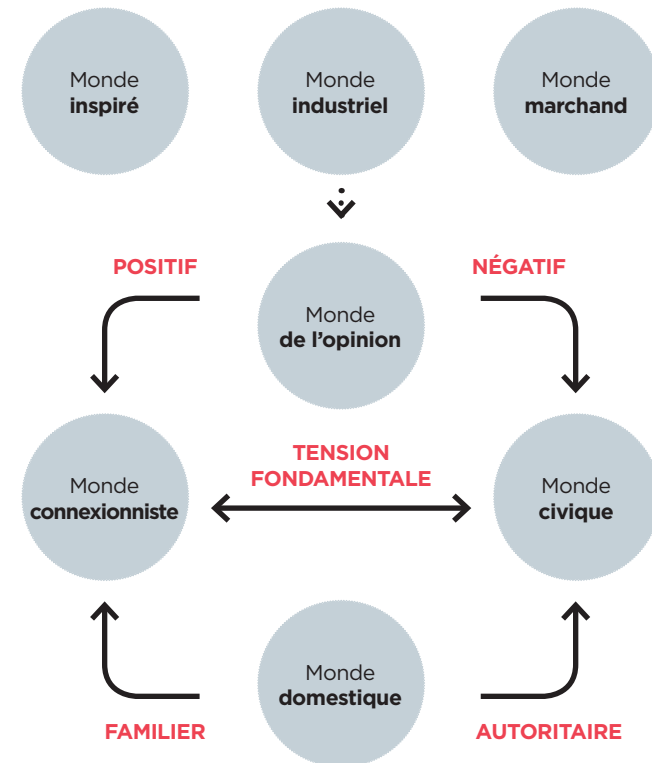
Les arguments émis par les évaluateurs à propos des précédentes collaborations et du prix demandé par l'opérateur peuvent jouer en faveur ou en défaveur de ce dernier, c'est-à-dire lui créer une bonne ou une mauvaise réputation. Cette bonne réputation génère de la confiance, en ce sens où elle agit comme un élément qui rend crédible l'engagement entre partenaires. Elle fait partie de ce que Karpik (1996) appelle les « *dispositifs de confiance* ». Elle constitue en quelque sorte un « *support de la confiance* » (Baudry, 1994 ; Eymard-Duvernay, 1989 et 1994). Par contre, la réputation « suspecte » d'un opérateur engendre de la méfiance dans le chef des évaluateurs qui ont, par conséquent, des difficultés à envisager la signature d'une convention de collaboration avec l'opérateur en question.

Il est nécessaire de noter que la résolution d'une épreuve s'effectue par la mobilisation d'une série d'arguments appartenant, parfois, tous à des registres de justification différents. Un même argument peut aussi appartenir à des mondes différents. Ceux-ci s'affrontent lors de la négociation entre

évaluateurs. Un ou plusieurs mondes peuvent triompher dans la prise de décision par rapport à un dossier critique. Les associations entre registres de justification varient selon la nature de l'épreuve à laquelle les évaluateurs doivent faire face. Pour arriver à des jugements équilibrés, les évaluateurs doivent s'inscrire dans une « *démarche composite* » (Eymard-Duvernay et Marchal, 1997, p.47), c'est-à-dire effectuer des déplacements entre les différents registres. Ils le font par l'échange d'arguments en faveur puis en défaveur du dossier de candidature et inversement.

Généralement, l'acceptation ou le refus d'un dossier problématique se fait soit sur la base de plusieurs arguments appartenant à différents registres de justification soit sur base d'un seul argument relevant de plusieurs mondes. Le jugement d'un dossier critique s'effectue rarement sur base d'un seul argument dépendant d'un seul registre de justification, contrairement aux dossiers « non-critiques » qui peuvent l'être. En parcourant les différents registres de justification à travers leur argumentaire, les évaluateurs rendent une décision mettant en évidence un croisement entre deux ou plusieurs mondes. Ces formes d'« hybridations » entre mondes ou d'« association multi-mondes » peuvent s'expliquer à partir de l'obligation d'équité entre les dossiers de candidature et, en conséquence, entre les opérateurs. Le principe de justification de toutes les prises de décision lors des comités de sélection implique nécessairement le recours à toutes sortes d'arguments, appartenant à des registres de justification variés. La figure 9 montre les différents mondes de justification intervenant dans la construction d'un jugement ainsi que leurs interactions.

Figure 9 : La cartographie cognitive des agents des SPE



## 5.2. Des arrangements et des compromis

Pour évaluer un dossier de candidature, les évaluateurs effectuent des passages par différents registres de justification. Pour certains dossiers problématiques, ils réalisent des arrangements ou des compromis. La mobilisation de plusieurs arguments ne démontre pas nécessairement la présence d'arrangements ou de compromis. Il s'agit parfois simplement d'une juxtaposition d'arguments en faveur ou non du dossier de candidature. Il n'existe pas de « bien supérieur commun » qui régit cet assemblage de mondes. Il s'agit simplement une forme d'« association multi-mondes ». Cette pratique est présente au sein des deux SPE.

Actiris et le Forem ont leurs caractéristiques propres. Il paraît important de noter la présence de nombreux dossiers problématiques chez Forem lors de la phase d'éligibilité, ce qui n'est pas le cas pour Actiris. Il est vrai que le Forem reçoit un nombre de dossiers de candidature beaucoup plus important qu'Actiris. Dès lors, il a plus de chance d'obtenir plus de dossiers critiques à traiter. Il n'empêche que l'application drastique de la grille de recevabilité a permis à Actiris d'éviter les débats sur certains dossiers problématiques. Seulement quelques dossiers ont fait l'objet de discussion en phase de sélection. Il semble que les évaluateurs du Forem sont plus enclins à faire des arrangements que ceux d'Actiris. Ce phénomène peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Une forte proximité existe entre les agents et les opérateurs, ce qui fait apparaître la mise en avant d'arguments de type domestique. À cela, il faut ajouter la présence d'un nombre de dossiers de candidature conséquent à gérer. La gestion individuelle du partenariat et l'abondance de dossiers font que les évaluateurs du Forem sont obligés de trouver des arrangements. Ils doivent le faire pour sauvegarder la réputation de l'Office. Ces arrangements se font soit quand l'Office n'a pas respecté ses obligations soit quand l'opérateur pourrait poser problème au SPE. Les conséquences de ce genre d'acte sont évaluées afin de prendre la décision qui portera le moins atteinte à la renommée de l'Office.

Dans d'autres circonstances, les évaluateurs arrivent à des compromis entre certains mondes comme les mondes domestique et civique. La règle est légèrement modifiée – allongement de la temporalité pour effectuer la prestation de service – sous l'emprise de la connaissance que les évaluateurs ont des opérateurs. Les agents avancent comme argument que les opérateurs n'ont pas prêté attention aux dates et, par conséquent, qu'ils

ne sont pas de mauvaise volonté. De son côté, Actiris réalise un véritable compromis entre le monde civique et le monde industriel pour sauver un dossier de candidature. Les règles sont assouplies car l'opérateur a obtenu de bons résultats lors des précédents conventionnements. La proximité avec les opérateurs étant moins forte, Actiris ne semble pas recourir aux arrangements. Seuls des compromis sont réalisés de temps à autre lorsque le conventionnement avec l'opérateur est indispensable pour l'élargissement de l'offre de services.

L'absence d'arrangements peut peut-être s'expliquer par l'absence d'une forte familiarité entre les agents et les opérateurs. Peut-on dire pour autant qu'ils sont dans la méfiance vis-à-vis de ceux-ci et que les agents du Forem auraient plutôt tendance à être dans une relation de confiance liée à la proximité avec ses partenaires ? Peut-on avancer comme hypothèse d'analyse que la gestion partenariale de type collectif (Actiris) génère une forme de méfiance dans la relation avec les opérateurs tandis que la gestion individualisée (Forem) aurait pour effet l'installation d'une relation de confiance entre l'agent et l'opérateur ?

Un dernier point doit être abordé. Il s'agit de la manière dont les évaluateurs vont rendre leur jugement auprès des opérateurs. Deux méthodes sont utilisées pour ordonner les dossiers de candidature à savoir le système de cotation et le système d'argumentation.

## 5.3. Des cotes et des arguments : deux méthodes pour traduire un jugement

Chaque évaluateur a sa propre stratégie pour attribuer un jugement à un dossier de candidature et établir un classement de l'ensemble des dossiers. Au sein du Forem, les évaluateurs cherchent tout au long du processus de sélection à trouver quantité d'arguments en faveur ou en défaveur du dossier. Lors des étapes de l'éligibilité et de la cohérence, les évaluateurs émettent un jugement sur l'adéquation du dossier par rapport au cadre de l'appel à projets. Quel que soit leur positionnement (acceptation ou refus) par rapport au dossier, ils doivent fournir une solide argumentation pour justifier leur décision auprès du comité de sélection (étape finale du processus où, entre autres, la hiérarchie du Forem discute le jugement). Au niveau de l'étape

de la pertinence, ils doivent hiérarchiser les dossiers sur base des priorités locales. L'ensemble des arguments doit justifier l'ordre du classement. Ainsi, les évaluateurs doivent pouvoir fournir les raisons pour lesquelles tel dossier est positionné au-dessus ou en-dessous de tel autre. Le comité de sélection passe en revue tous les dossiers afin de veiller à l'équilibre des jugements.

*« Le problème n'est pas de dire pourquoi la direction régionale prend un projet mais c'est quand elle ne sait pas dire pourquoi elle ne le prend pas. Il faut toujours savoir expliquer le pourquoi. Dans le « pourquoi », on a l'objectivité ».*

(CRP W. du Forem 9)

En ce qui concerne Actiris, tout l'enjeu des discussions entre les évaluateurs d'Actiris n'est pas de chercher à argumenter la décision mais d'attribuer des cotes aux différents dossiers. Les dossiers qui sont en dessous de 6/10 sont de suite exclus. Aucune justification ne doit être fournie pour ces dossiers, ce qui n'est pas le cas du Forem où tous les dossiers doivent être argumentés les uns par rapport aux autres. Si un dossier est moins bon qu'un autre, les évaluateurs d'Actiris doivent lui trouver des faiblesses afin de justifier la diminution des cotations. Les évaluateurs sont, parfois, dans l'obligation d'ajuster leurs cotes car le budget pour l'appel à projets est limité, ce qui implique le refus de certains dossiers.

Concrètement, les évaluateurs reprennent tous les points positifs et négatifs de chaque dossier pour les comparer et les hiérarchiser. Ils sont dans une posture où ils ne peuvent pas accepter tous les projets. Les arguments où ils « protègent » les opérateurs. Le registre du monde domestique familial n'intervient pas dans ce cadre-ci. Les évaluateurs sont obligés d'adopter une attitude plus stricte vis-à-vis des opérateurs. Le régime du monde domestique autoritaire permet d'éviter la négociation des règles du monde civique. Un agent explique ci-dessous la manière dont la hiérarchisation des dossiers de candidature doit se dérouler.

*« Au comité de sélection, il n'y a pas eu de priorisation mais juste un classement des dossiers du meilleur au moins bon. Une chose importante est le budget. [...] Soit on n'a pas eu assez de dossiers et le budget est bon. Soit on a eu trop de dossiers et le budget est atteint. Mais chaque dossier est passé en revue puis on reprend globalement tous les dossiers. Chaque évaluateur peut dire ce qu'il pense : un dossier qui était en numéro 3 peut passer en numéro 5 et le 5 peut devenir le 2. Et puis, on présente au comité de gestion toute la procédure : dans les dossiers reçus, X étaient recevables, X irrecevables. Et, sur les X recevables, on fait les grilles pour déterminer ceux qui sont retenus ».*

(Agent H. d'Actiris)

Dans le cadre de certains appels à projets, le nombre de dossiers est trop important en regard du budget dont dispose Actiris. Le système de hiérarchisation est essentiel car il permet d'identifier les opérateurs qui ne seront pas conventionnés. Dans d'autres appels à projets où le budget est proportionnellement plus important que le nombre de dossiers de candidature, les évaluateurs ne doivent pas chercher à en éliminer. Mais, ce n'est pas pour autant qu'ils gardent de mauvais dossiers. Tout le budget ne doit pas nécessairement être utilisé.

*« C'est par les points qu'on a un classement des dossiers de candidature. Le dossier était bon ou pas bon. Dans l'appel AEPP (Accompagnement à l'Élaboration d'un Projet Professionnel), il y avait beaucoup de demandes et peu de budget. Dans les autres appels, c'est l'inverse. Il y a des comités avec trente dossiers et d'autres avec cinq dossiers. On ne le sait pas à l'avance. C'est toujours un peu le stress parce que l'analyse prend énormément de temps ».*

(Agent K. d'Actiris)

Les arguments tout comme les cotations permettent un classement des dossiers de candidature. Ce classement doit être avalisé par le comité de sélection (Forem) et par le comité de gestion (Actiris). Ces deux comités ont pour mission de veiller au bon déroulement de la procédure de sélection. Leur approbation signifie que la procédure a respecté l'équité entre les opérateurs. Une lettre de réponse peut être envoyée aux opérateurs en mentionnant les raisons de l'acceptation ou du refus du dossier.

## CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons relaté la manière dont les services de relations partenariales procèdent à la sélection de leurs futurs partenaires. Tirillés par la présence d'une tension fondamentale, entre le monde connexionniste et le monde civique, les évaluateurs sont amenés à débattre autour des dossiers de candidature problématiques. Les échanges d'arguments les opposent par moment car les propos tenus découlent de mondes de justification différents. Les évaluateurs sont, pourtant, dans l'obligation de devoir se positionner vis-à-vis du dossier critique. Une manière de le faire est d'évaluer la présence d'éventuels risques pour l'Office de l'Emploi en termes de dépôt de plaintes et/ou d'impact sur l'image de celui-ci.

Les débats amènent les évaluateurs à réaliser des passages entre différents registres de justification. Des compromis et des arrangements servent, parfois, d'issue pour sortir d'une épreuve. Généralement, les évaluateurs dépassent une épreuve par la juxtaposition d'arguments appartenant à différents mondes communs. Ils font des « hybridations » de mondes voire des « associations multi-mondes », selon le type de situation critique dans laquelle se trouve le dossier de candidature. Les argumentaires tenus pendant le processus de sélection relèvent des différents registres de justification identifiés par Boltanski et Thévenot (1991). D'une manière générale, les différentes épreuves laissent penser l'hétérogénéité des décisions, des *jugements* émis par les évaluateurs lors de la phase de sélection des dossiers de candidature.

Dans la phase d'éligibilité, étape posant plus de problèmes au Forem que chez Actiris, les arguments dépendent principalement d'une alliance entre monde domestique et monde de l'opinion. Par contre, dans la phase de sélection, ils découlent surtout de la combinaison entre monde domestique et industriel. Les registres de justification de type marchand, industriel et de l'inspiration sont en lien avec le monde de l'opinion. La question du prix et les résultats obtenus par le passé ont un effet direct sur la réputation de l'opérateur. Cette « étiquette » est construite par les évaluateurs du SPE sur base d'informations collectées de diverses sources.

Le monde de l'opinion concerne également la réputation de l'Office de l'Emploi. La renommée d'un opérateur peut avoir une influence positive ou négative sur celle du SPE. Les évaluateurs ont pour rôle d'estimer les risques

pour l'Office d'un conventionnement avec tel ou tel opérateur. Ils doivent veiller à maintenir une belle image du SPE en évitant la contraction d'une convention de partenariat avec un opérateur suspect et le dépôt de plaintes. Ces deux éléments peuvent nuire à la réputation du SPE. C'est important pour les évaluateurs de maintenir une bonne réputation de l'Office car il doit intéresser les opérateurs.

À travers les épreuves, nous avons vu que certains dossiers de candidature sont rejetés car ils n'inspirent pas confiance aux évaluateurs. Cette méfiance se traduit par des facteurs comme la présence d'un curriculum vitae désastreux dans les annexes du dossier de candidature, la présence d'erreurs dans la rédaction du dossier mais aussi l'absence d'une bonne évaluation lors de la précédente convention de collaboration. Tous ces éléments ne jouent pas en faveur de l'établissement d'une convention de partenariat avec l'opérateur en question. Dans certaines épreuves, le dossier a été sélectionné malgré la présence de ces facteurs-là. Cela peut s'expliquer du fait que d'autres éléments, inspirant la confiance, ont permis aux évaluateurs de faire l'impasse sur les aspects négatifs. Derrière l'argumentaire des évaluateurs se pose la question de la confiance qu'ils peuvent accorder ou non à l'opérateur. Il semble que la relation de confiance ne va pas de soi mais qu'elle est à construire. C'est à travers une analyse des activités partenariales que nous pourrons voir comment et dans quelles conditions la confiance se construit entre l'opérateur et l'Office mais aussi avec les agents de celui-ci.



## CHAPITRE 4

# LE CONVENTIONNEMENT ENTRE LE SPE ET LES OPÉRATEURS PRIVÉS

Ce chapitre est consacré au conventionnement entre l'Office de l'Emploi (Actiris ou le Forem) et les opérateurs privés. La signature de la convention de partenariat ou du contrat est une étape importante pour les parties-prenantes du partenariat. La convention les engage officiellement dans une relation de délégation au sein de laquelle chacun doit remplir des obligations. Se centrer sur leur discours nous permet de cerner la manière dont ils perçoivent les épreuves liées à l'établissement d'un partenariat. Les registres de justification ne sont plus mobilisés pour qualifier les arguments des agents mais leur intervention auprès des opérateurs. Cette limite théorique nous amène à recourir aux travaux d'Ogien (2006) sur les formes logiques de la confiance qui permettent de saisir la qualification des épreuves faite par les acteurs de terrain eux-mêmes.

Nous décrivons, d'abord, la procédure de conventionnement ainsi que les droits et obligations que la convention comporte pour chacune des parties. Nous verrons, ensuite, la manière dont Actiris et le Forem informent les opérateurs de la décision concernant leur(s) dossier(s) de candidature. Ce moment correspond à lettre de réponse, qui constitue la première épreuve du processus de conventionnement. Nous terminerons par la signature de la convention de partenariat qui comporte trois épreuves à savoir la réception tardive de la convention, la présence d'anomalies et de modifications dans la convention.

## 1. LA PROCÉDURE DE CONVENTIONNEMENT

Les opérateurs retenus dans le cadre du processus de sélection de l'appel à projets doivent signer une convention de partenariat avec le SPE. Cet acte officialise l'entrée des deux parties-prenantes dans la relation partenariale. Cette relation débute officiellement dès la réception par le prestataire de la lettre de réponse envoyée par le SPE, suite à la décision prise par le comité de sélection à propos du dossier de candidature. La réception d'un courrier positif signifie pour l'opérateur la possibilité de démarrer son projet d'accompagnement et/ou de formation à destination des demandeurs d'emploi.

Cette lettre couvre juridiquement les deux partenaires en attendant la signature de la convention de partenariat. Elle est rédigée par le siège central de l'Office de l'Emploi à savoir le service partenariats d'insertion pour le Forem et le service projets et qualité pour Actiris. Au sein du Forem, il arrive parfois que la lettre de réponse transite par la direction régionale, c'est-à-dire par le SRP, avant d'être envoyée aux opérateurs.

Suite à ce courrier, les services partenariats d'insertion du Forem et support partenariat d'Actiris s'occupent de la rédaction de la convention de collaboration. Au sein du Forem, un modèle unique de convention pour l'appel à projets est adapté selon la mesure pour laquelle l'opérateur a postulé mais aussi selon les spécificités (date, lieu, etc.) du projet à mettre en place par l'opérateur. La convention est transférée à la direction régionale qui se charge de l'envoyer à l'opérateur.

Chez Actiris, chaque mesure d'accompagnement est élaborée sous la forme d'un appel à projets. Ainsi, chaque appel possède son propre modèle de convention de partenariat. La convention est envoyée par le service support partenariat par courrier postal à l'opérateur. Ce service est juridiquement responsable de la convention même si celle-ci est élaborée par les différents services du département partenariats. Les aspects financiers et juridiques de la convention sont rédigés par le service support partenariat. Toutes les clauses qui touchent à l'encodage dans la base de données d'Actiris sont écrites par le service support réseau. Les éléments concernant l'appel à projets sont rédigés par le service projets et qualité. Le prestataire vérifie les informations le concernant puis il signe pour approbation. Il réalise cela tout seul. En cas d'interrogation ou d'erreur, il peut prendre contact avec

le service en question. Chaque partie-prenante dispose d'une copie de la convention de partenariat.

La procédure de signature de la convention au Forem présente, en principe, quelques différences par rapport à celle d'Actiris. Les agents du Forem organisent, en fonction des pratiques dans leur direction régionale, une réunion avec l'opérateur pour procéder à la signature. Cependant, la charge de travail des agents ne leur permet pas toujours de procéder de la sorte. Certains d'entre eux ont plutôt tendance à envoyer le document par voie postale. En conséquence, l'opérateur signe seul la convention et renvoie deux copies : une pour la direction régionale et une pour le siège central. Tout comme les opérateurs d'Actiris, l'opérateur peut appeler le siège central en cas d'interrogations par rapport au document.

## 2. DES DROITS ET DES OBLIGATIONS POUR CHAQUE PARTENAIRE

La convention de partenariat régit la relation entre le SPE et ses opérateurs en donnant des droits et des obligations à chacun. Elle est sous-tendue par le cahier des charges de l'appel à projets ainsi que son guide administratif et financier.

### 2.1. Des droits et des obligations pour les services publics de l'emploi

Lorsqu'un SPE émet un appel à projets, son objectif est de déléguer une partie de ses missions à des opérateurs privés en échange duquel ceux-ci percevront des subventionnements. Le financement est défini différemment selon le SPE. Actiris établit au préalable un forfait par individu accompagné ou par session de formation. Le Forem quant à lui calcule le montant du subside à partir du prix proposé par le prestataire. Le subventionnement octroyé par le SPE doit, en principe, couvrir l'ensemble des frais occasionnés par la mise en place du projet en termes de frais de fonctionnement et de personnel.

Du côté du Forem, il est important de distinguer deux éléments - le financement et la liquidation - au niveau du paiement de la prestation. Pour le financement, l'opérateur reçoit 60% du budget de chaque participant lors du recrutement de celui-ci, ce qui équivaut à la signature du contrat F70bis<sup>56</sup>. Puis, il reçoit 10% si la personne va au bout de l'action de formation et 30% si la personne obtient le résultat défini dans la convention, c'est-à-dire l'insertion soit dans un emploi soit dans une formation qualifiante.

En ce qui concerne le mode de liquidation, l'opérateur peut avoir un acompte provisionnel de 50% du budget au moment de la signature de la convention de collaboration. Il reçoit la deuxième tranche budgétaire qui est de 20% en fin d'action donc au moment où il remet son rapport d'activités. Un solde intermédiaire est calculé sur base de la différence entre le nombre de personnes recrutées et le nombre de personnes arrivées au terme de la formation. La dernière tranche de 30% lui est versée en fonction de l'atteinte des résultats six mois après le début de l'action de formation (sauf pour la mesure mobilisation et orientation). La dernière liquidation se fait au prorata des financements déjà versés précédemment à l'opérateur. Il arrive parfois que l'opérateur doive rembourser l'Office de l'Emploi.

Chez Actiris, le financement est réparti différemment. Il n'y a pas de distinction entre le financement et la liquidation. Généralement, le budget est découpé en trois tranches. D'abord, 50% du montant maximum est alloué dans les trois premiers mois de la convention de partenariat. Ensuite, 30% est octroyé dès la réception par Actiris du rapport semestriel d'activité. Enfin, les 20% restant sont liquidés sur base de la réception et de la vérification d'une série de documents, à savoir la déclaration de créance, le rapport annuel d'activité et le dossier financier. Le dernier montant est souvent régularisé à partir des dépenses réellement effectuées par le prestataire. Il se peut d'ailleurs que l'opérateur doive rembourser une partie des financements perçus si ceux-ci n'ont pas été utilisés.

---

<sup>56</sup> Chaque demandeur d'emploi signe un contrat de formation quand il entre dans une mesure de l'appel à projets. Signé par un représentant du Forem, un représentant de l'organisme de formation et le stagiaire, le contrat sert d'assurance en cas d'accident. Il donne droit au demandeur d'emploi à une indemnité financière d'un euro de l'heure mais aussi à un remboursement des frais de déplacement et de garderie.



Les SPE ont également un autre « devoir » envers leurs opérateurs. Ils s'engagent moralement ou contractuellement à leur envoyer du « public », c'est-à-dire des demandeurs d'emploi. Ils doivent le faire via une procédure spécifique par laquelle le demandeur d'emploi reçoit une invitation (Actiris) ou une convocation (Forem) à se présenter auprès d'un organisme d'insertion socioprofessionnelle. Ce processus a pour objectif d'aider les prestataires des SPE à recruter les demandeurs d'emploi pour pouvoir réaliser leur prestation d'accompagnement et/ou de formation. Les conventions de partenariat du Forem et certaines conventions d'Actiris mentionnent qu'un « trafic de public », tout à fait légal, doit s'effectuer entre les SPE et leurs opérateurs.

Il est clairement stipulé dans la convention de collaboration du Forem que ce dernier s'engage à envoyer des demandeurs d'emploi aux prestataires. C'est ce qui s'appelle « l'adressage ». Le demandeur d'emploi est « adressé » par son conseiller<sup>57</sup> auprès d'un opérateur. Il est dans l'obligation de se rendre auprès de ce dernier ou de justifier son absence s'il ne peut se présenter. Sinon, il pourrait se voir sanctionné par l'ONEM. De son côté, l'opérateur est obligé de recevoir le candidat afin de lui transmettre toutes les informations concernant l'offre de formation. Il n'est pas contraint d'accepter l'entrée du demandeur d'emploi dans la formation s'il estime que celui-ci ne convient pas. De même que le candidat peut refuser l'offre s'il n'est pas intéressé par celle-ci. Les opérateurs doivent informer les conseillers de l'entrée ou non du candidat dans la mesure.

À Bruxelles, le système d'adressage n'est pas obligatoire. Les conseillers peuvent envoyer à leurs demandeurs d'emploi une invitation à se présenter chez un opérateur. Le SPE ne s'engage pas contractuellement envers les opérateurs à leur fournir des candidats, à l'exception de la mesure ARAE (Ateliers de Recherche Active d'Emploi) qui doit se réaliser en groupe. L'opérateur doit également informer l'Office de l'entrée ou non du candidat en formation.

Les opérateurs bruxellois comme wallons sont responsables du recrutement des candidats. En dehors de l'éventuelle aide apportée par les SPE au niveau de l'envoi de demandeurs d'emploi, ils doivent faire la promotion de leur offre

---

57 Les conseillers ont pour mission d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs démarches de recherche d'emploi.

afin de recruter les candidats nécessaires à la réalisation de leur prestation. Ils doivent respecter certaines règles en matière de publicité comme le fait de mentionner la collaboration avec l'Office de l'Emploi.

Les SPE assurent à leurs opérateurs le respect d'une méthodologie au niveau de l'encadrement de ceux-ci pour la mise en œuvre de leurs projets. Ce sont les chargés de relations partenariales (Forem) et les gestionnaires de projets (Actiris) qui assurent cet accompagnement. Ils ont pour devoir de transmettre les informations utiles aux opérateurs pour leur permettre d'effectuer au mieux leur prestation. Les informations sont variées et relatives au conventionnement, à l'accompagnement des stagiaires, aux financements, à l'évaluation du projet, aux obligations du partenaire, etc.

Chaque SPE développe une stratégie spécifique au niveau de l'accompagnement des opérateurs. Actiris organise des séances d'informations collectives tandis que le Forem transmet généralement les informations aux opérateurs individuellement lors des comités de suivi. Il arrive que l'agent informe le partenaire par téléphone, en fonction du type d'information à obtenir et du degré d'urgence de la situation. Bien souvent, un contact téléphonique est pris lorsque le prestataire rencontre un problème spécifique à propos, par exemple, de l'encodage des demandeurs d'emploi dans la base de données (uniquement pour Actiris), du calcul du subside, du remplissage d'un groupe de formation, etc. Les agents s'engagent à être disponibles et à l'écoute des opérateurs. Ils sont présents dans les moments critiques de l'opérationnalisation du projet et dans le cours normal de sa réalisation.

Certaines garanties offertes par Actiris sont directement liées aux particularités linguistiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Le SPE a pour obligation de fournir un service en français et en néerlandais. Il doit assurer une garantie de bilinguisme à ses opérateurs. Avoir des agents qui savent s'exprimer dans la langue principale du prestataire et pouvoir fournir des documents traduits dans les deux langues rassure les opérateurs. De plus, des agents supplémentaires ont été engagés à la suite d'une restructuration du service partenariats en 2008. D'après les opérateurs, ces engagements « humanisent » l'institution.

Pour avoir une visibilité maximale sur le développement du marché de l'emploi ainsi que sur le parcours des demandeurs d'emploi, Actiris impose

à ses prestataires d'encoder dans une base de données les informations sur les chercheurs d'emploi dont ils assurent le suivi. Le conventionnement avec Actiris invite les partenaires à un partage des bases de données. Pour ce faire, Actiris s'engage à fournir des ressources cognitives afin de former ses partenaires à l'utilisation de sa propre base de données. Des formations à destination du personnel engagé par les opérateurs sont organisées par le SPE. Il doit également assurer un service d'assistance téléphonique lorsqu'un partenaire a une question ou rencontre une difficulté au niveau de l'encodage.

## 2.2. Des droits et des obligations pour les opérateurs privés

Les opérateurs s'engagent à travers cette convention à réaliser effectivement leur prestation. Sans le mentionner explicitement, les SPE espèrent la réalisation de prestations de qualité. Pour ce faire, ils attendent un certain professionnalisme de la part de leurs partenaires. Plusieurs éléments fondent cette « étiquette » de « professionnel ». Celle-ci est construite par le SPE à travers la récolte d'un ensemble d'informations sur l'opérateur privé. Comme nous l'avons vu dans le cadre de la sélection, le SPE veille à regarder la vitrine organisationnelle (site internet), le moniteur belge (statut, date de création, comptes), le « reporting » de l'action (dossier, statistiques, livrables, etc.), les valeurs affichées par le prestataire et les échos sur celui-ci. Sur base de tous ces éléments, les évaluateurs sont en mesure d'évaluer le professionnalisme de l'opérateur. Le respect de ces obligations les met en confiance. L'Office de l'Emploi peut ainsi s'engager dans une collaboration car tous ces éléments montrent la fiabilité de l'opérateur. En conséquence, le conventionnement à venir devrait bien se dérouler.

Une fois engagé dans la collaboration, les opérateurs doivent fournir une série de documents administratifs et financiers tout au long de leur collaboration avec le SPE. Afin de suivre et d'évaluer le projet mis en œuvre par les opérateurs, le SPE leur demande des rapports d'activités (semestriels et/ou annuels), un rapport financier et la justification des dépenses. Ce dernier document doit être obligatoirement fourni par les opérateurs d'Actiris. Ce n'est pas le cas pour les opérateurs du Forem qui doivent le mettre à disposition de l'Office en cas de vérification et de contrôle des dépenses. Le contrôle n'est pas effectué annuellement par les agents du Forem. Quelques opérateurs sont tirés au sort afin de subir un contrôle. Chez

Actiris, le contrôle se réalise systématiquement, chaque année, auprès de tous les prestataires.

Le professionnalisme des opérateurs passe également par le fait de respecter l'ensemble des procédures et des règles de collaboration avec un SPE. Les prestataires doivent, par exemple, respecter les obligations en matière d'information et de publicité mais aussi de confidentialité des données sur les demandeurs d'emploi. Toute promotion de leur projet doit mentionner le soutien du SPE (voire du Fonds social européen pour certains appels à projets). En cas de manquement à ses obligations, l'opérateur peut se voir sanctionner par l'Office de l'Emploi. La convention de partenariat apporte des précisions en cas de litige important entre le SPE et le prestataire. Parfois, seuls les tribunaux sont compétents en la matière. L'opérateur peut également déposer un recours contre l'Office s'il se sent lésé ou s'il n'est pas d'accord avec une décision prise par le SPE à son égard.

À travers cet entremêlement de devoirs et d'obligations, la convention lie les deux parties le temps de la durée de l'appel à projets. Certains appels s'étalent sur un an, deux ans voire trois ans. Quand ils durent plusieurs années, la collaboration de partenariat est évaluée et renouvelée annuellement. Elle peut être stoppée par l'Office de l'Emploi ou par l'opérateur en cas d'importantes difficultés. Les SPE essaient de minimiser la prise de risque en instaurant une convention de partenariat qui a pour rôle de limiter l'espace de négociation laissé aux opérateurs. Ces derniers ont la possibilité de discuter certaines modalités organisationnelles de mise en œuvre du projet comme le lieu et les dates de session d'accompagnement et/ou de formation, etc. La convention ne permet pas aux opérateurs de négocier d'autres aspects de la relation partenariale. Les SPE établissent également des procédures pour traiter rapidement et efficacement l'émergence d'un problème.

Les parties-prenantes doivent s'échanger des preuves de confiance tout au long de la relation partenariale. Une partie des garanties évoquées ci-dessus sont inscrites dans la convention de partenariat. Cette dernière agit alors comme une « *garantie de représentation* », au sens d'Ogien (2006), d'un engagement réciproque entre le SPE et l'opérateur privé. Elle constitue le principal registre discursif de la relation de confiance.

### 3. LA RÉCEPTION DE LA LETTRE DE RÉPONSE

Au moment de la réception de la lettre de réponse de l'Office de l'Emploi, les opérateurs privés sont dans l'attente depuis plusieurs mois. Ce délai correspond à la temporalité nécessaire au processus de sélection des dossiers de candidature. Aucune information n'est transmise aux opérateurs par les agents du SPE sur l'état d'avancement de leur dossier. Ils sont dans l'incertitude car ils ne savent pas s'ils seront sélectionnés ou pas. Les conventions de partenariat débutent souvent en début d'année civile, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier pour Actiris et au 15 janvier pour le Forem. Actiris promet de rendre une réponse aux opérateurs pour le mois de juillet quand le processus de sélection se réalise au mois de mai alors que le Forem s'engage à leur fournir la décision pour la mi-décembre au maximum, même si la phase de sélection est planifiée en fin d'année civile. Les périodes de remise des réponses diffèrent car les appels à projets ne sont pas lancés au même moment par les deux SPE.

La mise en place d'un projet nécessite pour le prestataire l'engagement de personnes qualifiées pour l'encadrement des stagiaires. Sans réponse de la part du SPE, les opérateurs privés ne sont pas en mesure de pouvoir prendre une décision par rapport à la gestion de leur personnel. La décision de l'Office de l'Emploi peut avoir pour impact l'engagement ou le licenciement de formateurs<sup>58</sup>. Chez Actiris, les lettres de réponse sont envoyées plusieurs mois avant le démarrage du projet. Généralement, elles arrivent à la période annoncée par l'Office. Du côté du Forem, les lettres de réponse sont envoyées au mieux à la fin du mois de décembre et, au plus tard, au début du mois de janvier. Elles peuvent être envoyées avec plusieurs semaines de retard. Même si la convention de partenariat ne débute qu'à la mi-janvier, les délais sont trop courts pour pouvoir devancer les conséquences de la réponse de l'Office.

Cette lettre de réponse est très importante pour les opérateurs car elle annonce la mise en partenariat ou non avec l'Office. Elle engage juridiquement

---

<sup>58</sup> En Région wallonne, les prestataires engagent des « formateurs » pour l'encadrement des demandeurs d'emploi tandis que leurs homologues bruxellois recrutent des « conseillers ». Leur fonction est similaire même si le terme diffère quelque peu selon la région.

le SPE dans la collaboration avec l'opérateur. Elle sert en quelque sorte de preuve en cas de litige et contient les conditions et/ou recommandations faites par le SPE pour la mise en place du projet. Quand la réponse est négative, elle contient les raisons du refus.

#### 3.1. Qualification de l'épreuve. La réception de la lettre : pari ou défi

Cette étape est par essence une forme de pari car l'attente de la lettre de réponse met les opérateurs dans une situation de profonde incertitude. Ceux-ci sont dans l'impossibilité<sup>59</sup> d'anticiper les conséquences de la décision prise par les évaluateurs. Ils ne savent pas, par exemple, ce qu'ils doivent faire des postes de formateurs. De plus, sans ce courrier, les enjeux ne sont pas encore clairs pour les prestataires. Ces derniers ne savent pas s'ils pourront ou non mettre en œuvre leur projet. L'issue de cette situation est à alternative simple en ce sens où le courrier renferme une réponse positive ou négative à l'encontre du dossier de candidature. L'opérateur « gagne ou perd » la possibilité d'entamer une relation partenariale avec le SPE. Ces trois éléments – impossibilité d'anticiper les conséquences, absence d'enjeu clair et issue à alternative simple – appartiennent à la forme logique du pari. Se lancer dans une collaboration avec l'Office de l'Emploi peut être vécu, par les opérateurs bruxellois, comme un réel pari car beaucoup d'incertitude tourne autour du processus de sélection et de ses conséquences en termes de conventionnement pour les opérateurs.

*« Au niveau de l'appel à projets, il y a une concurrence entre les opérateurs de formation. Cette logique est récente. On se demande jusqu'où ça va aller et quelles seront les éventuelles répercussions à long terme ».*

*(Opérateur K. d'Actiris)*

---

<sup>59</sup> Il est vrai qu'Ogien (2006) définit le pari comme l'interdiction d'anticiper les conséquences mais il semble plus approprié de parler, dans ce cadre-ci, de « difficulté » de devancer les effets. Et ce, parce que les partenaires sont plutôt dans l'impossibilité d'éviter les répercussions d'une collaboration que réellement dans l'interdiction de penser aux impacts de celle-ci.

*« Un opérateur a rentré un projet mais il n'a pas été retenu. On n'a pas d'information sur les critères de sélection. On ne sait pas comment les dossiers sont sélectionnés. On ne sait pas pourquoi ils sont retenus ou ne le sont pas ».*

(Opérateur H. d'Actiris)

*« Je sais que certains projets n'ont pas été reconduits mais je ne sais pas pourquoi. Là-dedans, je pense qu'il y en a qui ont répondu mais que leur projet a été refusé. Puis, il y en a peut-être un qui n'a plus répondu. J'ai entendu que c'était peut-être lié à un problème administratif mais je ne suis pas sûr ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

La forme du « pari » est sous-tendue par la logique de concurrence entre les opérateurs. Même si les SPE ont recours au dispositif d'appels à projets pour établir un maximum de partenariats, les opérateurs ont l'impression d'être mis en concurrence les uns avec les autres. Les moyens financiers des SPE étant limités, tous les dossiers de candidature ne sont pas nécessairement sélectionnés.

*« Si les autres opérateurs introduisent des dossiers de candidature, c'est une attaque sur nos moyens car on a moins de chance d'être retenus. Puis, si on est retenu, les budgets sont réduits. Plus il y a d'opérateurs, moins de chance on a d'être retenus ».*

(Opérateur K. d'Actiris)

Du côté du Forem, certains opérateurs se plaignent du retard du courrier car ils n'ont pas le temps d'anticiper la gestion de leur personnel en fonction de la mise en œuvre ou non du projet. La réception tardive de cette lettre génère beaucoup d'incertitude pour les opérateurs voire de risque financier car ceux-ci ne savent pas si les postes de formateur seront maintenus ou pas. La lettre de réponse est fortement attendue car elle doit abrégé ce « stress » ressenti par les opérateurs.

*« Mon gros souci, c'est le maintien des postes de formateur. Chaque année, c'est un stress au niveau des formateurs, de moi-même et de l'institution car on ne sait pas si on pourra maintenir les emplois ».*

(Opérateur G. du Forem)

*« Tous les opérateurs sont dans le « starting block » au moment de la réception du courrier de réponse. Certains vont devoir recruter des personnes supplémentaires et d'autres, s'en séparer. On veut avoir l'information pour pouvoir s'organiser. Plus vite on a la réponse, mieux c'est ».*

(Opérateur A. du Forem)

*« On espérait recevoir la réponse mi-décembre comme prévu initialement. On voulait lancer la publicité mais notre chargé de relations nous a demandé d'attendre la lettre officielle. On a reçu ce document-là en janvier. Toute la promotion de l'action de formation a été reculée »*

(Opérateur E. du Forem)

L'opérateur peut être amené à devoir supprimer certains postes à cause d'une réponse négative de la part de l'Office concernant son dossier de candidature ou d'une sélection partielle du projet. Il doit, dans ce cas, pouvoir licencier rapidement son personnel afin de respecter les règles de préavis sans perdre trop d'argent. Signaler à un formateur la perte de son emploi au moment de la réception de la lettre de réponse est trop tardif pour l'organisme privé. Il n'est pas en mesure de financer la durée de préavis de ses travailleurs. Le retard de la lettre de réponse génère une « mise en danger » de l'organisme. Le retard accumulé sans fournir d'information laisse les prestataires dans le plus grand doute. La relation avec le SPE est alors vécue comme un « défi » par les opérateurs. Quand les opérateurs répondent à l'appel à projets, ils n'ont pas la garantie d'être sélectionnés par les agents du SPE. La réception de la lettre de réponse aplanit tout doute par rapport à cette interrogation. Cette lettre agit comme une forme de gage car l'opérateur est apaisé d'avoir enfin une réponse. Que cette dernière soit positive ou négative, l'opérateur est fixé par rapport au *jugement* sur son dossier de candidature.

## 3.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Les opérateurs bruxellois vivent l'épreuve comme un « pari » alors que leurs homologues wallons la ressentent comme un « défi ». Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Actiris organise son processus de sélection avant l'été afin d'être en mesure de fournir une réponse à ses opérateurs pour le mois de juillet. Les opérateurs ont, ainsi, plusieurs mois pour prendre leurs dispositions vis-à-vis de leur équipe. La manière dont l'appel à projets est planifié chez Actiris permet aux agents d'informer les opérateurs du *jugement*, plusieurs mois avant le démarrage de la collaboration. La gestion de l'appel à projets sur le mode « prévisionnel » permet l'envoi du courrier de réponse à l'opérateur plus ou moins six mois avant la réalisation de sa prestation.

Par contre, du côté du Forem, la phase de sélection est souvent postposée en fin d'année en raison d'imprévus accumulés tout au long de la construction de l'appel à projets. La volonté de l'Office est de pouvoir lancer l'appel à projets un peu plus tôt dans l'année afin de fournir les lettres de réponse dans les temps.

*« Chaque année, on dit qu'on va lancer l'appel à projets en avril pour que les opérateurs rentrent leurs dossiers de candidature en juin. C'est une meilleure période pour les opérateurs. Mais comme d'habitude, on lancera l'appel au mois de juin et on rendra nos réponses sur les dossiers au mois de janvier ».*

(CRP Q. du Forem 3)

Le lancement tardif de l'appel à projets amène les évaluateurs à être dans des délais très courts pour procéder au traitement des dossiers de candidature. La lettre de réponse se fait souvent attendre : les délais initialement fixés par l'Office ne sont pas respectés. Le processus de sélection prend un peu plus de temps que prévu. Le calendrier défini pour le traitement des dossiers de candidature est construit, du côté du Forem, sur le modèle du « flux tendu ». Dès lors, il n'autorise aucun imprévu si le SPE veut respecter son engagement envers les opérateurs. Ce calendrier basé sur le « flux tendu » devient souvent « hypertendu ». Les imprévus organisationnels, comme le fait de devoir planifier une troisième lecture pour certains dossiers de

candidature, allongent la durée du processus de sélection. Le SPE n'est, alors, plus en mesure de pouvoir tenir le planning fixé initialement.

*« Je n'ai jamais vu autant de problèmes avec l'éligibilité. Il y a des dossiers qui n'ont pas été analysés parce qu'ils étaient inéligibles. Donc, on ne les a pas eus en comité de lecture. Puis, on nous a dit qu'ils avaient été récupérés. On nous a dit qu'il fallait les analyser. On les a lus en catastrophe. Puis, on est en retard ».*

(CRP M. du Forem 5)

Une autre modalité organisationnelle intrinsèque à l'appel à projets peut expliquer le retard au niveau de l'envoi de la lettre de réponse. Le processus de sélection est plus long au Forem car il comporte plus d'étapes que celui mis en place par Actiris (cf. annexe 3). En dehors de l'éligibilité, l'analyse du dossier de candidature est divisée en deux phases à savoir l'étude de la cohérence et l'étude de la pertinence du dossier. La démultiplication du nombre d'étapes peut générer des imprévus supplémentaires dans le processus.

## 3.3. Stratégies mises en place par les opérateurs

Pour affronter ces situations, les opérateurs mettent en œuvre des stratégies. Celles-ci diffèrent selon leur provenance. Les opérateurs bruxellois ne recourent pas aux mêmes techniques que leurs homologues wallons.

### 3.3.1. Le « certificat de chômage préventif » à Bruxelles

Du côté de la Région bruxelloise, Actiris rend le *jugement* aux opérateurs plusieurs mois avant le début de la convention de partenariat. Cette temporalité ne semble pas suffisante pour certains opérateurs, et plus particulièrement pour les anciens prestataires de l'Office, qui souhaitent une prolongation de leur collaboration avec le SPE. Certains d'entre eux évoquent la mise en difficulté au niveau de la gestion de leur personnel. Certains travailleurs, comme les responsables de projets, travaillent depuis de nombreuses années au sein des organismes privés. Ces derniers n'ont pas

la possibilité d'anticiper la durée du préavis. Ils parviennent, dans certaines circonstances, à mettre en place des stratégies.

*« Actiris ne paie pas les préavis. Mon travailleur a un C4 (certificat de chômage) préventif au cas où le dossier de candidature n'est pas retenu. Moi, je devrais avoir un préavis de deux ans vu mon ancienneté pour qu'il se termine en même temps que la fin de la convention de partenariat ».*  
(Opérateur E. d'Actiris)

Les anciens opérateurs bruxellois recourent, dans la majorité des cas, au système de licenciement préventif. Cette pratique de la prudence n'est pas appréciée par leurs travailleurs. Plusieurs opérateurs d'Actiris expriment ci-dessous l'étonnement de leurs employés face à ce système qui leur apparaît paradoxal car ils doivent aider des demandeurs d'emploi à se réinsérer socioprofessionnellement alors qu'eux-mêmes risquent d'être, prochainement, en situation de chômage. De plus, ces employés tentent de dénicher des emplois durables et de qualité pour les stagiaires alors que certains d'entre eux sont en situation d'emploi précaire.

*« Ce qui a choqué les personnes ici, c'était qu'elles ont dû signer un C4 (certification de chômage) préventif car on n'était pas sûr d'avoir le subside ».*  
(Opérateur K. d'Actiris)

*« C'est déstabilisant. Quand on est en préavis, comment se donner à fond pour aider les personnes à trouver du boulot alors que vous êtes vous-même sans emploi à la fin de la convention de partenariat ».*  
(Opérateur E. d'Actiris)

Cette stratégie est mise en place par les anciens opérateurs ; les nouveaux n'ayant pas encore constitué leur équipe de formateurs pour réaliser la prestation. L'expérience acquise lors de collaborations antérieures avec l'Office leur a montré la nécessité de mettre en place une stratégie pour gérer leur personnel. Au fur et à mesure des conventions de partenariat, les formateurs acquièrent de l'ancienneté. En cas de licenciement, la durée de préavis s'allonge de plus en plus. Le délai entre la réception de la lettre de réponse et la fin du conventionnement n'est parfois plus suffisant. Pourtant,

presque six mois les séparent. Certains opérateurs sont en collaboration avec l'Office depuis une vingtaine d'années. Les formateurs ont, en conséquence, acquis une ancienneté nécessitant plus de six mois de préavis en cas de licenciement.

Cette stratégie de licenciement préventif sécurise l'opérateur au niveau de sa gestion financière. Si la lettre de réponse est négative, l'organisme licencie ses travailleurs sans devoir déboursier une somme conséquente pour les préavis. Si la réponse est positive, la lettre de licenciement est déchirée et le contrat du travailleur est prolongé. Cette stratégie permet à l'opérateur d'anticiper un *jugement* négatif sans devoir se mettre en situation de danger face au SPE. La mise en danger se situe en interne de l'organisme car cette stratégie peut altérer l'atmosphère de travail et démotiver les travailleurs. Cette pratique a cependant ses limites. Elle ne peut être utilisée quand le travailleur doit être licencié deux ans avant la fin de la convention de partenariat.

### 3.3.2. Le report de la prestation en Wallonie

Face aux retards dans l'envoi de la lettre de réponse, certains opérateurs ont adopté une stratégie pour éviter la « mise en danger ». Ils ont décidé de ne plus effectuer la prestation en tout début d'année civile même s'ils le peuvent dès la mi-janvier. Le délai entre la lettre de réponse et le démarrage de l'action de formation est trop court, ce qui pose beaucoup de difficultés comme témoigne deux d'entre eux ci-dessous. La programmation de l'action de formation est choisie librement par l'opérateur même si, parfois, la direction régionale intervient dans la décision afin de répartir l'ensemble des prestations de la région sur l'année.

*« Pendant plusieurs mois, on ne sait pas si notre dossier va être accepté ou pas. On est dans l'incertitude. On reçoit la décision très tard : les tous derniers jours de décembre. On ne peut pas commencer la session de formation le 15 janvier si on a l'information fin décembre. On doit mettre tout en route : faire la publicité et les documents. On ne peut rien faire tant qu'on n'a pas de certitude. Cela a un impact. On doit adapter les dates et les programmes de la formation ».*

(Opérateur D. du Forem)

*« On devait commencer une session de formation en janvier mais on a reçu l'information tard. On a dû la déplacer. On a reçu une réponse officielle de notre chargé de relations pour dire que nos deux dossiers étaient acceptés mais il n'avait pas plus de détails. On lui a demandé son accord pour lancer la publicité mais on devait attendre la lettre officielle. On a reçu le courrier en janvier. Toute la promotion a été reculée. Commencer la promotion mi-janvier pour une session qui débute fin janvier, c'est trop tard. On avait calculé que si on pouvait commencer la publicité mi-décembre, on pouvait lancer l'action en janvier ».*

(Opérateur E. du Forem)

Tous les opérateurs n'évoquent pas cette étape comme une épreuve. D'ailleurs, une partie d'entre eux ne va pas interpellier les agents des SPE pour obtenir des informations. La manière dont la réception de la lettre de réponse est vécue par l'opérateur est fonction de différents facteurs. Ceux-ci sont relatifs aux caractéristiques de l'opérateur (ancien ou nouveau), du dispositif d'appel à projets et du dossier de candidature de l'opérateur. Le cumul de certains traits peut plonger l'opérateur dans une situation de « défi ». La lettre de réponse est vécue comme une épreuve par les opérateurs qui ont programmé le démarrage de leur prestation en janvier. En cas de réponse positive de la part de l'Office de l'Emploi, l'opérateur doit mettre rapidement tout en œuvre pour être en mesure de commencer son action de formation à la date prévue initialement. Les délais sont courts pour organiser le recrutement des formateurs. Les anciens prestataires ne doivent pas régler la question de l'engagement des formateurs car l'équipe de la précédente convention est prolongée. Par contre, les nouveaux opérateurs doivent procéder au recrutement de ses encadrants.

L'épreuve prend de l'ampleur à partir du moment où l'appel à projets prévoit l'encadrement d'un groupe de demandeurs d'emploi. L'opérateur peut se sentir en « situation de danger » si la session de formation a été planifiée en début d'année civile. Il doit recruter le nombre de demandeurs d'emploi fixé par la convention de partenariat pour pouvoir réaliser son action de formation. Ne pas réaliser sa prestation signifie pour l'opérateur la perte d'une partie voire de l'entièreté du subside. Une manière d'échapper à cette conséquence est de postposer l'action de formation à une autre date calendrier. Avant de prendre cette décision, l'opérateur prend contact avec l'agent pour essayer d'obtenir une information sur le verdict de son dossier de candidature.

*« Si j'appelle le service des relations partenariales au moment où les courriers sont signés et mis sous enveloppe, un agent peut dire que l'Office a rendu telle réponse. On peut avoir la réponse de cette manière la dernière semaine de décembre ».*

(Opérateur A. du Forem)

Un opérateur a identifié le moment le plus approprié pour téléphoner au SRP afin d'avoir la réponse tant attendue. La relation partenariale est sous-tendue par des « *garanties de représentation* » comme la convention de partenariat. À ce stade-ci, la convention n'étant pas encore signée, c'est la procédure de sélection qui sert de gage. Cependant, elle ne semble pas suffisante car certains opérateurs se sentent en situation de danger. L'incertitude d'entrer dans une collaboration avec l'Office de l'Emploi s'accroît pour laisser la place au « risque » lorsque la lettre de réponse arrive en retard.

Les opérateurs ayant contracté antérieurement des conventions de partenariats avec l'Office de l'Emploi tentent de développer des stratégies pour atténuer ces situations de « mise en danger ». Les nouveaux opérateurs n'ont pas connaissance de ces épreuves. Ils n'ont pas l'expérience suffisante pour contrer ces mises au « défi » lancées par le SPE. Le nombre d'opérateurs ayant recours à ces techniques n'est pas immense. Une large proportion d'entre eux ne développe pas ce genre de stratégies. Il existe peut-être d'autres techniques mais les opérateurs interrogés n'en ont pas parlé. Tous les opérateurs bruxellois comme wallons les mettant en œuvre ont pour caractéristique d'être d'anciens collaborateurs des SPE. Ils ont développé ces stratégies à partir de leur expérience issue de plusieurs conventionnements avec l'Office de l'Emploi.

### 3.4. Intervention des agents : donner de l'information et des conseils

Les agents des SPE sont en première ligne d'intervention par rapport aux opérateurs. Les chargés de relations partenariales au Forem et les gestionnaires de projets chez Actiris jouent un rôle d'« *intermédiaire* » entre le SPE et les opérateurs privés. Selon Simonin (1995), ces agents constituent « des intermédiaires des politiques publiques d'emploi et du marché du travail ». Le terme « intermédiaire » « *désigne ce qui véhicule du sens ou de la force sans transformation* » (Latour, 2006, p.58). Ce sont ces agents



qui gèrent les relations établies avec les opérateurs. Ils ont pour mission de les aider en cas de difficulté. Ils doivent établir des collaborations tout en respectant et en faisant respecter aux opérateurs le cadre légal dans lequel ils agissent.

*« Notre rôle, c'est d'aider l'opérateur. Puis, on est la plateforme de collaboration entre le Forem et l'opérateur. On est la porte d'entrée du Forem. On gère le partenariat. Ce n'est pas à l'opérateur d'aller solliciter tous les services du Forem mais à nous à le faire ».*

(CRP R. du Forem 2)

Du côté d'Actiris, les agents sont au courant de la situation critique dans laquelle certains opérateurs peuvent se retrouver au niveau de la gestion de leur personnel. Pour éviter une « mise en danger » trop importante des opérateurs, ils prennent contact avec eux par téléphone dès la fin de la procédure de sélection. Ils s'empressent de les informer du *jugement* donné à leur dossier de candidature, comme le raconte un agent ci-dessous. Ils le font prioritairement pour les opérateurs dont le *jugement* est négatif. Ceux-ci peuvent alors procéder rapidement au licenciement de leur personnel. La procédure officielle ne prévoit pas l'organisation d'une « ronde téléphonique » pour prévenir les opérateurs. L'Office dispose, en principe, d'un délai de trente jours pour faire parvenir la décision. Les agents préfèrent informer rapidement les opérateurs sans attendre ce délai ni même l'envoi de la lettre de réponse.

*« Quand j'ai eu la décision du refus pour les quatre projets, j'ai téléphoné à l'opérateur. Après le comité de gestion, on fait toujours une ronde téléphonique. C'est important pour les opérateurs de savoir ce qu'ils vont faire de leur personnel. On dit seulement si c'est positif ou négatif. On ne donne pas les détails. Puis, on envoie une lettre sous pli recommandé mais ça peut prendre deux semaines. On préfère téléphoner de suite même si ce n'est pas prévu dans le cahier des charges. Dans la procédure officielle, ils ont droit à une réponse dans les trente jours qui suivent la décision du comité de sélection ».*

(Agent C. d'Actiris)

Cette situation est délicate car la réponse n'est pas toujours bien accueillie. Certains opérateurs réagissent mal à cette annonce. Ils adoptent l'état de petitesse du registre domestique. Ils sont tels des « *enfants* » tombant sous l'emprise de la colère. Il est clair que l'annonce d'une mauvaise nouvelle n'est agréable ni pour l'agent ni pour le prestataire. L'agent doit faire face aux mécontentements et gérer les réactions parfois vives des opérateurs. Un agent travaillant au sein d'une direction régionale explique ci-dessous la difficulté que pose le retard de la lettre de réponse. D'un côté, il doit se résigner aux directives données par le siège central de l'Office ; de l'autre, il doit faire face aux questionnements voire aux mécontentements des opérateurs.

*« On est sur le terrain. On gère les problèmes directement. C'est le siège central qui définit les délais et nous devons les respecter. Le problème, c'est qu'on devait annoncer au 15 décembre les résultats de la sélection aux opérateurs. J'ai reçu un courriel le 27 décembre avec les décisions du comité de sélection ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

Toutes les informations à destination des opérateurs transitent par les directions régionales, même si la lettre de réponse est rédigée par le siège central. Les directions reçoivent un courriel électronique avec les *jugements* concernant les dossiers de candidature de ses opérateurs. La lettre de réponse suit ce courriel dans les quelques jours à une semaine au maximum. Ainsi, une semaine d'attente supplémentaire peut s'ajouter pour que les opérateurs reçoivent officiellement l'information les concernant.

Les agents doivent affronter les tensions engendrées par cette situation. Ils reçoivent des appels téléphoniques d'opérateurs qui sont sous le stress de l'attente. Les chargés de relations partenariales et les responsables des SRP transmettent l'information par téléphone pour ne pas faire attendre plus longtemps les opérateurs. Ils le font lorsque l'Office de l'Emploi a du retard par rapport au délai initialement fixé de remise des *jugements*. Les agents informent l'opérateur uniquement à partir du moment où il les contacte par téléphone. Ceux qui ne les ont pas interpellés prennent connaissance du *jugement* via le courrier de réponse. Certains opérateurs sont pressés d'avoir la réponse alors que d'autres moins.

*« On a déjà reçu neuf appels téléphoniques pour savoir ce qu'il en est pour le maintien des formateurs. C'est très embêtant. On a conscience de la difficulté des opérateurs mais on ne peut pas donner l'information avant le signal du siège central. C'est frustrant. On a donné la réponse à ceux qui nous ont appelés mais nous n'avons pas téléphoné à tout le monde. La majorité a eu l'information dans la boîte aux lettres la semaine suivante ».*

(CRP O. du Forem 4)

Les agents du Forem semblent avoir une marge de manœuvre limitée au niveau de l'aide apportée aux opérateurs rencontrant des difficultés face à cette épreuve. Ils peuvent seulement abrégier la situation d'incertitude à partir du moment où eux-mêmes obtiennent l'information de la part du siège central. Comme les opérateurs, ils reçoivent aussi l'information tardivement. Ils rassurent ceux qui les contactent par téléphone en leur donnant le *jugement* global sans entrer dans les détails. Il arrive, parfois, que les interpellations réalisées par les opérateurs n'aboutissent pas en leur faveur. Une des situations ci-dessus l'a bien mis en exergue. L'opérateur a tenté d'obtenir l'accord du chargé pour démarrer la promotion de son offre. L'agent a refusé en se réfugiant derrière le cadre légal : il a conseillé à l'opérateur d'attendre la lettre officielle. Si la lettre était parvenue dans les délais fixés par l'Office, l'opérateur aurait tout à fait eu la possibilité de faire la publicité pour démarrer son action de formation en janvier. Cette situation montre la mise en danger de l'opérateur par le SPE. Les chargés de relations partenariales ne sont pas toujours en mesure d'intervenir en faveur de l'opérateur car ils sont liés à un cadre légal.

Pour éviter la mise en difficulté des opérateurs, les agents les invitent à ne pas démarrer leur action de formation en tout début d'année civile. Cette instruction leur évite de devoir faire la promotion et la préparation de la prestation dans l'urgence. Ils leur donnent ce conseil pour empêcher une prise de risque inutile. Ils préfèrent que l'opérateur reçoive la lettre de réponse ainsi que la convention de partenariat, comme l'explique un agent ci-dessous, avant d'entamer toute démarche pour la mise en œuvre de la prestation. La mise en danger peut être conséquente pour l'opérateur : il peut perdre partiellement ou totalement le subside s'il n'arrive pas à réaliser sa prestation. Selon les directives du siège central, les agents ne devraient pas intervenir dans la planification des prestations des opérateurs. Donner des conseils n'est pas interdit mais le siège central considère qu'il est possible de réaliser une prestation à la mi-janvier car le cadre légal l'autorise.

*« J'ai demandé à mes opérateurs de ne plus commencer leur session en janvier car je sais qu'ils n'auront pas leur convention à ce moment-là. Quand je dis ça au siège central, il bondit. Ça veut dire que l'opérateur aurait déjà engagé une personne, fait son recrutement sans être sûr d'être conventionné. Je leur demande de commencer en février ».*

(CRP Q. du Forem 3)

Les agents interviennent tout en tenant compte du cadre légal de l'appel à projets. Ce cadre définit des procédures, des règles et des délais qu'ils doivent respecter. Donner l'information à un opérateur concernant le *jugement* de son dossier de candidature n'est pas autorisé. La procédure stipule que seule la lettre de réponse l'en informera. Les agents contournent la règle initiale car l'Office n'a pas respecté les délais de réponse vis-à-vis des opérateurs. Ils s'autorisent ce contournement pour maintenir la relation de confiance avec leurs prestataires.

### 3.5. Prédominance du registre « connexionniste »

L'épreuve de la lettre de réponse met en évidence le tiraillement des agents entre leurs missions de faire respecter les règles de l'appel à projets et de « faire du partenariat ». Cette situation rappelle la tension fondamentale, évoquée dans l'étape de la sélection des partenaires, où l'on peut voir une opposition entre le monde connexionniste et le monde civique. Les agents d'Actiris et du Forem mettent en place des stratégies pour tempérer l'inquiétude des opérateurs face à la réception de la lettre de réponse. Ils leur donnent le *jugement* par téléphone avant la réception du courrier de réponse. Chez Actiris, l'appel téléphonique est donné d'initiative par les agents. Du côté du Forem, ce sont les opérateurs qui appellent la direction régionale quand ils sont trop inquiets.

Le recours à cette technique doit permettre aux opérateurs de pouvoir mieux anticiper les conséquences de la lettre de réponse. Avoir la réponse oralement quelques semaines avant la lettre officielle laisse plus de temps aux opérateurs pour prendre les décisions concernant leur personnel. Les agents donnent parfois des conseils par rapport à la planification de l'action de formation, comme c'est le cas au Forem. Dans cette épreuve, les agents ont contourné la procédure légale pour répondre au mieux à une situation problématique vécue par les opérateurs. Les agents agissent de la sorte

parce qu'ils doivent entretenir de « bonnes » relations avec leurs partenaires. Ils ont pour mission de « faire du partenariat », c'est-à-dire d'entretenir des « connexions » avec les opérateurs afin que l'accompagnement des projets se passe dans de bonnes conditions. Cet accompagnement passe par le fait de donner des conseils et de l'information.

Les agents informent les opérateurs, non pas avec l'intention de déjouer les règles mais en se référant à leur expérience du déroulement des appels à projets précédents. Ils ont connaissance des difficultés éprouvées par les opérateurs. Au sein du Forem, les agents remarquent une récurrence de la part de l'Office de ne pas respecter les délais et de donner l'information tardivement. Les agents des deux SPE préfèrent contourner le cadre légal pour mettre au premier plan leur mission de partenariat. Ils privilégient le maintien des *liens* par la transmission d'informations plutôt que par le respect à la lettre de la *règle*. On peut voir le monde connexionniste primer sur le monde civique.

#### 4. LA RÉCEPTION TARDIVE DE LA CONVENTION DE PARTENARIAT

Un chamboulement dans le calendrier enclenche de l'incertitude chez les opérateurs, surtout chez ceux qui doivent commencer rapidement leur prestation. La lettre de réponse n'est qu'une première étape vers le conventionnement. Certains opérateurs du Forem s'inquiètent à l'idée que la convention, elle aussi, n'arrive pas dans les temps impartis. Parfois, les délais s'allongent exceptionnellement en raison d'une erreur humaine, comme l'évoque un agent ci-dessous. Une erreur qui renforce, hélas, la mauvaise image dont le SPE souffre déjà.

*« Des opérateurs ont appelé pour dire qu'ils n'avaient pas reçu toutes leurs conventions de partenariat. Parfois, ça peut prendre plus de temps car le Forem a peu de ressources humaines. En fait, la direction régionale avait tout classé dans une farde sans faire attention au fait qu'elle devait les envoyer aux opérateurs. Je me disais qu'on allait encore avoir l'air bête ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

La convention de partenariat doit être signée avant la date officielle de démarrage des prestations mais les délais sont bien souvent trop courts, ce qui génère, selon l'agent ci-dessous, des tensions chez les opérateurs. Le retard de la convention de partenariat a un impact sur la gestion financière du projet. La convention implique le versement d'une première tranche (50%) du subside réservé à l'opérateur. Celui-ci est mis en difficulté financièrement lorsque cette partie de financement tarde à venir.

*« Les conventions doivent être signées très rapidement car les opérateurs peuvent commencer leur projet le 15 janvier. Ça amène des tensions. Les directions régionales se prennent les opérateurs de face ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

*« On reçoit la convention fort tard. On la signe puis, on l'envoie au Forem. Et, une copie nous revient. J'ai reçu les documents signés mais je n'ai pas encore reçu le montant. Au niveau de l'avance financière, on n'a encore rien reçu alors que nous sommes au mois de mars ».*

(Opérateur D. du Forem)

En ce qui concerne le conventionnement chez Actiris, les opérateurs se retrouvent dans la même situation que leurs homologues wallons. Même s'ils obtiennent rapidement la lettre de réponse de l'Office, la convention de partenariat promise pour le mois de décembre peut tarder à venir. Certains opérateurs contestent cela car ils sont mis en difficulté pour le démarrage de leur prestation et l'octroi de la première tranche financière.

*« En général, on reçoit un courrier fin juin ou début juillet avec la réponse. Ce courrier dit que le projet est accepté, qu'on va recevoir la convention dans le courant du mois de décembre et ce, pour un démarrage en janvier. Il y a des tranches de paiement qui sont liées à la signature de la convention. Je n'avais toujours pas reçu la convention en janvier. Ça m'inquiétait un peu car j'avais un engagement à faire ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

#### 4.1. Qualification de l'épreuve. La réception tardive de la convention : un défi

Légalement, sans la convention de partenariat, les opérateurs ne peuvent pas démarrer leur prestation. La convention est attendue avec impatience car elle est accompagnée d'une première tranche financière. Ce financement permet à l'opérateur de couvrir les premiers frais liés au projet. En l'absence de celui-ci, le prestataire doit avancer l'argent lui-même. Les sommes d'argent peuvent être conséquentes. Il se sent mis en situation de danger par l'Office de l'Emploi car il n'est pas certain d'obtenir la convention de partenariat. Certains opérateurs s'imaginent que l'Office a peut-être fait une erreur dans la lettre de réponse. L'incertitude d'obtenir un conventionnement avec l'Office s'accroît pour laisser place à une relation partenariale vécue par l'opérateur comme un « défi », d'après les extraits d'entretien ci-dessus. Les discours des prestataires laissent transparaître des inquiétudes. Seule la réception du document et la signature de celui-ci aiderait à apaiser la situation d'épreuve.

#### 4.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Le retard dans l'envoi des conventions de partenariat, du côté du Forem, peut s'expliquer du fait que la procédure de sélection de l'appel à projets est planifiée en fin d'année civile et que des imprévus dans le processus peuvent générer du retard par rapport à la planification initiale des tâches. Tout comme l'étape de remise de la lettre de réponse, la gestion de l'appel à projets sur le modèle du « flux tendu » montre à nouveau une faille à l'étape de la signature de la convention de partenariat. La convention n'est pas envoyée dans les temps, c'est-à-dire avant le démarrage de la prestation de l'opérateur. C'est ce qu'un agent appelle « l'effet domino ».

*« Dans l'appel à projets n°6, il y a eu 15% en plus de dossiers que dans l'appel n°5. Il y a l'étape éligibilité qui a posé beaucoup de difficultés. Ça a fortement alourdi la procédure. On était dans les délais puis, il y a eu des dossiers problématiques. Il a fallu vérifier 25 fois l'information. Ce sont les chipotages administratifs qui pourrissent la procédure. Puis, on a eu la période de congés. Maintenant, il y a des paiements qui se font en retard. C'est un effet domino ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

De plus, lors du dernier appel à projets, les conventions ont transité par les directions régionales. Auparavant, c'est le siège central qui les envoyait directement à l'opérateur. Cette pratique n'est pas toujours bien comprise par certains agents situés en région, même si ce changement est issu d'une demande de leur part. Les directions régionales étaient ennuyées d'obtenir en dernier lieu les *jugements* à propos des dossiers de candidature car elles avaient l'impression de perdre de la crédibilité face aux prestataires. Elles doivent simplement mettre les documents sous enveloppe puis les envoyer aux opérateurs mais cela ajoute une étape supplémentaire dans le processus, ce qui allonge le délai pour la réception des documents par les opérateurs. Pour certains agents, cette procédure constitue une charge de travail supplémentaire et inutile.

Le siège central justifie cette étape supplémentaire du fait pour les directions régionales d'être en charge des opérateurs. Ces dernières ont pour mission de veiller à ce que les documents, dont la convention de partenariat fait partie, soient complétés correctement par l'opérateur. D'après un agent, elles doivent procéder à un contrôle de la convention avant de la faire parvenir au siège central. Il semble qu'elle ne soit, dès lors, pas un simple relais vers l'opérateur mais bien empreinte d'une mission de « contrôleur » par rapport à la dimension administrative du partenariat. La procédure d'envoi direct à l'opérateur a été stoppée car certaines conventions se perdaient lors du chemin de retour vers l'Office de l'Emploi. Malgré les indications données par le siège central, toutes les conventions n'arrivaient pas à destination ou étaient en piteux état.

*« Ce sont les directions régionales qui doivent envoyer les conventions de partenariat à l'opérateur. La région réceptionne tout et vérifie une première fois. Elle l'envoie au siège central qui vérifie. Avant, le siège l'envoyait directement aux opérateurs mais ça posait des problèmes. Les opérateurs ne renvoyaient pas les documents au bon endroit. Pourtant, on l'écrit en rouge. Certaines conventions ont été retrouvées sur le pas de la porte où il avait plu dessus ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

Du côté d'Actiris, les conventions de partenariat sont aussi arrivées en retard. Pourtant, l'Office dispose de plusieurs mois pour les élaborer. La gestion de type prévisionnel devrait permettre à l'Office de tenir ses délais d'autant

plus que celui-ci a démontré ses compétences en la matière au niveau de l'envoi de la lettre de réponse aux opérateurs. Un autre facteur peut servir d'explication à ce phénomène. Le département partenariats a décidé de revoir le document servant de convention de partenariat. Les différents services composant ce département doivent s'accorder sur les modifications apportées à chaque partie de la convention les concernant. Les services ont tardé à réaliser leurs modifications. La concertation entre services a provoqué des retards dans l'envoi des conventions.

Dans les deux cas, les modalités organisationnelles faillissent. Du côté du Forem, elles sont liées à la manière de gérer l'appel à projets, c'est-à-dire sur le modèle du « flux tendu ». Tandis que chez Actiris, elles sont liées à l'organisation du travail au sein du département partenariats.

### 4.3. Stratégies des opérateurs : prise de contact avec l'Office de l'Emploi

Quand la convention se fait attendre, certains opérateurs interpellent le SPE. Ils prennent contact avec le siège central ou la direction régionale, dans le cas du Forem, afin d'obtenir plus d'informations sur les raisons de ce retard. Les agents des SPE rassurent les opérateurs sur l'arrivée imminente du document. Généralement, le retard est tout simplement lié à une accumulation d'imprévus tout au long du processus de sélection qui se répercute sur le conventionnement. Les opérateurs viennent simplement aux nouvelles par rapport à la convention de partenariat.

Cette stratégie est principalement mise en place par les opérateurs devant réaliser rapidement leur prestation. Ceux-ci s'inquiètent de ne pas avoir la convention ni, par conséquent, les financements. Le retard de la convention n'enchant pas les opérateurs car les subsides sont liés à la signature de celle-ci. Pourtant, le prestataire doit être en principe pouvoir avancer le financement nécessaire à la mise en place du projet. Le Forem a d'ailleurs élaboré la fameuse règle de réserve où le projet déposé ne peut dépasser 20% du volume de l'activité régulière de l'organisme. Cette règle n'empêche pas les opérateurs d'être dans la nécessité financière.

Ce sont surtout les prestataires de type non-marchand qui interpellent l'Office. Les opérateurs marchands disposent d'une structure avec des moyens (financiers, humains, etc.) plus importants<sup>60</sup> que les privés non-marchands. Recevoir la première tranche financière avec un peu de retard ne constitue pas pour les privés marchands une mise en danger aussi importante pour les privés non-marchands. Dès lors, ces deux types de prestataires ne sont pas sur un même pied d'égalité. Les opérateurs marchands s'en défendent en évoquant le fait de fonctionner en entité autonome.

*« Nous sommes des grosses structures. On peut prendre plus de personnes. Notre département s'autofinance uniquement avec l'appel à projets. Notre direction nous autorise à ne rien rapporter. Parfois, on peut même être en négatif. Nous ne recevons pas d'aide de nos collègues. Mais, c'est vrai que l'on peut avoir accès à la base de données de la société pour le recrutement des candidats. Puis, on dispose de bureaux »*

(Opérateur A. du Forem)

Cependant, la filiale émerge d'une plus grosse structure disposant d'importants moyens en termes de locaux, de travailleurs, de matériel de bureau, etc. Ce n'est pas le cas des opérateurs non-marchands, même s'ils trouvent des ressources à travers d'autres filières comme le bénévolat, les partenariats avec d'autres associations ou organismes publics, etc. En revanche, ils n'ont pas de structure mère sur laquelle se reposer.

### 4.4. Intervention des agents : recours à la dérogation et aux comités de suivi groupés

Face à cette épreuve, les agents contournent la règle initiale en faisant une dérogation à l'opérateur afin qu'il commence son action de formation même si la convention n'a pas été signée. Il est impossible de respecter toutes les

<sup>60</sup> Du côté wallon, les opérateurs privés marchands peuvent introduire des dossiers de candidature par dizaine dans un appel à projets, ce qui n'est pas le cas du côté bruxellois car le dispositif d'appels à projets est plus récent et de moins grande ampleur.

étapes de la procédure fixée par le cahier des charges de l'appel à projets car les délais sont trop courts.

*« Selon la règle, les opérateurs sont obligés d'avoir leur convention pour commencer l'action de formation. Ils ne sont pas obligés de l'attendre. On leur dit que leur dossier est accepté et qu'on va tout faire pour que la convention arrive rapidement. C'est la lettre de réponse qui fait foi même si cela devrait être appliqué exceptionnellement ».*

(Agent E. du siège central du Forem)

Quand l'opérateur doit démarrer rapidement sa prestation, la lettre de réponse de l'Office remplace temporairement la convention de partenariat en attendant la réception de celle-ci. Cette solution ne devrait être utilisée qu'exceptionnellement. Cependant, la prise de retard sur le calendrier pousse l'Office à devoir recourir, pour un certain nombre de prestataires, à une dérogation. Dans ce cas, les opérateurs aiment obtenir une confirmation de la dérogation par écrit notamment sous forme de courriel, servant de preuve en cas de litige. Cette confirmation diminue l'incertitude. Elle rassure les opérateurs mais elle n'atténue pas pour autant le risque financier : la première partie des financements n'est toujours pas libérée.

*« J'ai reçu un courriel qui confirme que je peux y aller et que je vais recevoir la convention en janvier. Mais, on est en février et on n'a toujours pas la convention ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

*« Nous sommes début mars et les conventions ne sont toujours pas là. Normalement, tant qu'il n'y a pas la signature sur la convention, l'opérateur ne peut pas commencer son action sauf s'il envoie un courriel au Forem pour dire qu'il commence son action. C'est toujours du chipotage ».*

(Responsable SRP du Forem 3)

Au sein du Forem, une autre stratégie est utilisée par certains agents. Les opérateurs peuvent démarrer leur prestation à la mi-janvier et la terminer à la mi-décembre. Le délai peut être court : un mois pour conclure et commencer une nouvelle prestation. Quand un opérateur est repris d'un appel à projets

à l'autre, le chargé enchaîne les comités de suivi. Il doit effectuer l'évaluation de l'action de formation qui se termine mais aussi faire signer la convention de partenariat et organiser une réunion pour le premier comité de suivi. Dans certains cas, l'agent doit planifier deux ou trois réunions dans un délai d'un mois.

*« Souvent, je fais le premier comité d'accompagnement avec le dernier de l'année précédente. En janvier, on doit évaluer les opérateurs qui ont terminé leur action de formation le 15 décembre. Si je rencontre un opérateur le 10 janvier, je ne vais pas le revoir le 20 janvier. Je n'ai pas le temps. Le 10 janvier, je fais le premier comité car je sais si l'opérateur est accepté ou pas dans le nouvel appel à projets. Je le fais sans lecture de la convention de partenariat ni du guide administratif. Tant pis. Tous les chargés ne font pas cela ».*

(CRP K. du Forem 6)

Un problème se pose dans le fait de recourir à cette méthode de regroupement des comités de suivi : l'agent réalise le premier comité sans les documents administratifs (convention de partenariat et guide administratif et financier) qui doivent l'accompagner. La règle n'autorise pas cela car le premier comité doit servir à poser les bases de la collaboration avec l'Office. L'agent la met de côté en justifiant la nécessité d'être « efficace » vu sa charge de travail et le temps dont il dispose. Il semble qu'il prend un risque en réalisant le premier comité de suivi sans avoir sous les yeux les documents nécessaires. Ce comité est très important car il a pour objectif de rappeler le cadre légal dans lequel le prestataire va opérer.

Le chargé de relations partenariales a pour mission de relire la convention de partenariat mais aussi le guide administratif et financier. Sans ces documents, ce comité de suivi n'a pour ainsi dire pas sa raison d'être. L'agent se base uniquement sur la lettre de réponse dans laquelle se trouvent les conditions et recommandations de l'Office pour la mise en œuvre du projet. En principe, le siège central a fourni au préalable tous les documents nécessaires pour effectuer le premier comité. L'agent doit être en possession de ceux-ci pour effectuer le comité. Pour éviter toute difficulté suite à l'absence de la convention de partenariat, l'opérateur peut notifier dans le procès-verbal du premier comité de suivi la non-lecture de celle-ci. Il serait protégé en cas d'éventuel problème lié à l'absence de la convention.

Cette stratégie n'est pas mise en œuvre par les agents d'Actiris car le suivi des projets ne se fait individuellement. Les gestionnaires de projets n'accompagnent pas les opérateurs dans la mise en place de leur projet de manière aussi standardisée que le Forem. Seulement, quelques réunions collectives sont organisées sur l'année. Si l'opérateur a une question ou un problème précis, il prend contact par téléphone ou par courriel avec le département partenariats. Quelques réunions collectives sont organisées sur l'année.

#### 4.5. Prédominance du registre « connexionniste »

Quand la convention de partenariat tarde à venir, les opérateurs bruxellois et wallons sont plongés dans une situation de risque. Les agents des SPE essaient de les rassurer en leur donnant les informations qu'ils détiennent à ce propos. Parfois, des dérogations sont fournies aux opérateurs. La lettre de réponse prend le statut temporairement de la convention de partenariat. Les agents du Forem, eux, font des comités de suivi groupés. Ils profitent d'un comité d'évaluation de l'ancien projet pour effectuer le premier comité de suivi du nouveau projet. Toutes ces stratégies montrent que les agents privilégient la dimension relationnelle avec les opérateurs. Ils font tout pour établir ou maintenir les *liens*, les *connexions* avec les prestataires, quitte à contourner la *règle* initiale.

Seule, la réception de la convention constitue pour les opérateurs un réel gage. Les prestataires ont besoin d'un « *gage de représentation* » (Ogien, 2006), la convention, avant de démarrer le projet. La convention agit comme un « *dispositif de confiance* » (Karpik, 1996). Cependant, l'attente prolongée de la convention ne permet pas aux opérateurs d'apaiser le sentiment d'incertitude.

## 5. DES ANOMALIES DANS LA CONVENTION DE PARTENARIAT

Les conventions de partenariat sont vérifiées plusieurs fois avant d'être envoyées aux opérateurs. Cependant, il arrive parfois qu'une anomalie se glisse dans le document mais cela ne semble pas affoler les agents. Les

conséquences ont une portée différente selon la nature de l'erreur. Se tromper dans l'adresse de l'opérateur a certainement un impact moindre par rapport à une erreur dans le volume d'heures de la prestation.

Un nouvel opérateur dépose un dossier de candidature auprès du Forem qui le juge positivement. Lors du premier comité de suivi<sup>61</sup> du projet, l'agent propose de lire la convention de partenariat avec l'opérateur. C'est à ce moment-là que l'opérateur réalise une anomalie dans le document. Le nombre d'heures de prestation n'est pas correct. Au lieu des 140 heures initialement prévues, l'opérateur est conventionné pour 90 heures, ce qui dénature complètement le projet de base. L'opérateur n'a pas relu attentivement la convention. Les financements fixés dans la convention correspondent à une prestation de 140 heures. Il n'est pas financièrement mis en danger mais il a des craintes par rapport à la pertinence et l'efficacité de son projet. Cette erreur l'amène à revoir tout le programme si aucune solution n'est trouvée. Il n'est, en conséquence, pas certain d'atteindre les résultats fixés par la convention.

Du côté d'Actiris, un seul partenaire a évoqué la présence d'anomalies dans ses conventions de partenariat. Les erreurs touchaient aux modalités financières. Le montant annoncé dans la convention était supérieur à ce qui était prévu dans le cahier des charges de l'appel à projets.

*« J'ai reçu une convention où il était noté le double du montant que je devais recevoir par rapport aux cahiers des charges. J'ai dit à Actiris qu'il y avait une erreur. J'aurais pu ne rien dire. C'est arrivé aussi que les grilles qui accompagnent les conventions ne soient pas justes. Les montants financiers étaient en notre faveur ».*

(Opérateur K. d'Actiris)

Cet exemple montre qu'une erreur peut également toucher de plein fouet l'Office de l'Emploi. Ce n'est pas nécessairement l'opérateur qui est impacté. L'erreur peut coûter cher au SPE si le prestataire n'est pas honnête. C'est au moment de la régularisation du subside que l'Office s'en serait rendu compte. Dans ce cas-ci, l'opérateur n'a pas attendu la fin du conventionnement pour

61 Observation d'un comité de suivi en date du 13 mars 2012.



l'annoncer. Seul, l'opérateur a évoqué cette situation, les agents n'ont pas manifesté d'inquiétude à propos de celle-ci.

### 5.1. Qualification de l'épreuve. L'anomalie : un défi

Même si les anomalies dans les conventions de partenariat sont rares, elles peuvent mettre l'opérateur en difficulté du fait de modifier fortement son projet de formation à destination des demandeurs d'emploi. Face à ce type d'épreuve, l'opérateur manifeste de l'inquiétude car il n'a pas le pouvoir de réguler la situation. C'est du ressort de l'agent et, plus particulièrement, du siège central. L'opérateur vit la relation partenariale comme un « défi » car l'anomalie modifie complètement son projet initial. Il ne sait pas s'il pourra atteindre ses objectifs.

Du côté d'Actiris, l'anomalie n'est pas vécue par les agents comme une mise en danger de l'Office car le service support partenariat a la main mise sur les conventions de partenariat. Elle n'est pas vécue non plus comme un risque par l'Office car elle est rapidement corrigée. À l'inverse, on peut postuler qu'une épreuve similaire affecterait l'opérateur en question. Une anomalie au niveau du montant financier, en l'occurrence une réduction du budget, serait certainement perçue comme une mise en danger pour l'opérateur en question. Cette situation est source d'inquiétude car celui-ci n'a pas la possibilité de modifier et/ou de corriger la convention de partenariat.

### 5.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

La présence d'anomalies dans les conventions de partenariat résulte de la distraction des agents lors de l'encodage. Les agents n'ont pas encodé les bonnes informations dans le dossier électronique de l'opérateur ou dans la version informatisée de la convention. La distraction est engendrée notamment par une surcharge de travail des agents au moment du processus de sélection des dossiers de candidature. Les agents doivent réceptionner les dossiers par dizaine. Ils sont tels des ouvriers sur une chaîne de production : les dossiers sont encodés/lus/analysés à la chaîne. Il en est de même pour la production des documents. Les lettres de réponse et les conventions de partenariat sont rédigées/imprimées à la chaîne. Tout document est relu avant d'être envoyé mais une anomalie peut surgir à tout moment.

*« On a eu beaucoup d'erreurs d'encodage. Les régions ont eu une semaine et demie pour encoder les 800 dossiers. Je relis avec mes deux collègues la convention type. Je l'envoie aux régions. Pas de remarque. Alors, on la publiposte. Puis, on se rend compte que dans un paragraphe, au lieu de mettre « convention », on a mis « avenant ». Changer un mot dans toutes les conventions demande une semaine de travail. Il faut tenir compte de dizaine de données différentes. C'est difficile ».*

*(Agent B. du siège central du Forem)*

La charge de travail pour les agents du Forem est immense car seulement une à deux personnes au sein du siège central gèrent toutes les conventions de partenariat. Une erreur dans un document peut nécessiter beaucoup de jours de travail pour la corriger. Au sein d'Actiris, les agents sont un peu plus nombreux pour un nombre moindre de conventionnements. Le nombre de partenaires d'Actiris est sensiblement le même qu'au Forem à savoir plus ou moins cent cinquante. Par contre, le nombre de dossiers de candidature conventionnés est deux fois plus nombreux au Forem que chez Actiris. Puis, un dossier/convention de partenariat ne demande pas le même traitement entre les deux SPE. Au sein d'Actiris, les agents ne doivent pas encoder les dossiers de candidature déposés par les opérateurs. L'absence de cette étape dans le processus de sélection évite la démultiplication des sources d'erreur.

### 5.3. Demande de régularisation : le recours au monde civique

Du côté du Forem, l'anomalie est repérée par l'agent. Du côté d'Actiris, elle est identifiée par l'opérateur. Tous deux demandent la régularisation de la situation. L'agent du Forem est confronté pour la première fois à ce type d'épreuve. Il doit trouver une solution. Alors, il contacte le siège central pour identifier l'origine de l'erreur. Apparemment, l'anomalie est survenue au moment de l'encodage du dossier de candidature dans la base de données du SPE, c'est-à-dire lors de l'étape de l'éligibilité. Les évaluateurs doivent procéder à cet encodage. La charge de travail et le manque de temps peuvent générer involontairement des erreurs. Le siège central enverra une version corrigée de la convention de partenariat que l'opérateur pourra signer. Celui-ci peut maintenir le programme initial de son projet. La première

entrée en matière est mouvementée pour le prestataire même si tout rentre dans l'ordre au final.

À Bruxelles, les opérateurs relisent et signent seuls la convention de partenariat. Les agents d'Actiris ne consacrent pas de temps à relire la convention avec l'opérateur. Si celui-ci a une interrogation, il prend contact avec l'Office. Les contacts s'effectuent lorsque le besoin se présente. L'erreur au niveau du montant financier est corrigée par l'Office. Dans les deux épreuves, la demande de régularisation est réalisée par le siège central dans le cas du Forem et par le service support partenariat dans le cas d'Actiris. La mise en danger de l'opérateur est atténuée par la correction de l'anomalie. Dans ce genre d'épreuve, les agents des deux SPE se réfèrent à l'ensemble des *documents légaux* pour rectifier l'anomalie. Ils procèdent aux modifications afin de respecter le *cadre légal* qui se dessine à travers le texte de l'appel à projets, le dossier de candidature de l'opérateur et la lettre de réponse. Le registre civique est mis en avant dans la résolution de l'épreuve.

## 6. DES MODIFICATIONS DANS LA CONVENTION. UN ACTE AUDACIEUX ?

Dans le processus de sélection des dossiers de candidature, les évaluateurs ou le comité de sélection peuvent apporter des modifications par rapport à la version initiale du dossier de candidature déposé par l'opérateur. Ils peuvent notifier dans la convention de partenariat des recommandations et/ou des conditions pour la mise en place du projet. La recommandation a un caractère obligatoire alors que la condition est en quelque sorte un conseil. Elle peut être mineure ou majeure aux yeux de l'opérateur, comme le témoigne l'agent ci-dessous. Un agent du Forem raconte ci-dessous la situation de deux dossiers de candidature pour lesquels le comité de sélection a imposé des recommandations en termes de réalisation de stage et de requalification du dossier dans une autre mesure de formation.

*« Un opérateur n'était pas d'accord sur le fait qu'on ait mis une recommandation pour le stage. Il prévoyait quatre semaines de stage. On a dit qu'il devait faire deux stages différents, chacun de deux semaines. Au départ, l'opérateur disait que ce n'était pas possible. S'il n'est pas d'accord,*

*il ne signe pas la convention et l'action de formation ne se réalise pas. Évidemment, il n'a pas pris cette option-là. Il s'est organisé pour réaliser les deux stages. [...] On a requalifié un dossier. L'opérateur doit faire son projet dans la mesure « emploi salarié » plutôt qu'en « mobilisation et orientation ». C'est une condition qui implique beaucoup de choses en termes de résultats, financements et autres. L'opérateur a demandé un petit temps de réflexion. C'est assez logique. Finalement, il a décidé de faire l'action mais il a peur car au niveau des livrables, il passe d'un plan d'action à une attestation d'emploi ou de formation pour chaque stagiaire ».*

(CRP I. du Forem 7)

Une autre épreuve concerne les modalités financières du projet. Le financement a été diminué de plusieurs milliers d'euros. Cela a fortement ennuyé l'opérateur qui comptait faire appel à un consultant externe pour la mise en œuvre d'une partie du projet.

*« Une convention a été rabotée financièrement. L'opérateur s'est vu amputé de quelques milliers d'euros. Comme il faisait appel à des prestataires extérieurs, on lui a conseillé d'introduire une plainte mais il n'a pas eu de budget supplémentaire. Il devait soit accepter soit refuser la convention. Il a accepté de mener le projet. En plus, il a eu de bons résultats ».*

(CRP R. du Forem 2)

Du côté d'Actiris, les prestataires sont parfois mis à rude épreuve. L'un d'entre eux explique ci-dessous qu'il a accepté précédemment une convention de collaboration où le SPE lui demandait d'accompagner individuellement et collectivement un grand nombre de demandeurs d'emploi. La charge de travail était trop importante pour lui.

*« Lors de la précédente convention, le SPE nous demandait de faire 9 groupes et 130 personnes en individuel. C'est beaucoup. On pouvait choisir de faire 8 groupes avec un peu plus d'individuel. On a privilégié le groupe car il fait plus de résultats. Mais, c'était trop. On était mort en fin d'année car on est une toute petite équipe ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Les opérateurs bruxellois et wallons sont parfois confrontés à des conventions de partenariat « audacieuses ». Ils ne s'attendent pas à ce type de recommandations/conditions de la part du comité de sélection. Celles-ci peuvent paraître importantes aux yeux des opérateurs même si, selon les évaluateurs, elles sont tout à fait réalisables.

### 6.1. Qualification de l'épreuve. Les modifications : un défi voire un sacrifice

Au moment du conventionnement, certains projets font l'objet de modifications par les évaluateurs. Elles peuvent avoir des conséquences différentes en fonction de leur nature. Ces épreuves mettent en difficulté les opérateurs concernés. La relation partenariale n'est plus sous-tendue par suffisamment de gages. Elle est vécue par l'organisme privé comme une mise en danger. Celle-ci n'est pas délibérément mise en route par l'Office de l'Emploi mais la conséquence d'une modification au niveau du stage, d'une requalification du dossier de candidature, d'une réduction budgétaire – du côté du Forem – et d'une charge importante d'activités – du côté d'Actiris – qui peut plonger l'opérateur en situation de risque. Tous ces éléments contribuent à l'accroissement de l'incertitude au sein de la relation partenariale pour faire place au risque. Les prestataires vivent alors l'engagement dans un partenariat avec l'Office de l'Emploi comme un défi à relever.

Quand les opérateurs reçoivent la proposition du SPE, ils hésitent à l'accepter en l'état car ils prennent un risque. Les extraits ci-dessus relatent cette hésitation. Les opérateurs disent que « *ce n'est pas possible* » à réaliser et que « c'est de trop » en termes de charge de travail. Un agent raconte que l'opérateur « *a peur au niveau des livrables* », qu'il craint de ne pas arriver à atteindre ses objectifs. Un autre agent exprime le fait qu'un des opérateurs a « *accepté le projet* », sous-entendu, malgré la présence de changements dans la convention de partenariat. Ces situations critiques montrent que la convention de partenariat proposée à l'opérateur peut être « audacieuse » au sens d'Ogien (2006), c'est-à-dire qu'elle peut constituer une prise de risque importante d'après les opérateurs et les agents du SPE.

D'après Ogien (2006), plusieurs sortes de défi existent selon le degré de gravité de l'enjeu. Les impacts de telles modifications dans le projet peuvent

avoir des répercussions sur les financements. Modifier le contenu du projet, durcir les objectifs à atteindre et amplifier la charge de travail peuvent mettre les prestataires en difficulté. La non-atteinte des objectifs peut avoir pour conséquence la perte d'une partie du subsidy. La collaboration avec l'Office est ressentie comme un « défi » et, plus précisément, comme « *la traversée d'une rivière en plein hiver* ». Aussi rares soient-elles, ces situations de « traversée » sont vécues par certains opérateurs wallons comme bruxellois.

Pour savoir si l'opérateur accepte ou refuse la proposition de l'Office, c'est-à-dire de « traverser » ou non « la rivière en plein hiver », il doit évaluer la « gravité » de la situation. Par exemple, dans le cas de la modification des modalités de stage, l'opérateur doit analyser la faisabilité du projet sur base de cette nouvelle donnée. Les SPE n'apportent pas de gages aux opérateurs qui subissent les épreuves. L'opérateur se situe dans une posture où il est « *inutile de recueillir de l'information* » et il doit « *suspendre tout jugement sur la crédibilité des propositions* » (Ogien, 2006, p.229) faites par l'Office de l'Emploi.

Il s'engage en connaissance de cause car il connaît les modifications faites au niveau de son projet. Le sacrifice est de type « contrôlé » car « *l'engagement s'effectue en connaissance de cause avec une évaluation du risque éventuel* » (*Idem*). S'il veut poursuivre la collaboration avec l'Office, le prestataire est obligé de s'ancrer dans la forme logique du « sacrifice » car la difficulté de l'épreuve est non-négociable. Seule la « pratique positive de l'ignorance » le fera signer la convention de partenariat.

### 6.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Quand les évaluateurs des SPE procèdent à des modifications importantes dans le projet initialement déposé par l'opérateur, leur objectif n'est pas de mettre le prestataire en situation de danger mais bien d'appliquer le cadre légal. Les évaluateurs prennent ces décisions en se référant aux différents textes légaux qui régissent le processus de sélection. Ils doivent veiller à ce que le projet respecte bien toutes les règles de l'appel à projets mais aussi l'ensemble des réglementations en dehors de ce dispositif. L'opérateur aurait dû se rendre compte, vu la nature de son projet, que celui-ci ne respectait pas tout à fait le cadre de l'appel à projets. Certains dossiers de candidature ont, en conséquence, besoin d'être recadrés par les agents des SPE.

### 6.3. Stratégies des opérateurs : de la réflexion au dépôt de plaintes

Les prestataires concernés par ce type de défi ont développé différentes stratégies pour y faire face. Certains d'entre eux, qu'ils soient wallons ou bruxellois, ont demandé un temps de réflexion avant de signer la convention de partenariat proposée par l'Office. L'opérateur dont le dossier de candidature est requalifié dans une autre mesure a recouru à cette technique. Les évaluateurs n'ont pas agi de la sorte sans raison. Ils ont estimé plus adéquat le déplacement du projet dans une autre mesure compte tenu la portée de celui-ci. L'opérateur est surpris par cette annonce. Il demande un temps de réflexion car le type de résultats demandé n'est plus le même. La prise de risque est plus importante car les objectifs sont plus difficiles à atteindre. Il doit être en mesure de mettre les candidats à l'emploi ou en formation qualifiante. Initialement, il pensait faire uniquement un plan d'action avec chaque demandeur d'emploi.

Un opérateur bruxellois a aussi utilisé cette stratégie. Actiris lui a demandé de réaliser une prestation de grande ampleur en accompagnant beaucoup de candidats – individuellement et collectivement – sur une année. Il faut savoir que le prestataire possède une petite équipe de travailleurs. La prise de risque était importante. Le rythme de travail a été tellement soutenu pendant cette année-là qu'un épuisement s'est fait sentir en fin de prestation au sein de l'équipe. Et pourtant, au moment de la prise de décision par rapport à la proposition de l'Office, l'opérateur avait le choix entre le fait de faire plus d'accompagnement individualisé ou collectif.

Le cahier des charges de l'appel à projets laisse à l'opérateur bruxellois la possibilité de choisir entre deux alternatives. L'opérateur ne doit pas se positionner par rapport à un refus ou non de la convention car il a l'opportunité de choisir entre deux possibilités la solution la plus adéquate à ses yeux. Afin d'atteindre de bons résultats, il a demandé au SPE de réaliser plus d'encadrements collectifs. Cette solution lui a semblé rendre le « défi » plus facilement surmontable même « *s'il était mort en fin d'année* », comme il l'exprime dans son discours. Cette marge de manœuvre permet à l'opérateur de se lancer plus facilement dans la collaboration de partenariat.

Du côté du Forem, aucune négociation n'est possible à ce niveau-ci. L'Office n'offre pas plusieurs alternatives. L'opérateur accepte ou refuse la convention

de partenariat sans avoir le choix au niveau du défi à relever. Le défi semble moins important à partir du moment où une alternative est laissée à l'opérateur. Ne voulant pas perdre la possibilité d'une collaboration avec le SPE, les opérateurs s'engagent sans contestation. Ils acceptent finalement la prise de risque en apposant leur signature sur la convention de partenariat. Ils se résignent, comme l'affirment les agents ci-dessous.

*« Certains opérateurs ne sont pas contents de la décision prise par l'Office à propos de leur dossier de candidature. Ils demandent juste des informations supplémentaires mais ils n'ont jamais essayé de faire changer la convention de partenariat en introduisant un recours auprès de l'Office de l'Emploi ».*

(CRP T. du Forem 1)

*« Actiris nous a dit que comme on s'engageait à faire les deux premières actions sur les cinq prévues par le cahier des charges de l'appel à projets, il nous donne la moitié. C'est à prendre ou à laisser. On doit accompagner un nombre de personnes précis pour avoir de la part d'Actiris un agent contractuel subventionné à temps plein mais comme on compte réaliser uniquement deux actions, on doit faire la même chose mais uniquement avec un agent à mi-temps. On a dit oui car la mesure nous intéressait ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

Le SPE lance un défi aux opérateurs mais ils ne contestent pas (trop). Ils demandent simplement un peu plus d'informations. Ils n'intendent pas un recours alors qu'ils ont l'opportunité de le faire. Ils estiment peut-être que cela n'en vaut pas la peine car le défi est, finalement, surmontable. Ils ne sont pas d'accord avec la décision prise par l'Office à propos de leur dossier de candidature. Satisfaits ou non, ils sont face à une « alternative simple », c'est-à-dire le refus ou l'acceptation de la convention telle qu'elle est rédigée par l'Office. La négociation de la convention ne fait pas partie des possibles. Elle ne constitue pas une « alternative médiane » entre ces extrêmes.

Quand les opérateurs du Forem ne sont pas contents de la décision prise par les évaluateurs à l'égard de leur dossier, certains d'entre eux modifient l'information en fonction de l'interlocuteur en face d'eux. Bien que présent, le recours à cette technique est rare. L'opérateur profite d'être en interaction avec deux interlocuteurs (le siège central et la direction régionale) pour faire

croire qu'une décision a été prise. Or, ce n'est pas le cas. À partir du moment où les deux interlocuteurs s'entretiennent, ils se rendent compte du jeu de manipulation de l'opérateur.

*« Il y a des opérateurs qui nous disent qu'ils ont eu l'accord du siège central. Et au siège central, ils disent qu'ils se sont arrangés avec la région mais en fait, ils n'ont pris aucun accord. Alors, quand je parle avec le siège central, je réalise qu'on a pris aucun des deux une décision. Il faut faire attention ou alors, il faut faire un écrit. Quand le central envoie un courriel à l'opérateur, il me met en copie. Quand il s'agit d'opérateurs multi-directions régionales, toutes les régions sont prévenues de la décision. On a affaire à des petits malins ».*

(CRP Q. du Forem 3)

Cette stratégie ne peut être mise en place que dans le cas d'une gestion trilatérale du partenariat où les interlocuteurs sont multiples. Dans le cadre d'une gestion bilatérale, ce comportement n'est pas possible car l'opérateur est en contact avec une seule personne pour traiter une dimension précise de son projet. Chaque service au sein du département partenariats d'Actiris s'occupe d'une dimension du partenariat. L'opérateur ne se retrouve pas face à deux interlocuteurs pour résoudre un problème spécifique. Il est en contact avec un seul agent.

Une autre stratégie est mise en place par certains opérateurs, comme celui concerné par la réduction budgétaire. L'opérateur a décidé d'introduire un recours auprès de l'Office pour avoir plus d'informations sur les raisons de telles modifications et obtenir un autre *jugement* de la part des évaluateurs. Il ne s'attendait pas à une telle décision à propos de son dossier de candidature. Il est en grande difficulté au niveau financier car il doit engager un consultant externe. La perte d'une partie du budget modifie la manière dont l'opérateur a conçu son projet. Dans ce cas-ci, la stratégie est insufflée par un agent du SPE.

## 6.4. Intervention des agents : de l'information à l'accompagnement

Quand des modifications importantes sont apportées au projet initial, les agents des SPE interviennent pour informer les opérateurs concernés. Ils attirent leur attention sur le fait que des recommandations ou conditions accompagnent la lettre de réponse. Ils donnent les raisons qui ont poussé les évaluateurs à prendre cette décision. Au sein du Forem, l'information est donnée par les chargés de relations partenariales en charge du projet. L'opérateur concerné peut aussi interpellé le siège central s'il souhaite des informations complémentaires.

*« L'opérateur peut nous interroger par rapport à une condition ou à une recommandation qu'il a dans son dossier. Il accepte les conditions et il n'interpelle plus personne ou il nous demande un peu plus de détails. Je donne l'information mais si je ne l'ai pas, je donne le numéro de téléphone du siège central à l'opérateur ».*

(CRP Q. du Forem 3)

*« Quand j'ai envoyé le kit « conventionnement » à l'opérateur parce que je ne savais pas le voir avant, j'ai dit de faire attention à la condition. J'ai téléphoné au responsable pour voir s'il était d'accord ou pas avec celle-ci ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

*« J'ai eu le cas pour deux opérateurs, un qui était refusé et l'autre qui était irrecevable mais il ne comprenait pas pourquoi car il disait avoir envoyé tous les documents demandés. Après avoir discuté par téléphone plusieurs fois, je lui ai proposé de lui montrer les documents que j'avais ».*

(Agent F. d'Actiris)

Dans certaines circonstances, l'agent conseille à l'opérateur d'introduire un recours auprès du SPE. Dans le cas de la réduction budgétaire, il invite l'opérateur à faire savoir son désaccord vis-à-vis de la décision car il estime que celle-ci n'est pas opportune. Cette décision a été prise par le siège central car il a en charge le budget et, par conséquent, la répartition des finances entre les différents projets déposés par les opérateurs. L'agent a un rôle de conseil vis-à-vis des opérateurs, surtout du côté du Forem car il participe directement à la mise en œuvre du projet.

*« On a vraiment un axe de conseil. Je donne des pistes à l'opérateur pour y arriver. Je suis un projet. Mon objectif personnel, c'est d'arriver à un maximum de résultats positifs ».*

(CRP G. du Forem 8)

À partir du moment où l'opérateur accepte la convention de partenariat, il ne réalise pas seul son projet. Les agents du SPE sont là pour l'aider. Du côté du Forem, l'Office organise un accompagnement individualisé des opérateurs par les agents. Toutes les conditions et/ou recommandations émises par le comité de sélection sont discutées lors du premier comité de suivi. Le CRP et l'opérateur trouvent une solution ensemble pour répondre aux exigences du SPE. Les agents donnent des pistes de solution car ça fait partie de leur mission d'accompagner les opérateurs dans la réalisation de leur projet.

*« Quand on fait le premier comité de suivi, on regarde avec l'opérateur les conditions et les recommandations. On discute pour voir comment on va les mettre en œuvre. Ça fait partie du volet « accompagnement » du projet ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

*« Cette année, une des conditions pour un opérateur, c'est d'aller dans une autre partie de la région. [...] En échange, on avait des locaux à leur proposer. Ça me semble correct à partir du moment où on leur demande de délocaliser. Il faut que l'on ait un peu de souplesse ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

La méthode d'encadrement des prestataires d'Actiris est un peu différente de celle du Forem. Les opérateurs interpellent les agents à partir du moment où ils rencontrent une difficulté dans la mise en œuvre de leur projet. Ils ne sont pas automatiquement pris en charge par les gestionnaires de projets. Des explications sont données à leur demande. Aucune réunion individuelle n'est organisée avec l'opérateur sauf s'il en fait la demande.

## 6.5. Tension entre les mondes domestique, civique et connexionniste

Différentes techniques d'intervention auprès des opérateurs sont mobilisées par les agents des SPE et ce, en fonction du type d'épreuve. Face à certaines modifications comme un changement au niveau des modalités de stage, une requalification du projet et l'imposition d'une charge importante de travail, les agents adoptent l'attitude « autoritaire ». Aucune négociation n'est possible : l'opérateur accepte ou refuse la convention de partenariat telle que proposée par l'Office. Les agents se réfèrent au *cadre légal* de l'appel à projets pour justifier la décision prise par les évaluateurs.

Certaines épreuves comme par exemple, la réduction budgétaire, met en évidence la tension qui existe entre le siège central et les directions régionales, au sein du Forem. Le CRP, situé en région, propose à l'opérateur d'introduire une plainte auprès du siège central. Il estime la réduction budgétaire trop drastique, d'autant plus que l'opérateur doit engager un consultant externe. Un désaccord émerge entre la direction régionale et le siège central. Cette situation met en exergue la difficulté d'une gestion trilatérale du partenariat. Les directions régionales agissent tel un « intermédiaire » entre le siège central et l'opérateur.

Le degré de proximité avec l'opérateur varie en fonction du lieu (siège central ou région) de gestion du partenariat. Il est plus élevé entre la direction régionale et l'opérateur qu'entre celui-ci et le siège central. L'agent, au sein de la direction régionale, adopte dans ce cas-ci une attitude de « protection » par rapport à l'opérateur mis en situation de « danger ». Il le fait car il trouve la décision prise par le siège central inappropriée. On peut voir que la dimension familière du monde domestique prime dans cette situation. L'agent protège l'opérateur en lui conseillant d'introduire un recours auprès du siège central pour tenter d'assouplir le *jugement*. Il fait cette proposition car il connaît la qualité du travail du prestataire.

Malgré l'introduction d'un recours, le siège central reste sur sa décision initiale. Le budget de l'opérateur est réduit. L'Office fait valoir les règles en restant accroché au cadre légal, ce qui fait référence au monde domestique autoritaire. Alors que les agents en direction régionale se situent plutôt, dans ce cas-ci, dans le registre domestique familial. Le registre domestique autoritaire est connecté au monde civique par l'application des règles. Par

contre, le registre domestique familial est au service du monde connexionniste. La direction régionale met en avant sa mission de « *connexionniste* ». Le degré de familiarité est renforcé par les *connexions* établies avec l'opérateur. L'agent va défendre « son » partenaire, pour autant que cela soit justifié, face au siège central.

En général, les agents adoptent une attitude « autoritaire » car ils s'attellent à faire appliquer les règles. Ils ne protègent pas les opérateurs à tout prix, comme c'est le cas lors d'épreuves particulières. Le recours au registre domestique n'est pas sans effet sur la nature de la collaboration entre l'opérateur et le SPE. Au-delà du maintien des *liens*, la relation partenariale est dénaturée. Elle perd son cachet « partenarial » pour devenir une relation asymétrique de type « mère - enfant ». L'opérateur n'a plus la position du *grand* dans le monde connexionniste mais du *petit* du registre domestique. Il n'est plus perçu par l'agent comme un *individu souple, adaptable, créatif et communicatif* mais bien comme un « enfant » qui *demande une protection*. Dans cette situation-là, l'opérateur est *infantilisé* ce qui signifie pour lui la perte symbolique de son statut de partenaire. Il devient un « sous-traitant » à cause de l'asymétrie de la relation.

Une gestion du partenariat trilatérale et individualisée est à l'origine de ce glissement relationnel. Les agents en direction régionale sont des « intermédiaires » entre l'opérateur et le siège central. Ils ont une forte proximité avec les opérateurs, plus importante qu'avec le siège central, ce qui les amène à développer une certaine familiarité. Celle-ci peut se traduire, par moment, sous la forme d'une relation asymétrique. Les agents en direction régionale doivent maintenir les *liens*. Ils le font parfois à n'importe quel prix, quitte à dénaturer un peu la nature de la relation. S'ils n'adoptent pas cette attitude de « protection », la conséquence pourrait être la perte de la *connexion*.

Un autre élément contribue aussi au développement de ce phénomène. Il s'agit du dispositif d'appel à projets. Il incite les agents à adopter l'attitude de « protection » vis-à-vis des opérateurs. Le cadre de l'appel réduit fortement l'espace de négociation laissé à ceux-ci. Les opérateurs n'ont alors pas la possibilité de se faire entendre et d'entreprendre une négociation avec le siège central. Leur voix est portée par les agents des directions régionales. La familiarité et la bonne entente entre l'opérateur et l'agent sont, dès lors, nécessaires à la réussite du processus de restitution du message de

l'opérateur. L'agent peut, parfois, tenter une négociation avec le siège central. Les opérateurs peuvent aussi communiquer leur insatisfaction et leurs desideratas à travers la rédaction d'une plainte déposée auprès du siège central.



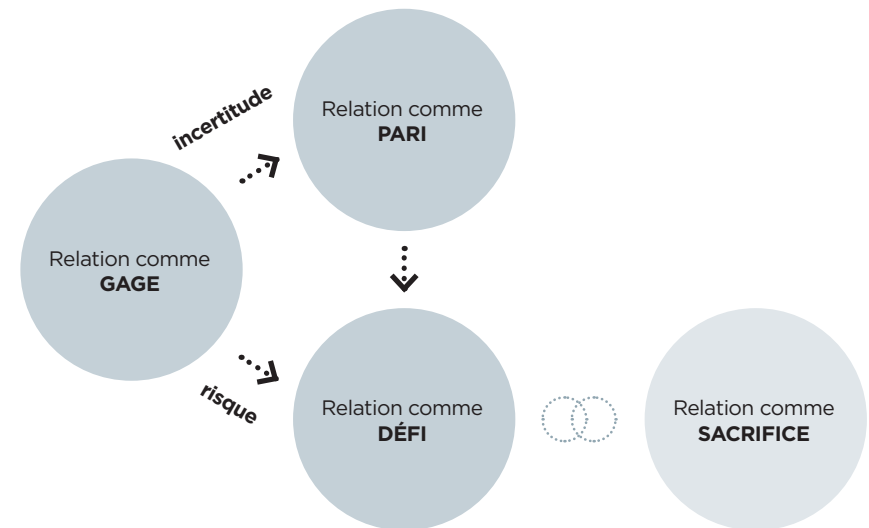
## CONCLUSION

L'établissement d'une collaboration avec l'Office de l'Emploi est source d'incertitude pour les opérateurs. Ceux-ci ne savent pas si leur dossier de candidature sera ou non sélectionné par les évaluateurs. L'entrée dans une relation partenariale avec l'Office est vécue par les opérateurs comme un « pari ». Ceux-ci attendent avec impatience la lettre de réponse du SPE ainsi que la convention de partenariat. Cependant, un ensemble d'imprévus peut surgir dans la procédure de conventionnement, comme des retards au niveau du courrier de réponse et de la convention. Ces retards plongent les opérateurs dans une situation de « danger ». La collaboration est vécue comme un « défi » : un sentiment de méfiance s'installe dans le chef des opérateurs.

Dans l'étape de sélection, les évaluateurs des SPE ont montré des réticences par rapport aux dossiers de candidature présentant un manque de rigueur de la part de l'opérateur mais on peut remarquer que les SPE faillissent aussi par moment. Par exemple, un retard dans les délais de remise des *jugements* aux opérateurs peut « paralyser » ceux-ci dans la gestion de leur personnel. Les prestataires peuvent sentir ce manque de « professionnalisme ». Ces épreuves confortent les SPE dans une image négative d'administration « lourde et lente ». Cette image alimente négativement la réputation du SPE vis-à-vis des prestataires.

L'ensemble des épreuves donne un cachet particulier à la relation partenariale qui n'est plus (suffisamment) sous-tendue par le gage. La collaboration démarre alors d'un pas « boiteux », laissant planer un parfum de « défi » pour les opérateurs. On peut remarquer que l'incertitude croissante donne naissance au risque, c'est-à-dire à une situation de mise en danger (cf. figure 10). Les épreuves du conventionnement concernent plus particulièrement les opérateurs.

Figure 10 : Articulation des formes logiques de la confiance du côté des opérateurs



Les *épreuves* liées au conventionnement touchent essentiellement les opérateurs. Ceux-ci mettent en place des stratégies face à ces « paris » et « défis » (cf. tableau 6), lancés par l'Office. La forme du sacrifice apparaît rarement, uniquement lorsque la convention est modifiée par le SPE. Dans ce cas, les opérateurs ont l'impression de se sacrifier s'ils acceptent la convention de partenariat en l'état. Le sacrifice est connecté au défi. En ce qui concerne la réception de la lettre de réponse, les opérateurs bruxellois donnent à leurs travailleurs un certificat de chômage préventif. Ne sachant pas s'ils seront retenus ou non par les évaluateurs, ils anticipent la réponse négative en licenciant préventivement leurs formateurs. Cette technique est plus spécifiquement mise en place par les anciens opérateurs. Du côté du Forem, le courrier se fait souvent attendre. L'arrivée tardive de la réponse pousse certains opérateurs à déplacer la date de démarrage de la prestation. Les opérateurs concernés sont essentiellement ceux qui doivent commencer rapidement leur action de formation.

Quand la convention de partenariat arrive en retard, les opérateurs se contentent d'aller chercher de l'information auprès des agents. Si la convention est accompagnée d'anomalies, ils leur demandent une régularisation de la situation. Parfois, la convention est « audacieuse ». Dans ce cas-là, les opérateurs somment les agents d'avoir un délai pour réfléchir à la proposition. Certains d'entre eux vont jusqu'à introduire une plainte s'ils ne sont pas contents de la décision. En général, les opérateurs acceptent la convention en l'état car aucune négociation n'est possible. Ils se résignent dans le but d'obtenir leur conventionnement avec l'Office. Par contre, certains d'entre eux refusent la convention de partenariat. Le refus est souvent accompagné d'un cumul de facteurs (difficultés financières, impossibilité de modifier la planification des actions de formation pour en accepter plus, etc.) rendant utopique la signature de la convention.

Les agents des SPE interviennent auprès des opérateurs de leur propre initiative ou à la demande de ceux-ci. Ils leur donnent essentiellement des informations quand les documents (lettre de réponse et convention) sont en retard ou sur le point d'être envoyés. Ils fournissent aussi des conseils comme le fait de ne plus planifier les prestations en tout début d'année civile (Forem). Face à un retard de la convention, ils recourent à des dérogations pour permettre aux opérateurs de démarrer leur prestation. Au Forem, certains agents font des comités d'accompagnement groupés. Ils se servent d'une réunion d'évaluation de l'ancien projet pour lancer le nouveau, même si la convention n'est pas encore parvenue à l'opérateur. Quand la convention présente des anomalies, les agents des deux SPE régularisent rapidement la situation. Dans le cas où la convention est « audacieuse », ils donnent des informations aux opérateurs sur les raisons de ces propositions. Dans certaines circonstances exceptionnelles, ils conseillent à l'opérateur concerné d'introduire une plainte auprès du siège central.

L'intervention des agents met en exergue certains registres de justification. Face à la réception de la lettre de réponse et de la convention de partenariat, les agents agissent de façon à maintenir les *connexions* avec les opérateurs. Le monde connexionniste est prédominant dans la situation. Par contre, la régularisation d'une anomalie montre la mobilisation du monde civique car les agents résolvent l'épreuve en se référant au cadre légal. Quand la convention de partenariat est « audacieuse », les agents adoptent une attitude « autoritaire » pour faire appliquer la décision prise par l'Office. Ils se raccrochent aux cadres légaux pour expliquer la proposition. Ainsi, le

monde domestique autoritaire est lié au monde civique. Par contre, dans les épreuves particulières, les agents en direction régionale (Forem) manifestent leur désaccord par rapport à la décision prise par le siège central en adoptant une attitude de protection de l'opérateur. Ils veillent au maintien des *connexions* avec l'opérateur. Le monde domestique de type familial est alors au service du monde connexionniste.

Une fois la convention signée, les opérateurs peuvent enfin se lancer dans la mise en œuvre de leur projet. Le cahier des charges de l'appel à projets prévoit un accompagnement des projets par les agents de l'Office de l'Emploi.

Tableau 6 : L'analyse des épreuves liées au conventionnement

Étapes	Épreuves (du côté du Forem = F ; du côté d'Actiris = A)		Formes logiques	Facteurs explicatifs	Stratégies développées par les opérateurs	Types d'opérateur	Intervention du SPE	Mondes de justification (SPE)
Lettre de réponse	1. La réception de la lettre de réponse	À temps (A)	Pari pour opérateur	Gestion en flux prévisionnel de l'appel à projets	Donner un certificat de chômage préventif aux formateurs	Anciens opérateurs	Donner d'initiative l'information par téléphone à l'opérateur	Connexionniste
		En retard (F)	Défi pour opérateur	Gestion en flux tendu de l'appel à projets	Changer les dates de prestation	Opérateurs devant vite démarrer l'action	Donner information si opérateur téléphone Donner conseils lors rédaction dossier candidature	
Conventionnement  Convention de partenariat	2. La réception tardive de la convention de partenariat		Défi pour opérateur	Gestion en flux tendu de l'appel à projets	Contacter le SPE	Opérateur devant vite démarrer l'action Opérateurs non-marchands	Faire une dérogation Faire des comités groupés (F)	Connexionniste
				Organisation du travail dans le service				
	3. Anomalies dans la convention de partenariat : erreur dans les heures de prestation (F)		Défi pour opérateur	Distraction Surcharge de travail	Demander la régularisation	/	Résoudre l'anomalie	Civique
	4. Modifications importantes dans le projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification du stage (F)</li> <li>• Requalification du projet (F)</li> <li>• Charge importante de travail (A)</li> </ul>	Défi pour opérateur (= acte audacieux)	Application des règles de l'appel à projets ou d'un cadre légal hors SPE	Réfléchir à la proposition Accepter la proposition la moins risquée (A)	/	Donner de l'information, des conseils Accompagner le projet	Civique Domestique Autoritaire
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction du subside (F)</li> </ul>		Introduire une plainte			Conseiller d'introduire une plainte		Connexionniste Domestique Familier	



## CHAPITRE 5

# LE SUIVI DES PROJETS PAR LES AGENTS DES SPE

La convention de partenariat engage les SPE à fournir un accompagnement à leurs prestataires. Chaque SPE a sa propre méthode en la matière. Le Forem organise un encadrement de type individualisé tandis qu'Actiris planifie des séances collectives avec tous les prestataires d'un même appel à projets. L'encadrement des projets est assuré, du côté du Forem, par les chargés de relations partenariales au sein du SRP et, du côté d'Actiris, par les gestionnaires de projets au sein du département partenariats. Chaque agent possède d'un portefeuille d'opérateurs à encadrer.

La vie d'un partenariat n'est pas toujours vécue par les partenaires comme un long fleuve tranquille. L'Office de l'Emploi tout comme ses prestataires peut rencontrer des difficultés dans ses collaborations mais aussi au niveau de la mise en œuvre du projet. Les mises à l'épreuve sont sources d'incertitude voire d'angoisse pour le partenaire. Elles apparaissent à partir du moment où un manque de garanties se fait sentir au niveau de la relation partenariale. Cela signifie que « *l'incertitude est au fondement de la motivation à faire confiance* » (Sheets-Johnstone, 2006, p.31).

Les situations « critiques » ont été regroupées par thématique. Les trois premières épreuves font référence à l'expression de comportements chez les opérateurs inopportuns dans un partenariat, à savoir l'attitude de passivité, de contestation et de mécontentement. La quatrième épreuve concerne la difficile mobilisation des demandeurs à entrer dans les projets mis en place par les opérateurs. La cinquième épreuve traite la question du non-respect des obligations administratives par certains opérateurs. La

sixième, et dernière, épreuve est centrée sur la lourdeur et les changements administratifs effectués par le SPE.

### 1. LA DISTRIBUTION DES OPÉRATEURS DANS LES « PORTEFEUILLES » DES AGENTS

Du côté de la Région wallonne, l'accompagnement des projets s'effectue par les agents situés dans les directions régionales. Le siège central est interpellé uniquement pour les questions et/ou problèmes d'ordre administratif, financier et juridique. Pendant l'envoi des lettres de réponse aux opérateurs, les agents des SRP se distribuent les projets des prestataires. Chacun doit accompagner un certain nombre d'opérateurs et/ou de projets. Il est difficile d'établir une norme en la matière car le nombre dépend du temps de travail (plein temps, temps partiel, etc.) du chargé, des activités partenariales hors appel à projets mais aussi de la taille du projet du prestataire. Dans les petites directions régionales, le responsable assure aussi l'accompagnement de quelques prestataires pour éviter de surcharger le portefeuille des agents.

La répartition des prestataires peut s'effectuer de plusieurs manières à savoir par mesure, par prestataire ou par projet. La distribution entre chargés peut se faire par mesure en ce sens où le portefeuille du chargé se constitue sur base des projets appartenant à une même mesure de formation. Dans d'autres cas, le portefeuille peut se construire à partir des prestataires ; l'agent prend en charge plusieurs opérateurs avec l'ensemble de leurs projets. La dernière méthode est la répartition par projet. Le chargé suit des projets appartenant à des mesures différentes de l'appel à projets. Le but poursuivi par cette méthode est de lui permettre de connaître l'ensemble des mesures, ce qui le rend tel un « généraliste ». *A contrario*, le recours à une distribution par mesure favorise plutôt la « spécialisation » de l'agent. Chaque direction régionale choisit la technique qui lui semble la plus pertinente. La méthode de distribution utilisée par les directions régionales peut changer d'année en année ou d'appel à projets en appel à projets. Certaines d'entre elles tentent la mise en place d'un travail en binôme des agents afin d'assurer le suivi des projets en cas d'absence de l'un d'entre eux. Un responsable d'un SRP évoque la stratégie de son service en matière de répartition des dossiers.

*« Les opérateurs avec lesquels tout va bien, j'essaie que les chargés les gardent, s'ils sont d'accord. Pour les nouveaux prestataires, je les « mets au milieu de la table » et je vois qui les veut. C'est souvent par rapport au type de projets qu'ils les choisissent ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

Les chargés de relations partenariales peuvent être en relation avec certains opérateurs depuis de nombreuses années, c'est-à-dire depuis le début voire avant la mise en place du dispositif d'appel à projets. Un chargé raconte la longue relation, de plus ou moins une vingtaine d'années, qu'il a avec un opérateur. Le prestataire en question soutient le propos de son agent.

*« Je m'occupe d'un opérateur que je connais d'avant les appels à projets. C'est un peu le hasard. Il n'y a pas eu de changement dans l'équipe. Les personnes sont les mêmes depuis vingt ans. Il y a une facilité de communication et une habitude qui s'est installée ».*

(CRP H. du Forem 7)

*« Pour l'accompagnement des projets, j'ai toujours eu le même agent. Ça fait vingt ans qu'on se côtoie ».*

(Opérateur B. du Forem)

Au fur et à mesure des conventions de partenariat, l'agent et le prestataire établissent une relation interpersonnelle forte (de type professionnel). La connaissance mutuelle crée un périmètre de « *familiarité* » (Luhmann, 2001/4) entre l'agent et son prestataire qui pèse, à priori, positivement dans la balance de la confiance partenariale. Ces échanges sur le long terme créent une histoire partenariale qui leur est propre. On peut se demander dans quelle mesure la « *familiarité* » n'agit-elle pas favorablement lorsqu'un des deux partenaires rencontre une difficulté liée à la mise en œuvre de la convention de collaboration et dans quelle mesure n'a-t-elle pas pour impact la mise en place d'un « effet d'habitude » voire d'un système de « privilèges » pour les prestataires connus de longue date ? Spontanément, les chargés refusent d'accompagner certains prestataires à cause d'un degré de « familiarité » trop élevé, comme l'exprime un agent ci-dessous. Certaines directions régionales ont installé une règle pour éviter trop de « familiarité » avec l'opérateur.

*« On évite de travailler avec les gens qu'on connaît. Un agent a déjà refusé d'accompagner un opérateur parce qu'il avait des contacts très personnels avec lui. Il préférerait ne pas travailler avec lui car il y a conflit d'intérêts. Maintenant, on doit attester du fait qu'on est dans aucun conseil d'administration des organismes prestataires ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

Il arrive parfois que les chargés s'échangent des projets entre eux. Ils le font pour plusieurs raisons, soit par envie de changement soit suite à une difficulté rencontrée avec l'opérateur, comme l'explique un agent ci-dessous.

*« Cette année, on m'a retiré des opérateurs. Je les connais depuis tellement d'années, c'est bien de changer. Il y en a que je vois depuis plus de dix ans. J'aurais bien gardé cet opérateur-là car c'est le bonheur. Il n'y a jamais eu d'abus mais c'est mieux de favoriser la neutralité. J'ai pris d'autres opérateurs que je ne connais pas. L'objectif ici, c'est de connaître tous les opérateurs. Les autres chargés avaient aussi envie d'en connaître d'autres ».*

(CRP G. du Forem 8)

L'agent ci-dessus estime important de procéder à un « roulement » dans l'encadrement des dossiers pour tendre vers la valeur de la « neutralité ». Il argumente son propos en faisant référence au *principe supérieur commun* du monde civique. Dans cette situation de changement, l'agent quitte le « connu » pour entrer dans de nouvelles relations partenariales avec des partenaires « inconnus ». La « familiarité », c'est-à-dire le monde domestique, est mise en arrière-plan par rapport aux valeurs prônées par l'Office de l'Emploi dont, notamment, l'équité entre opérateurs. Des échanges peuvent s'opérer en cas de grandes difficultés, bien souvent de type relationnel, avec le prestataire en question. Un autre agent en provenance d'une direction régionale différente explique que les chargés gardent plus ou moins les mêmes prestataires d'année en année, sauf lorsqu'il y a un problème majeur avec l'un d'entre eux. La raison évoquée dans ce cas-ci est plutôt d'ordre interpersonnel.

*« La relation, c'est le caractère de chacun. Parfois, il y a des échanges d'opérateurs entre nous quand il y a des problèmes d'affinité. Sinon, d'appel à projets en appel à projets, on garde les mêmes dossiers ».*

(CRP K. du Forem 6)

Dans les situations extrêmes, il arrive qu'un échange de dossiers s'effectue brutalement en cours de prestation. Ces situations sont rares. Elles résultent généralement d'une accumulation de difficultés rencontrées lors de l'accompagnement du projet. La « rupture relationnelle » entre le chargé et l'opérateur est envisagée au moment où le chargé est au bord de l'épuisement émotionnel et/ou moral et quand toutes les pistes de solutions ont été envisagées.

*« Quand ça a mal fonctionné entre un opérateur et un chargé, on l'échange entre les chargés. S'il y a des opérateurs qui sont très désagréables, on les évite. Chaque chargé aura un ou deux opérateurs « casse-pied » à accompagner. Il y a un opérateur qui m'a épuisée dans l'appel à projets 5. J'ai échangé avec un autre chargé ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

Cet extrait révèle que les opérateurs connus n'ont pas toujours une bonne « réputation » auprès du SPE. Au fur et à mesure des collaborations, certains prestataires ont accumulé toute une série de comportements qui n'ont pas mis les agents en confiance. Ce sont les « désagréables », selon les dires de l'agent, c'est-à-dire ceux qu'il faut éviter de juger positivement ou d'accompagner s'ils sont retenus. Dans la phase de sélection, les dossiers de candidature sont classés sur base des priorités de la direction régionale. Un opérateur qualifié d'« ennuyant » peut-être exclu du conventionnement de façon relativement aisée par son classement en bas de liste. Sa réputation est, parfois, tellement mauvaise qu'aucun agent n'a envie de l'encadrer.

Du côté d'Actiris, l'attribution des prestataires entre agents se passe différemment. Cela s'explique en raison d'une gestion du partenariat de type collectif. Ainsi, tous les opérateurs appartenant à un même appel à projets sont réunis ensemble lors de comité d'accompagnement. Les réunions sont organisées par le service projets et qualité. Quelques agents ont en charge les prestataires des appels à projets. Ils se répartissent entre eux les différents dispositifs qu'ils vont encadrer. L'attribution des appels à projets se

fait selon l'ordre d'arrivée des agents dans le service. À priori, chaque agent garde les dispositifs qui lui sont attribués. Une préoccupation importante pour les responsables des services est de veiller à la présence d'un agent francophone et d'un agent néerlandophone dans chaque dispositif.

## 2. LE TYPE D'ENCADREMENT EFFECTUÉ PAR LES AGENTS

### 2.1. Des réunions « individuelles » au sein du Forem : les « comités de suivi »

Un opérateur raconte ci-dessous le type de suivi de son projet par l'agent. Il rencontre son chargé quatre fois et le contacte par téléphone ou courrier électronique en dehors des réunions programmées. Les réunions où le prestataire et le chargé se réunissent s'appellent « comités de suivi »<sup>62</sup>, selon le guide administratif et financier de l'appel à projets. Trois ou quatre réunions sont organisées aux moments clés de la mise en œuvre de l'action de formation. L'agent peut être amené à rencontrer beaucoup de fois l'opérateur sur une année si celui-ci a plusieurs actions de formation à réaliser.

*« Sur le programme qui fait 20 semaines, je pense que l'on se voit quatre fois. Entre ces moments, on se contacte par courriel ou téléphone ».*

(Opérateur B. du Forem)

*« Je rencontre l'opérateur en début, milieu et fin de formation. Si l'opérateur a trois modules d'orientation, on se voit neuf fois sur l'année. On peut avoir des échanges en dehors des moments obligatoires ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

<sup>62</sup> Dans le langage quotidien, les agents parlent plutôt de « comités d'accompagnement » ou de « C.A. ». Très peu d'entre eux utilisent le vocable de comités de suivi mais en fin de terrain de recherche, le siège central a demandé aux directions régionales d'utiliser ce terme, ce que la plupart d'entre elles ont commencé à faire.

Le guide administratif et financier de l'appel à projets précise les modalités d'encadrement des opérateurs par les agents. Il notifie le nombre de comités de suivi à effectuer et formule le contenu de chacun. Un premier comité de suivi est réalisé en début d'action pour la signature de la convention et le lancement du projet. Il est très important car il permet de faire connaissance d'une part, avec les nouveaux prestataires ou nouveaux responsables de projet pour les agents de l'Office et d'autre part, avec les « nouveaux »<sup>63</sup> chargés pour les prestataires. Ce moment est essentiel pour (re)préciser à l'opérateur les « règles du jeu » qui s'appliquent dans le cadre d'une collaboration avec l'Office de l'Emploi. Les deux partenaires ont l'occasion de définir ensemble la manière de fonctionner au niveau du suivi du projet, en tenant compte du cadre réglementaire défini par le SPE.

Pour effectuer le premier comité d'accompagnement, le siège central fournit au chargé un canevas<sup>64</sup>. Celui-ci indique les éléments essentiels à passer en revue comme par exemple la lecture de la convention de partenariat ainsi que du guide administratif et financier. Le chargé doit vérifier le respect des conditions et/ou recommandations fixées par l'Office de l'Emploi pour la mise en place du projet. Il doit expliquer la procédure pour l'introduction éventuelle d'une plainte, l'offre de services du SPE et les éléments relatifs au recrutement des stagiaires. Il s'attelle aussi à rappeler les exigences de la mesure de formation, les résultats attendus, les indicateurs de résultats et les livrables. Il peut formuler des points d'attention auxquels le prestataire doit veiller. Ensemble, le chargé et l'opérateur définissent le calendrier de la prestation et sa localisation. Un deuxième comité s'effectue en milieu d'action pour s'assurer du bon déroulement du projet. Il s'agit de faire un bilan intermédiaire afin de vérifier le degré de réalisation des objectifs et d'envisager une réorientation du projet au besoin. Il est également prévu, à l'ordre du jour, un examen de l'évolution des stagiaires. Contrairement au premier comité, le deuxième n'est pas accompagné d'un guide à suivre par l'agent. Chaque chargé mène la réunion comme il l'entend. Aucun document ne lui est fourni par le siège central.

63 Un nouvel agent ne signifie pas qu'il soit nouvellement engagé mais bien qu'il soit récemment en charge de ce projet-là.

64 Le canevas est spécifique à chaque mesure de l'appel à projets. Le chargé de relations partenariales doit compléter le document. Celui-ci doit contenir la signature de l'opérateur et du chargé. Chaque partie-prenante reçoit une copie.

Un troisième comité se fait en fin d'action durant lequel un rapport d'évaluation est rédigé par l'opérateur et le chargé. Un canevas standard est distribué par le siège central aux chargés pour réaliser cette réunion. Le bilan est à la fois quantitatif et qualitatif. La dimension quantitative évalue les aspects liés au recrutement et au profil des participants, à l'adressage, à l'organisation des sessions, aux résultats obtenus en termes de recrutement et de non-décrochage et à l'atteinte des objectifs selon le type de mesure. La dimension qualitative juge la promotion de l'action, la mise en œuvre du projet, les éléments facilitant et freinant l'action et l'évaluation de la mesure. Elle porte sur la qualité de la relation partenariale entre l'Office et l'opérateur. L'opérateur doit aussi évaluer la relation avec ses consultants externes, pour autant qu'il en ait. Lors de ce comité, les chargés peuvent être en mesure de demander les livrables pour chaque demandeur d'emploi accompagné par l'opérateur. Les livrables sont demandés à ce stade uniquement dans le cadre des projets menant dans les mesures de type « orientation et mobilisation socioprofessionnelle » et « module court d'orientation ». D'autres aspects sont analysés notamment sur les éléments comptables et financiers du projet. Des pistes de réflexion sont émises pour une future collaboration.

Un quatrième<sup>65</sup> comité est organisé six mois après le début de l'action pour récolter les livrables<sup>66</sup> et ce, pour les trois autres mesures de formation à savoir « transition vers l'emploi salarié », « sensibilisation à la création d'activités » et « formation générale de base ». La récolte des livrables permet à l'agent de vérifier l'atteinte ou non, par l'opérateur, des objectifs fixés dans le cahier des charges de l'appel et dans la convention de partenariat. Le prestataire doit fournir à son chargé une copie de tous les livrables. Ceux-ci sont classés dans une farde au sein de la direction régionale en charge du prestataire. Ils sont gardés comme preuve d'atteinte des résultats. Tous les canevas servant aux comités d'accompagnement sont signés par le prestataire et par le CRP. Une copie est donnée à l'opérateur tandis que l'original est conservé par la direction régionale. Tous ces documents servent de preuve en cas de plainte de la part d'un opérateur. Ils sont aussi utilisés, en

65 Ce quatrième comité est organisé en fonction de la mesure dans laquelle le projet s'inscrit. Parfois, le troisième et quatrième comité s'effectue en même temps.

66 Le type de livrable varie en fonction de la mesure. Différents documents peuvent constituer un livrable comme un contrat de travail, une attestation d'inscription en formation qualifiante, la réalisation d'un *curriculum vitae*, etc.



phase de sélection, par les évaluateurs pour appuyer leur *jugement* en faveur ou en défaveur du dossier de candidature.

## 2.2. Des réunions « collectives » chez Actiris : les « Comacs »

L'encadrement des opérateurs est effectué par les trois services du département partenariats. Chacun possède des compétences particulières. Le service projets et qualité organise régulièrement des réunions pour le suivi des projets des prestataires. Ces réunions n'ont pas une seule appellation. Les agents utilisent différents termes sans nécessairement y apporter une définition particulière. Le terme le plus couramment employé est « comac », diminutif de « comité d'accompagnement ». Les agents parlent également de « réunion de réseau » mais aussi de « comité de pilotage ».

Le nombre de réunions par année varie selon le type de dispositif. Certains appels à projets nécessitent une rencontre tous les trimestres alors que d'autres se contentent d'une tous les semestres. Le nombre de réunion est défini en fonction du type de conventionnement mais aussi du type de relation entretenue lors des précédentes collaborations. Par exemple, plusieurs comités s'effectueront à partir du moment où l'Office s'engage, dans la convention de partenariat, à envoyer des candidats aux opérateurs. Un suivi plus intense est effectué pour les opérateurs concernés. Il en est de même quand les opérateurs ont eu un fort encadrement lors des collaborations antérieures. L'Office ne peut pas diminuer drastiquement le nombre de réunions car les opérateurs s'attendent et souhaitent maintenir le même accompagnement qu'auparavant. Lors de comités, les gestionnaires de projets du service projets et qualité donnent essentiellement de l'information aux opérateurs sur, par exemple, les rapports d'activités, les nouvelles directives, les délais, etc. Comme le précise l'agent ci-dessous, les « comacs » sont considérés comme « la vie du projet ».

*« Les « comacs », c'est la vie du projet. Ce sont des réunions qui permettent de faire le point, de faire connaissance avec les partenaires, d'échanger les bonnes pratiques ».*

(Agent H. d'Actiris)

Quand l'information touche aux aspects administratifs et financiers du partenariat, un agent du service support partenariat est présent lors de la séance. Généralement, une personne du service support réseau est là pour répondre aux questions des opérateurs par rapport à l'encodage dans la base de données d'Actiris des informations sur le demandeur d'emploi. Sinon, ces deux services ont plutôt des contacts par téléphone avec les prestataires ; peu de réunions sont organisées par ces services. Par contre, le service support réseau organise des formations à destination des opérateurs afin de maîtriser l'encodage dans la base de données d'Actiris.

L'ensemble de ces réunions permet d'assurer un suivi des opérateurs dans la réalisation de leur projet. Ces moments et, plus particulièrement, les premières rencontres entre l'opérateur et l'agent sont très importants pour établir la confiance. Ils constituent une forme de « gage » au niveau de l'accompagnement promis par le SPE. Les agents et les opérateurs doivent apprendre à se connaître et définir un mode de fonctionnement. Pour l'agent ci-dessous, la relation de confiance s'établit grâce au cadre de l'opérateur mais aussi à travers l'échange de garanties.

*« Ce qui fonde cette relation de confiance, c'est le cadrage qui va être fait, toutes les garanties que l'on aura tout au long du projet, les échos des gestionnaires techniques et des autres régions ».*

(CRP W. du Forem 9)

Dans leur métier, les chargés de relations partenariales et les gestionnaires de projets doivent affronter un ensemble de situations dites critiques au niveau de l'accompagnement des projets des opérateurs.

### 3. DES COMPORTEMENTS PASSIFS CHEZ CERTAINS OPÉRATEURS

Les SPE sont parfois confrontés à des opérateurs qui ne démarrent pas leur convention de partenariat. Un agent raconte ci-dessous la difficulté d'un prestataire à commencer son action de formation. Celui-ci a introduit un nombre trop important de dossiers de candidature dans différentes directions régionales. Il est pris de court et n'est, dès lors, pas en mesure de mettre en œuvre tous les projets.

*« C'est déjà arrivé qu'un opérateur ne démarre pas son projet alors qu'il avait signé la convention de partenariat. Il a remboursé l'acompte qu'on lui avait versé. Dans certains cas, ce sont des opérateurs multi-directions régionales. Ils ne pensaient pas que leurs projets pouvaient être acceptés partout. Ils n'ont pas pu s'organiser pour tout démarrer ».*

(Responsable SRP du Forem 3)

Dans la même lignée, d'autres opérateurs ne poursuivent pas leur convention de partenariat dans leur intégralité. L'opérateur a signé la convention et a effectué sa prestation pendant un an puis, il l'a stoppée en raison de modifications internes à son organisme. L'opérateur peut décider d'arrêter sa collaboration avec l'Office, moyennant le respect d'un délai de préavis. Il n'empêche que ce genre de situation crée toujours de la surprise chez les agents de l'Office, surtout quand le projet se passe bien et qu'aucun signe ne montre préalablement l'arrêt de la collaboration.

*« Lors du dernier appel à projets, un opérateur a changé la structure de son organisme. Le nouveau conseil d'administration a réorienté les priorités. Il a réalisé son projet pendant un an. Puis, il nous a envoyé une lettre pour dire qu'il ne poursuivait pas. La décision n'était pas liée au projet mais à la modification des objectifs de l'association ».*

(CRP M. du Forem 5)

D'autres opérateurs n'abandonnent pas leur convention de partenariat. Par contre, ils ne donnent plus signe de vie pendant quelques temps, comme

l'expriment les agents ci-dessous. Le suivi du projet devient, alors, difficile à effectuer.

*« L'opérateur ne venait pas au comité d'accompagnement. J'envoyais des e-mails pour dire que l'on devait se voir et il n'y avait personne au rendez-vous. Il me fallait des signatures et je ne les obtenais pas ».*

(CRP G. du Forem 8)

*« La principale difficulté que j'ai rencontrée, c'est avec un opérateur qui a disparu pendant plusieurs mois. C'est inacceptable. S'il a un souci, il doit nous tenir au courant. Il y en a certains qui ne répondent pas à nos sollicitations, notamment, quand on demande les changements de dates et de sessions. Rester des semaines sans réponse alors qu'on envoie des e-mails et qu'on donne des appels téléphoniques, ce n'est pas acceptable »*

(CRP I. du Forem 7)

Du côté d'Actiris, certains opérateurs ont également montré des signes de « passivité ». Quand les gestionnaires de projets organisent un comité d'accompagnement, ils envoient préalablement l'ordre du jour de la réunion aux prestataires. Ceux-ci sont invités à y ajouter leurs desideratas dans la partie « divers ». Les agents ci-dessous s'étonnent toujours du manque de réactivité de la part des prestataires.

*« 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. d'Actiris)

*« 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. d'Actiris)

Lors des comités d'accompagnement, certains opérateurs ne sont pas présents. Par contre, d'autres sont physiquement présents mais ils ne prennent pas la parole en réunion pour partager leur avis sur les sujets abordés.

### 3.1. Qualification de l'épreuve. Affronter la passivité : pari ou défi

L'ensemble de ces épreuves met en évidence des formes de passivité allant de la non-participation aux réunions d'accompagnement (absence de réponse à la proposition d'ordre du jour, absent physiquement, taiseux, etc.) à l'abandon de la collaboration avec l'Office. Ces formes n'ont pas le même impact sur la relation partenariale. Être confronté à un opérateur abandonnant sa prestation n'a pas la même portée qu'un opérateur silencieux en réunion.

Du côté d'Actiris, la passivité se traduit en ne réagissant pas aux interpellations de l'Office quand il s'agit de donner un avis sur l'ordre du jour, d'être présent à une réunion ou de prendre la parole en comité d'accompagnement. Ces comportements ne mettent pas le SPE en situation de danger. Par contre, ils traduisent un manque d'intérêt pour certaines des tâches demandées dans le cadre de la relation partenariale. La situation a un caractère ennuyant mais non alarmant pour l'agent qui doit mener la réunion. Les opérateurs sont invités aux comités d'accompagnement. Ils ne sont pas obligés de s'y rendre comme c'est le cas du côté du Forem où l'accompagnement est individualisé et obligatoire. Intéresser les prestataires n'est pas toujours facile, d'après les dires des agents d'Actiris. Malgré l'insistance de l'agent envers les opérateurs à participer à l'élaboration de l'ordre du jour, ses invitations restent lettres mortes.

La relation partenariale est vécue par l'agent comme un « pari » car il doit faire en sorte d'intéresser les prestataires en leur communiquant des informations, des courriels, des ordres du jour, des procès-verbaux de réunion, etc. Mais le manque de réaction se fait sentir. Il ne peut anticiper ce genre de comportement car il n'a pas toujours tous les éléments pour saisir les enjeux d'une telle situation. Les comportements des prestataires sont incompréhensibles pour lui : il n'en connaît pas les raisons. Face aux initiatives qu'il entreprend auprès des partenaires, l'issue est à alternative simple : soit l'intéressement échoue, soit il réussit.

La convention lie l'opérateur et l'Office de l'Emploi peu importe les événements qui surgissent dans le cadre du partenariat. Les opérateurs wallons qui abandonnent leur convention de partenariat déclarent « forfait » avant même de l'avoir débutée ou lorsqu'elle court toujours. D'autres opérateurs ne répondent plus aux interpellations des agents. Le projet est

à l'arrêt pendant plusieurs mois. Les agents se sentent mis en situation de danger du fait de ne pas avoir de nouvelles de la part des opérateurs. La relation partenariale est vécue comme un « défi » à cause du manque de transparence des opérateurs. La situation prend un caractère inacceptable, d'après l'agent ci-dessous, à partir du moment où il n'obtient pas les informations sur la situation de l'opérateur.

*« Ce qui pourrait être acceptable, c'est que l'opérateur nous appelle pour nous dire qu'il rencontre telle ou telle difficulté en précisant qu'il y aura un petit retard pour communiquer ces informations-là. Comme cela, on le sait. La grosse difficulté, c'est le manque d'information ».*

(CRP I. du Forem 1)

Un opérateur qui met anticipativement un terme à la convention de partenariat est le signe, pour les agents du SPE, d'un mauvais choix au niveau de la sélection des opérateurs. Ces épreuves montrent l'incertitude que constitue, pour l'Office de l'Emploi, l'entrée dans une relation partenariale avec un opérateur. Les prestataires ont signé leur convention, ce qui les engage à la réaliser. Des budgets sont mobilisés pour ces organismes qui sont sélectionnés par les évaluateurs de l'appel à projets. En cas de non réalisation de la prestation, l'opérateur s'engage à rembourser l'avance financière faite par l'Office. Même si le budget est rétrocédé, il est en quelque sorte « paralysé » inutilement.

L'Office de l'Emploi doit, lui aussi, rendre des comptes sur les résultats du dispositif d'appel à projets. Il doit le faire auprès d'instances supérieures. L'abandon de la prestation signifie pour le SPE la non-atteinte de ses résultats. L'Office ne peut pas imposer aux opérateurs d'effectuer leur prestation. Il n'a pas de garantie sur le fait que le prestataire mènera à bien la convention de partenariat qu'il a signée. Les agents peuvent tenter de convaincre le prestataire de poursuivre le projet et ce, surtout lorsque tout se déroule bien. L'accès à un financement n'est visiblement pas un attrait suffisant pour convaincre l'opérateur de réaliser sa prestation jusqu'au terme de la convention de partenariat. La mise en danger du SPE est minimisée par le nombre important d'opérateurs présents dans le dispositif d'appel à projets. Si l'Office avait choisi d'autres opérateurs, ceux-ci auraient certainement réalisé leur prestation. Entrer en collaboration avec certains opérateurs constitue une forme de « pari » pour l'Office car il ne peut pas

anticiper le déroulement de la collaboration mais ce « pari » se transforme en « défi » pour le SPE à partir du moment où l'opérateur lui fait faux bond.

### 3.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Ces épreuves peuvent être engendrées par différents facteurs. L'opérateur, ne manifestant pas d'intérêt pour les activités partenariales, peut ne pas avoir envie d'y participer ou être trop surchargé de travail. Au-delà des caractéristiques personnelles de l'opérateur, un autre élément peut intervenir. Les messages fournis aux opérateurs de la part des agents d'Actiris 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 d'une difficulté en comité d'accompagnement mais leur intervention reste vaine, comme l'exprime l'un d'entre eux ci-dessous. L'opérateur n'a pas obtenu l'écoute attendue.

*« On a expliqué en comac que c'était difficile de se mettre dans le canevas. Actiris nous dit : « tu fais ce que l'on t'a demandé de faire, et tu t'exprimes à la fin de l'année, entre temps ne nous casse pas les pieds ».*

(Opérateur A. d'Actiris)

De plus, le statut de ces « comacs » n'est pas nécessairement clair pour les opérateurs ni même, parfois, pour les agents. Un agent explique ci-dessous la possibilité de profiter de cette zone de flou pour construire ensemble, avec les opérateurs, une nouvelle formule de réunion, répondant aux attentes de chaque partie-prenante.

*« Le statut de ces réunions n'est pas très clair. Dans le cahier des charges, on parle de « réunion de réseaux », de « réseaux d'opérateurs », de « réseaux technique et d'échanges de bonnes pratiques ». On ne s'y retrouve plus. La question, c'est de savoir comment les opérateurs abordent ces réunions. Pendant des années, ils ont eu l'habitude d'avoir Actiris qui dicte ce qu'ils doivent faire. J'essaie de faire passer le message qu'ils peuvent s'exprimer, qu'on est là pour les entendre mais il ne faut pas qu'ils soient uniquement dans une position revendicatrice. Ces réunions sont encore en construction. C'est leur avantage car comme ce n'est pas défini, on a beaucoup de marge de manœuvre ».*

(Agent F. d'Actiris)

Dans les coulisses, on peut, parfois, entendre les agents dire que « les bons partenaires, ce sont ceux qui ne rouspètent pas, que l'on n'entend pas »<sup>67</sup>. Offrir la possibilité aux opérateurs de prendre la parole est la porte ouverte à la critique. Les opérateurs souhaitent, parfois, aborder certaines difficultés en réunion mais les agents ne les laissent pas s'exprimer à ce propos. Ils ont l'impression de recevoir des messages contradictoires de la part des agents. Ils ne savent pas toujours comment ils doivent se comporter.

*« On a parfois le sentiment d'être très « cadennassé » en réunion. On a un problème chez nous mais Actiris ne veut pas l'entendre. Ce n'est pas le moment. 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. On est parfois très cadré. Ce n'était pas le cas à la dernière réunion. Je pense qu'elle a balancé tout son planning de départ pour entendre notre ressenti par rapport à 2011. Ça nous a fait du bien ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Par contre, les prestataires mettant fin anticipativement à leur collaboration avec l'Office de l'Emploi, le font souvent à la suite d'une surcharge de travail. Ils ont mal évalué leurs ressources pour réaliser la prestation. Ils ont introduit un nombre trop important de dossiers de candidature par rapport au nombre qu'ils étaient réellement en mesure de pouvoir mettre en œuvre.

<sup>67</sup> Dires d'un agent lors d'un comité d'accompagnement en date du 14 octobre 2011.

L'opérateur peut aussi stopper la collaboration en raison d'une réorientation des objectifs de son organisme. En ce qui concerne les opérateurs qui ne répondent plus aux interpellations des agents, ils se désinvestissent du projet car ils rencontrent des difficultés financières, d'agrément ou autres. L'ensemble de ces éléments correspond à des caractéristiques propres à l'opérateur.

### 3.3. Intervention des agents : de l'« intéressement » à l'« enrôlement » des opérateurs

Tout l'enjeu pour les agents des SPE face à ce genre d'épreuve est d'arriver à intéresser les opérateurs à la vie du partenariat. L'« *intéressement* » correspond à « *l'ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation. Toutes ses actions prennent corps dans des dispositifs* » (Callon, 1986, p.185). Dans son étude, Callon représente le dispositif sous forme de filières et de collecteurs pour permettre aux larves, futures coquilles Saint-Jacques, de se développer en toute sécurité. Il se demande comment elles réagiront à ce dispositif. S'y intéresseront-elles ? S'y fixeront-elles ? Les agents des SPE doivent agir de la même manière avec les opérateurs que les scientifiques avec les larves des coquilles Saint-Jacques. L'appel à projets peut être considéré comme un premier « dispositif d'intéressement ». Les opérateurs intègrent telles les coquilles Saint-Jacques entrant dans les filières et les collecteurs. Tout au long de la convention de partenariat, les agents doivent maintenir les opérateurs « dans les collecteurs », c'est-à-dire maintenir les *connexions*, le *lien* au sens de Boltanski et Chiapello (1999).

Pour ce faire, ils vont mettre en place des techniques comme par exemple, envoyer des invitations à participer aux comités d'accompagnement, aux séances d'informations, au verre d'amitié du département partenariats (Actiris), au « speed meeting »<sup>68</sup> (Forem), aux plateformes partenariales<sup>69</sup> (Forem), etc. À travers toutes ces propositions, les agents tentent d'« *enrôler* » (Callon, 1986) les opérateurs en ce sens où ils doivent leur attribuer un rôle. Ce rôle peut être

68 Rencontre entre opérateurs privés et conseiller en charge des demandeurs d'emploi. L'optique est de faire rencontrer l'offre avec les demandes de formation.

69 Rencontre entre tous les opérateurs privés situés dans la même région.

défini comme le fait d'être un opérateur – d'insertion socio-professionnelle – partenaire du SPE. C'est à partir du moment où les opérateurs endossent et jouent ce rôle que l'intéressement est réussi. Le processus d'enrôlement s'accompagne de « *négociations multilatérales, des coups de force ou des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir* » (Callon, 1986, p.189).

Dans le cas d'Actiris, certains opérateurs s'en tiennent uniquement à réaliser leur prestation. Cela ne suffit pas car ils doivent s'impliquer dans la relation partenariale en participant aux activités du partenariat. S'investir signifie pour les agents d'être présents aux comités d'accompagnement, de donner son avis et exprimer ses idées mais aussi de répondre aux demandes des agents. Un opérateur qui ne s'implique pas constitue en quelque sorte un intéressement raté qui engendre, par conséquent, un enrôlement avorté. Face à cela, les agents essaient de comprendre les raisons d'une telle passivité. Ils insistent, lors d'un comité d'accompagnement<sup>70</sup>, pour que les opérateurs donnent leurs idées et thèmes pour les réunions. Ils adoptent comme discours auprès des opérateurs l'importance de se sentir libre de participer. Ils ne leur mettent pas de pression mais espèrent qu'ils s'investissent.

C'est l'occasion pour les agents de réexpliquer aux opérateurs ce que signifie et implique le fait d'être partenaire du SPE. Les échanges ne sont pas toujours évidents car les points de vue sont différents. À ce même comité d'accompagnement, un opérateur explique qu'il ne s'identifie pas aux autres partenaires d'Actiris. Il n'accepte pas que les agents le comparent à n'importe quel autre partenaire. Il s'identifie comme le pendant de l'Office du fait d'effectuer le même travail que les conseillers en recherche d'emploi d'Actiris. Mais pour les agents d'Actiris, tous les opérateurs sont « semblables ». Derrière ce désaccord sur l'identité de ce groupe d'opérateurs se cache une question fondamentale sur le type d'encadrement à effectuer auprès de celui-ci. Les opérateurs de ce groupe souhaitent plus de comités d'accompagnement, de type méthodologique entre autres alors que les agents ne l'envisagent pas.

Dans le cas des abandons du côté du Forem, les agents entament un processus de négociation avec les opérateurs pour lesquels les projets se déroulent bien. Ils essaient de voir avec l'opérateur la possibilité de poursuivre

70 Observation d'un comité d'accompagnement en date du 20 janvier 2012.

le projet jusqu'au terme de la convention de partenariat. Si le projet ne se passe pas bien et/ou que la dimension relationnelle est problématique, les agents n'entreprendront pas de négociations aussi intenses.

### 3.4. Réaction des opérateurs : résistance ou résignation

Face au dispositif d'intéressement mis en place par les agents des SPE, les opérateurs ont deux réactions : soit ils se résignent soit ils font de la résistance. Les prestataires agissant de l'une ou l'autre manière ne présentent pas de caractéristiques particulières. Dans le cas de la résignation, les opérateurs décident de changer leurs attitudes en poursuivant et en s'investissant plus dans la relation partenariale. Ils se laissent « intéresser ». Ainsi, ils réagissent comme les coquilles Saint-Jacques qui entrent dans les collecteurs. Le dispositif d'intéressement mis en place par les agents a réussi car les opérateurs manifestent des signes de participation.

*« On a eu un partenaire qui ne nous donnait plus de nouvelles. On s'est rencontré pour s'expliquer pourquoi c'était arrivé, c'était assez constructif. Je pense qu'ils redéposeront un dossier de candidature. Il faut un échange pour se dire les choses et que les opérateurs puissent dire ce qui ne leur convient pas dans notre manière de fonctionner. S'il y a des partenaires en lesquels on ne croit plus, c'est à eux à montrer qu'ils ont évolué »*

(CRP I. du Forem 7)

Dans le deuxième cas, les opérateurs ont pour réaction de résister aux techniques d'intéressement. Les dispositifs d'intéressements à travers les invitations, les discussions et les négociations entreprises par les agents ne donnent aucun résultat. Bien souvent, les opérateurs qui souhaitent abandonner la prestation ne cèdent pas aux négociations. Ils stoppent la collaboration avec l'Office de l'Emploi. En ce qui concerne ceux qui ne s'impliquent pas suffisamment dans la relation partenariale, certains d'entre eux vont continuer à avoir des attitudes passives. Les agents n'arriveront pas à les faire changer en la matière. La résistance, qui se traduit par la volonté de ne pas s'impliquer, est en quelque sorte un « *coup de ruse* » (Callon, 1986, p.190) pour éviter de s'investir dans la relation partenariale.

*« Il y a un ordre du jour mais on ne met pas de points supplémentaires. Actiris nous dit que c'est notre réunion et qu'on y met les points que l'on veut mais on ne se la réapproprie vraiment pas. On est présent et on écoute ».*

(Opérateur K. d'Actiris)

*« S'il y a des problèmes avec l'opérateur, on récupère la « sauce » en lui proposant des pistes de solution. Il y a des opérateurs qui n'en n'ont rien à faire. On leur dit dix fois. Ils ne respectent toujours pas les règles. Ils font preuve d'une mauvaise volonté ».*

(CRP M. du Forem 5)

### 3.5. Prédominance du monde connexionniste

Par la proposition d'une convention de partenariat, l'Office montre à l'opérateur qu'il lui accorde sa confiance. À partir du moment où le prestataire appose sa signature, il accepte la confiance de l'Office et lui montre en réciprocité la confiance qu'il lui accorde. La convention agit comme un gage de représentation. La rupture anticipée de la convention surprend généralement les agents de l'Office. Cet acte crée une rupture de la relation partenariale mais aussi de la confiance entre le SPE et les opérateurs en question. Visiblement, ce dispositif n'est pas suffisant pour permettre à l'Office d'anticiper l'épreuve de la rupture qui constitue une forme de trahison. L'attitude de passivité au sens large est un état de petitesse appartenant au monde connexionniste. Elle témoigne d'un manque d'*enthousiasme* de la part des opérateurs pour certaines activités relatives à la collaboration avec le SPE.

Dans une collaboration, chaque partenaire doit s'investir dans un certain nombre d'*activités* pour faire vivre le partenariat. Les opérateurs d'Actiris sont généralement présents aux réunions mais certains ne s'*investissent* pas vraiment dans la relation avec le SPE. Ils prestent leur convention mais ne « nourrissent » pas la dynamique partenariale. Ces prestataires-là ne sont pas inactifs au point d'enclencher la rupture de leur collaboration avec l'Office. Ils ont simplement une attitude passive par rapport à certains aspects du partenariat. Du côté du Forem, certains opérateurs ne remplissent pas leur convention de partenariat. Leur état de *passivité* peut les conduire jusqu'à mettre un terme à la collaboration établie avec l'Office. Ils peuvent

se *déconnecter* du SPE. Dans cette épreuve, on peut voir la prédominance du monde connexionniste. Les agents des SPE vont tenter de maintenir les *connexions* avec les opérateurs montrant des signes de passivité. Le résultat de leur intervention peut donner lieu soit à la *reconnexion* ou à la *déconnexion* du prestataire.

#### 4. DES COMPORTEMENTS DE CONTESTATION CHEZ CERTAINS OPÉRATEURS

Le SPE wallon et bruxellois rencontre tous deux des difficultés de collaboration avec plusieurs opérateurs au niveau de l'adhésion de ceux-ci à la philosophie des SPE. Bien qu'ils soient partenaires de l'Office, ces prestataires en désaccord avec le positionnement philosophique et la stratégie politique de l'Office et, plus précisément, avec le dispositif d'appel à projets et/ou ses modalités administratives. Ces opérateurs introduisent tout de même un dossier de candidature pour obtenir des financements supplémentaires afin de poursuivre ou développer leurs activités d'insertion socioprofessionnelle. Un agent du Forem fait part ci-dessous de la difficulté de collaborer avec ce type d'opérateurs.

*« Une difficulté qu'on peut rencontrer, ce sont les partenaires qui ont des difficultés avec les règles de l'appel à projets. Ils sont philosophiquement en désaccord avec les règles de l'appel. Je me demande parfois pourquoi ils y répondent alors. On peut entrer dans un dialogue de sourds »*

(CRP I. du Forem 7)

D'autres désaccords se posent, notamment en matière d'échange d'informations sur les demandeurs d'emploi. L'ordonnance de gestion mixte du marché du travail du 14 juillet 2011 invite les prestataires bruxellois à contribuer à la politique de l'emploi (art.20) par la fourniture au ministère et à Actiris de toute information utile à des fins de contrôles ou de statistiques (art.6 §7). Il en est de même en Région wallonne où le décret du 13 mars 2003 de la Région wallonne relatif à l'agrément des agences de placement oblige les agences de placement à fournir au Forem les informations utiles à l'accomplissement de la mission de gestion active et de diffusion de l'information et de la connaissance sur le marché de l'emploi (art.20).

Ces deux cadres légaux stipulent que le prestataire est dans l'obligation de fournir des informations à l'Office de l'Emploi sur les demandeurs d'emploi qu'il accompagne mais ce rôle n'est pas nécessairement bien accepté par les opérateurs.

*« On devait vraiment obtenir l'adhésion des opérateurs. Ils étaient très inquiets qu'Actiris ait des contacts avec l'ONEm. Même si on est un service d'accompagnement des chômeurs, les partenaires avaient l'impression de participer à la sanction via l'encodage dans la base de données d'Actiris. Ils ne voulaient pas ce rôle-là ».*

(Agent G. d'Actiris)

Du côté du Forem, l'opérateur wallon doit remplir un formulaire (intitulé C91) quand il doit 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 envoyé au Forem. C'est ce dernier qui donne l'autorisation de mettre un terme à la formation. L'opérateur manifeste<sup>71</sup> son mécontentement par rapport à cette tâche administrative. Ce qui le dérange profondément, c'est le fait de participer à l'éventuelle sanction du demandeur d'emploi et de devoir demander l'autorisation du Forem pour expulser le stagiaire de la formation. Il aimerait pouvoir prendre la décision seul. Cette contrainte ne lui donne pas l'impression d'être dans un réel partenariat.

À travers le problème de ce formulaire, les opérateurs montrent que la collaboration avec l'Office de l'Emploi est, à leurs yeux, une forme de sous-traitance. Cette idée les dérange car ils préféreraient être dans une « vraie » relation partenariale. Il arrive parfois que ces opérateurs-là 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. Ces plaintes sont, parfois, soutenues par les fédérations des organismes. La réception d'un tel document est toujours surprenante pour les agents des SPE.

<sup>71</sup> Il a fait part de son mécontentement lors d'un comité de suivi (le troisième consacré à l'évaluation de l'action de formation) en date du 7 mars 2012.



## 4.1. Qualification de l'épreuve. Affronter la contestation : un défi

En adoptant ces attitudes de contestation, les opérateurs mettent à mal la relation de confiance installée entre eux et l'Office de l'Emploi. Faire connaître leur désaccord vis-à-vis d'un dispositif, d'un document, d'une procédure ou autre est une chose mais boycotter une procédure, falsifier un document ou déposer un recueil de plaintes a une tout autre portée. Ce comportement est le témoin d'une tension au sein du monde civique. Le cadre de collaboration imposé par l'Office de l'Emploi semble être en inadéquation avec la logique de réinsertion des demandeurs d'emploi, d'où l'apparition d'attitudes de contestation de la part de certains prestataires.

Du point de vue des agents du SPE, ce comportement peut être assimilé à une forme de trahison en ce sens où il remet fondamentalement en question la collaboration établie avec l'Office. Les prestataires ne respectent pas les prescrits de la convention de partenariat. Se faire « trahir » par ses propres partenaires constitue, selon les agents, une forme de mise en danger. La relation partenariale est alors vécue comme un « défi ». Le comportement contestataire est perçu comme un « acte audacieux » par les agents, surtout dans le cas d'une manifestation collective. Les agents estiment grave l'acte de porter atteinte à l'image du SPE.

## 4.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

L'attitude de contestation présente chez certains opérateurs peut s'expliquer sur base de l'évolution des missions des SPE. Avant la mise en place des appels à projets en 2002 (Forem) et 2008 (Actiris), les SPE n'exerçaient pas encore pleinement leur mission de réguler le marché de l'insertion socioprofessionnelle (ISP). Ayant besoin de financements, les prestataires proposaient d'initiative leur projet au service « partenariat » du SPE. Les conventions de partenariat se faisaient de gré à gré entre les opérateurs et l'Office de l'Emploi.

Certains opérateurs acceptent difficilement le rôle de régisseur du SPE, c'est-à-dire de « régulateur » du marché de l'ISP. Les missions des SPE évoluent avec le temps. Avec la régionalisation, les services publics de l'emploi endossent, en 2014, le rôle de contrôleur des demandeurs d'emploi.

C'était l'ONEm qui s'en occupait auparavant. Ce nouveau rôle amène nécessairement les prestataires à s'inscrire également dans cette logique de contrôle. Cependant, ceux-ci souhaitent maintenir uniquement la casquette d'accompagnant des DE. L'agent ci-dessous craint un acte de résistance de la part des prestataires. Les SPE sont, pourtant, obligés de mettre en œuvre la décision gouvernementale.

*« Les opérateurs disent que nos missions vont changer avec la régionalisation<sup>72</sup>. On va assurer le contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi. Ils se demandent si leurs missions vont changer aussi. Je pense que oui. On est dans le même bain si on est partenaire. Ils disent que si on est vraiment partenaire, on ne doit pas décider tout seul. Ça devrait être discuté. Les partenaires veulent garder le rôle d'un organisme qui aide et accompagne mais ne contrôle pas les demandeurs d'emploi. C'est assez impensable qu'ils ne nous suivent pas ».*

(Agent G. d'Actiris)

Certains opérateurs ne sont pas d'accord avec ces nouvelles missions et les manières de travailler qu'elles engendrent. Ces changements génèrent des tensions au sein du monde civique entre les représentations de chaque partenaire à propos de l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi et aussi de la collaboration sous forme de partenariats publics-privés entre le SPE et les opérateurs privés. Ces derniers estiment le nouveau cadre d'actions inadéquat et trop strict par rapport à la réalité de terrain. Ils soulèvent la question de l'équité par leurs actes contestataires. Cependant, être partenaires de l'Office oblige les prestataires à accepter l'évolution du rôle du SPE. Leur désaccord philosophique les pousse à mettre en place des stratégies pour éviter de devoir effectuer le même rôle que les SPE.

<sup>72</sup> La régionalisation des compétences pour l'emploi est prévue pour 2014.

Les services publics de l'emploi auront, en plus de leur compétence d'accompagnement des demandeurs d'emploi, le contrôle de la disponibilité de ceux-ci sur le marché de l'emploi. Auparavant, le contrôle et les sanctions étaient effectués/appliqués par l'ONEm, organisme fédéral.



### 4.3. Stratégies des opérateurs. De la rétention d'information à la « déconnexion »

Les contestations des opérateurs portent sur le fait que les SPE n'envisagent pas l'accompagnement des demandeurs d'emploi de la même manière qu'eux. L'encadrement des candidats doit être effectué, selon eux, par un opérateur non-marchand. Seul celui-ci est en mesure d'agir dans l'intérêt du candidat. Les prestataires marchands sont, d'après eux, trop centrés sur la logique marchande. À travers leurs contestations, les opérateurs montrent qu'ils veulent protéger les demandeurs d'emploi en défendant les intérêts de ceux-ci. Agir dans l'intérêt des candidats ne peut se faire par le financement de projets menés par les opérateurs marchands. Donner de l'argent public à un prestataire privé marchand leur paraît être une aberration.

L'attitude contestataire est présente chez les opérateurs de type non-marchand. Ils sont contre le système d'appel à projets car ils préfèrent que ce financement soit injecté dans le budget structurel des organismes d'insertion socioprofessionnelle plutôt que comme subvention « incitative » dont la temporalité équivaut à la durée de l'appel à projets. Ils sont d'autant plus mécontents que le budget de l'appel à projets doit financer aussi les projets soumis par les agences privées de placement. Ils ont l'impression d'entrer en compétition avec ces opérateurs-là. Les prestataires de type marchand sont, quant à eux, très contents de pouvoir collaborer avec l'Office de l'Emploi.

*« Dans l'appel à projets, les conventions sont beaucoup plus précaires. Ce n'est pas du tout pour un financement structurel. C'est du « one shot ». C'est pour un an, deux ans ou trois ans. Cette manière de développer du partenariat par le SPE précarise fortement tout le secteur associatif ».*

(Fédération des opérateurs bruxellois d'insertion socioprofessionnelle)

*« Le piège de l'appel à projets est d'entretenir la concurrence entre les opérateurs non-marchands et marchands. Il porte préjudice à l'offre structurelle. C'est un financement ponctuel qui met à mal les organismes d'insertion socioprofessionnelle ».*

(Fédération des opérateurs wallons d'insertion socioprofessionnelle)

Les opérateurs non-marchands se sentent « menacés » par une mise en concurrence avec les opérateurs marchands. Le partage du marché de l'emploi leur donne l'impression d'être progressivement « remplacés » par des prestataires de type marchand. Pourtant, la gestion mixte du marché du travail et le dispositif d'appel à projets sont deux éléments qui, en principe, évitent la logique de concurrence. Les SPE recourent à un grand nombre d'opérateurs pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi et, notamment au monde associatif. La concurrence est évoquée car les prestataires marchands ont plus de ressources que le milieu associatif.

De plus, les opérateurs non-marchands estiment ne pas faire partie de leur mission le fait de transmettre à l'Office des informations délicates sur les candidats. Leur rôle est d'aider ces derniers, sans les mettre en difficulté par rapport aux contrôles effectués par l'ONEm. Ils ont mis en place une stratégie pour protéger le demandeur d'emploi et agir dans son intérêt. Une manière pour l'opérateur d'éviter de devoir endosser ce rôle de « sous-traitant » et, par conséquent, de « contrôleur » des demandeurs d'emploi est de ne pas notifier la réalité de la situation du demandeur d'emploi dans le document prévu à cet effet. Cette pratique ne respecte pas les prescrits de la convention de partenariat.

Les opérateurs sont conscients que recourir à cette technique constitue en quelque sorte un « acte risqué »<sup>73</sup> car ils ne respectent pas le cadre légal de collaboration. Le prestataire n'est pas censé garder ou « trafiquer » les informations qu'il détient sur les stagiaires. Ce comportement peut porter atteinte à la bonne qualité de travail qu'est censé fournir le SPE. Ce dernier a besoin de l'information la plus juste possible par rapport aux demandeurs d'emploi qu'il envoie chez les prestataires. Les opérateurs bruxellois font, par moment, de la rétention d'information par rapport aux demandeurs d'emploi. Leur collaboration avec l'Office de l'Emploi les oblige à notifier dans cette base de données le parcours de chaque stagiaire accompagné. Certains n'encodent pas ou pas correctement les informations dans la base de données d'Actiris.

<sup>73</sup> Ogien prend l'exemple de la circulation de produits illicites pour qualifier cet acte. La personne qui effectue ce trafic se met délibérément en situation de danger aux yeux de la loi.

*« L'objectif de la base de données de l'Office sur les demandeurs d'emploi, c'est d'avoir une meilleure visibilité au niveau du parcours des individus. Il faut promouvoir la complémentarité entre tous les acteurs. Evidemment, il faut que tout le monde joue le jeu sinon ça ne va pas. Il y en a plein qui ne jouent pas le jeu ».*

(Agent H. d'Actiris)

Comme l'a exprimé un agent d'Actiris (voir *supra*), les opérateurs n'aiment pas cette base de données car l'information peut être communiquée à l'ONEm. Le demandeur d'emploi peut se voir sanctionné au niveau de ses indemnités de chômage si la formation a été stoppée suite à des éléments intrinsèques à son parcours (manque de motivation, problèmes personnels, etc.). Les opérateurs n'ont pas envie de contribuer à cette logique de contrôle et de sanction. Ils préfèrent intervenir comme un organisme aidant le demandeur d'emploi. Ils n'ont pas envie d'être étiquetés comme des « contrôleurs ».

Un opérateur multi-directions régionales a décidé de ne plus introduire de dossier de candidature dans une des régions car il n'approuve par les directives de celle-ci. Dans son programme de formation, il a prévu pour le stagiaire de réserver 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 programme. L'opérateur en question n'est pas d'accord avec le positionnement de la région en la matière.

*« 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. »*

(Opérateur D. du Forem)

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 (Forem) et/ou du SPE. Ils décident de ne plus introduire de dossier de candidature. Cette attitude est rare car les opérateurs ont

généralement besoin de financements publics pour poursuivre leurs activités sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle.

#### 4.4. Intervention des agents : le rappel des règles

Au sein des SPE, les agents doivent gérer ces attitudes de contestation chez les opérateurs. Ils doivent aussi affronter les difficultés relationnelles entre les opérateurs privés non-marchand et marchand. La gestion de ces relations est d'autant plus importante du côté bruxellois car l'encadrement des opérateurs est collectif. Dans un comité d'accompagnement au sein d'Actiris, ces deux types d'opérateurs se retrouvent autour d'une même table. Ces tensions sous-jacentes ne facilitent ni la collaboration avec l'Office de l'Emploi ni le travail des gestionnaires de projets.

Ce désaccord philosophique et ces attitudes de rétention d'information posent des questions aux agents. Ces derniers doivent potentiellement collaborer avec tout opérateur répondant à l'appel à projets. Si le dossier de candidature est bon, ils ne peuvent pas l'exclure uniquement en raison du fait que l'opérateur n'adhère pas entièrement à la logique d'appel à projets. Les opérateurs sont considérés comme des experts par l'Office de l'Emploi. Le développement d'une relation partenariale est indispensable pour le SPE. De leur côté, les opérateurs doivent collaborer avec l'Office pour obtenir des financements complémentaires, nécessaires à la pérennisation de leur organisme.

Les SPE doivent éviter d'entrer en conflit avec les prestataires ou du moins, avec ceux qui posent problème. Tous n'ont pas manifesté leur désaccord vis-à-vis de la logique de contrôle des demandeurs d'emploi. Il n'empêche que les agents devront entreprendre des négociations pour ménager « la chèvre et le chou » car les opérateurs sont indispensables dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les SPE ne peuvent pas se permettre de les perdre ni même d'avoir des frictions qui pourraient affecter la qualité de l'accompagnement des stagiaires d'une part, et le retour d'informations à l'Office de l'Emploi par l'opérateur, d'autre part. Les agents doivent apaiser les comportements de contestation chez les opérateurs en rappelant les règles de collaboration avec l'Office.

Ils servent d'intermédiaire entre les partenaires et la direction de l'Office de l'Emploi. Il est préférable, selon les agents, d'entretenir de bonnes relations avec les opérateurs. Les agents rappellent les règles oralement à ceux qui ne les respectent pas. Lorsque les contestations sont introduites par écrit auprès de l'Office, les agents refixent le cadre de la collaboration par courrier à tous les opérateurs concernés. Dans certaines circonstances, ils agissent via la fédération des organismes concernés afin de diffuser largement leur message. Ils doivent procéder avec tact afin de ne pas envenimer encore plus la situation de conflit et être en mesure de reposer le cadre de collaboration aux opérateurs tout en maintenant de bonnes relations partenariales avec ceux-ci.

#### 4.5. Prédominance du monde civique

Agissant dans un cadre précis, les agents des SPE ont pour mission de rappeler les règles de collaboration aux opérateurs. Ils ne définissent pas les orientations philosophiques ni la stratégie politique de l'Office. Par contre, ils appliquent les décisions prises par la hiérarchie et le gouvernement. La convention de partenariat est établie sur base d'une série de *textes légaux* (contrat de gestion du SPE, cahier des charges de l'appel à projets, dossier de candidature, etc.) et de procédures. Par la signature de cette convention, les opérateurs s'engagent à respecter ceux-ci. Les formes de boycottage constituent un non-respect de la convention et des cadres qui la fondent.

Face à ce défi, les agents mobilisent les *cadres légaux* pour « recadrer » les prestataires et retrouver la confiance perdue. Ils doivent « être là pour tempérer et remettre les choses à leur place »<sup>74</sup>. Leurs attitudes se réfèrent au monde civique, centré uniquement sur la dimension règlementaire. Les opérateurs ont, pourtant, l'impression de *manifestar pour une juste cause* car ils protègent le demandeur d'emploi mais dans le cadre d'une politique d'activation, les demandeurs d'emploi doivent se mobiliser. Par conséquent, les opérateurs ne peuvent pas les « protéger ». Le monde civique prédomine dans la gestion de cette épreuve qui traduit un conflit politique au sein de celui-ci.

74 Dire entendu lors d'une réunion de travail entre agents, en date du 30 septembre 2011.

## 5. DES ATTITUDES DE MÉCONTENTEMENT CHEZ CERTAINS OPÉRATEURS

Au cours de la collaboration avec le SPE, il arrive que les opérateurs manifestent leur mécontentement par rapport à une décision prise par l'Office à leur égard. Les principales décisions, prises par le siège central (Forem) et le service support partenariat (Actiris), touchent aux financements. L'aspect financier du partenariat est une question délicate. Les opérateurs introduisent des dossiers de candidature auprès de l'Office pour obtenir des budgets complémentaires afin de développer leurs activités d'insertion socioprofessionnelle. Un opérateur raconte la situation d'un comité d'accompagnement particulièrement difficile à gérer pour un des gestionnaires de projets animant la réunion. Un courrier a provoqué de vives réactions au sein des opérateurs.

*« Les prestations pour les « groupes 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. La personne qui animait la réunion n'était pas au courant de l'existence de cette lettre. Il y a un problème de communication entre les agents d'Actiris. Elle s'est pris une réunion de crise sans le savoir ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

L'agent doit affronter des situations où les opérateurs d'un même dispositif font part de leur insatisfaction en comité d'accompagnement. Ce type d'épreuve n'est pas rencontré par les agents du Forem. Les opérateurs ne sont pas toujours contents des décisions prises à leur égard mais elles n'ont pas provoqué un tollé. Ils ne sont pas soulevés face aux agents de l'Office pour faire part de leur mécontentement.

## 5.1. Qualification de l'épreuve. Affronter le mécontentement : un pari

Le comité d'accompagnement sert essentiellement à faire circuler de l'information entre l'Office de l'Emploi et les opérateurs. Dans cette épreuve-ci, ces derniers profitent de cette réunion pour manifester leur mécontentement vis-à-vis de la décision prise par l'Office concernant le financement de la prestation. Dans de telles circonstances, le « comac de routine » se transforme en une réunion de crise. L'agent ne s'est pas imaginé vivre une réunion aussi particulière. Il est plongé dans l'incertitude : la relation partenariale n'agit plus comme un gage mais elle est ressentie par l'agent comme un « pari ».

*« Ces opérateurs-là s'attendent à certaines choses qu'on ne leur donne pas. Ils sont déçus [...]. Ils voudraient un encadrement plus important comme auparavant. [...] Des fois, je me sens mal accueilli par eux ».*

(Agent E. d'Actiris)

L'agent n'a pas eu la possibilité d'anticiper la situation de crise. Il s'est retrouvé en réunion face à une attitude de mécontentement généralisé chez les opérateurs. L'information concernant cette lettre doit être transmise du service support partenariat - s'occupant des dimensions administratives et financières du partenariat - au service projets et qualité - qui organise le suivi des opérateurs via les comités d'accompagnement. Le responsable du service projets et qualité n'a pas été informé de cette décision. Il n'a pas pu préparer le gestionnaire de projets pour le comité d'accompagnement à venir. Même en ayant obtenu l'information de la part de sa hiérarchie, l'agent n'aurait peut-être pas pu anticiper les réactions des opérateurs. Par contre, il aurait pu demander un conseil à sa direction voire la présence de l'un d'entre eux au comité d'accompagnement.

L'agent relate qu'il ne cerne pas, dans un premier temps, les enjeux de la situation car il ne détient pas toutes les données du problème. Il a entendu que les opérateurs étaient mécontents à propos du financement de leur projet. Il n'en sait pas plus en début de comité d'accompagnement. Les prestataires lui expliquent qu'ils n'ont pas pu réaliser leur prestation à cause d'un nombre trop faible de participants à leurs sessions de formation. Le recrutement étant à charge de l'Office de l'Emploi, ils demandent un assouplissement par rapport à l'application du cadre légal en la matière.

L'agent ne sait pas ce qui peut s'envisager dans de telles circonstances. La règle initiale peut-elle être modifiée en faveur des opérateurs, le SPE étant responsable de leur « mise en danger » ? La convention de partenariat de cet appel à projets spécifique stipule la responsabilité de l'Office en matière de recrutement des candidats. Cependant, les demandeurs d'emploi ne sont pas des « produits » stockables. La rencontre entre l'offre de formation du prestataire et la demande du chômeur n'est pas nécessairement réalisable. L'Office ne peut pas assurer ni contrôler la circulation des candidats potentiels vers les prestataires. Il n'est pas maître du bon vouloir des demandeurs d'emploi. Même en ayant connaissance de l'enjeu, l'agent ne peut pas prendre une décision, seul. Il est un relais, une sorte d'« intermédiaire » (Latour, 2006) par rapport à la direction de l'Office de l'Emploi. Il n'a, en conséquence, pas la possibilité de prendre des décisions par rapport aux épreuves subies par les opérateurs. Il est un relais d'information entre ses supérieurs et les prestataires.

## 5.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Un facteur qui peut expliquer la présence de cette épreuve est la décision prise par le SPE au niveau des financements accordés aux opérateurs. Le budget a été réduit car le nombre de candidats accompagnés par les opérateurs étaient insuffisants par rapport au nombre prévu par la convention. Certains opérateurs appartenant à l'appel à projets ARAE (Atelier de recherche active d'emploi) n'ont que le SPE comme partenaire. La « mise en danger » des prestataires est extrême car ils sont complètement dépendants financièrement<sup>75</sup> de l'Office. La convention de partenariat ne leur donne pas la possibilité de faire eux-mêmes la promotion de leur offre pour obtenir des candidats supplémentaires.

Cette restriction n'équivaut plus à la « traversée d'une rivière en plein hiver » mais bien à la « traversée du « pôle nord » en plein hiver ». Sans l'implication des conseillers, le dispositif en place « s'autodétruit » car les opérateurs ne

<sup>75</sup> Pour rappel, Actiris n'a pas instauré de « règle de réserve » où le projet déposé ne peut dépasser une certaine proportion du volume d'activités de l'organisme. De plus, certains prestataires ont eu, antérieurement au dispositif d'appel à projets, des conventions de partenariat renouvelables tacitement sans devoir repasser par une procédure de sélection afin de poursuivre la collaboration avec l'Office.

peuvent pas promouvoir leur projet afin d'échapper au système défaillant, par moment, au niveau de l'envoi des candidats. La présence récurrente de sessions de formation vides peut entraîner la fermeture des organismes de l'ISP. Les opérateurs ont décidé de manifester leur mécontentement face à cette décision qui met leur structure en péril.

Cette épreuve est aussi liée au mode de gestion du partenariat au sein du SPE. Du côté d'Actiris, le partenariat est géré de manière collective. Tous les opérateurs d'un même dispositif sont réunis régulièrement en comité d'accompagnement. Ils utilisent l'espace des réunions pour faire entendre leur mécontentement. Ce lieu 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 cette alliance entre prestataires. Ceux-ci n'ont pas la possibilité de s'unir aisément pour porter une difficulté commune en comité d'accompagnement. Ils doivent passer par les fédérations pour porter un message à l'Office. Un prestataire du Forem est seul face au chargé de relations partenariales. En cas de mécontentement, il peut porter plainte auprès du siège central.

### 5.3. Stratégie des opérateurs : l'utilisation des « comacs » comme espace de parole

Les opérateurs d'Actiris font entendre leur mécontentement en comités d'accompagnement. Ces lieux de rencontre entre opérateurs et agents servent de « plateforme » pour échanger de l'information entre les deux parties-prenantes. Les agents donnent des renseignements sur, par exemple, la présence de nouvelles directives ou procédures, de nouveaux formulaires, etc. Les opérateurs quant à eux font part de l'évolution de leur projet. Quand les opérateurs rencontrent des difficultés, ils utilisent cet « espace de parole » pour en faire part aux agents. Ces réunions servent également à échanger les bonnes pratiques entre opérateurs ou les difficultés rencontrées dans la mise en place du projet.

En cas de difficulté majeure comme la réduction du budget, les prestataires manifestent ensemble et font pression sur les agents pour obtenir un changement au niveau de la décision prise par l'Office. Ils utilisent cet espace de parole pour faire entendre la délicate situation financière dans laquelle ils se trouvent. Ils n'acceptent pas la décision en l'état et décident d'exprimer

leur insatisfaction. Les opérateurs utilisent cette technique quand ils sont en grande difficulté. Ceux qui se font entendre le plus sont les anciens partenaires du SPE. Ayant l'expérience de plusieurs conventionnements avec l'Office, ils savent à quel moment ils peuvent faire entendre leur désaccord.

### 5.4. Intervention des agents : un rôle de « relais »

Une mise à l'épreuve n'a pas la même portée pour l'agent dans le cadre d'un accompagnement de type collectif ou individualisé. À Bruxelles, les gestionnaires de projets sont mis au-devant de la scène, ce qui n'est pas le cas du côté du Forem. Ils doivent faire en sorte de « plaire » à une assemblée, en gagnant sa confiance. La pression est forte car l'issue de la situation est à alternative simple : soit la confiance est gagnée, soit elle est perdue. Par rapport à ses homologues wallons, le gestionnaire de projets a l'« effet de groupe » à gérer. En fonction de sa « prestation », il peut gagner rapidement la confiance de tous les prestataires ou la perdre. Ses compétences sont mises à rude épreuve. En cas d'échec, d'autres réunions s'offrent à lui pour rattraper la mise.

Dans ce genre de situation critique, le rôle du gestionnaire de projets est d'assurer aux opérateurs la remontée de l'information auprès des décideurs. L'agent doit réduire l'anxiété des prestataires par rapport à l'épreuve subie. Il doit se servir de ses qualités relationnelles pour les apaiser. Sa principale mission est d'écouter et de relayer les difficultés rencontrées par les opérateurs à sa hiérarchie. Tout en faisant preuve d'une attitude d'empathie, il doit faire attention à ne pas critiquer la décision de l'Office face aux prestataires, comme l'explique un agent ci-dessous. L'ensemble de ses actions doit traduire une cohésion avec l'Office de l'Emploi tout en faisant sentir à l'opérateur que son message a été entendu.

*« Ce qui est important pour l'opérateur, c'est qu'il se sente écouté et compris. Tu dois l'écouter, lui montrer que tu le comprends sans pour autant casser du sucre sur l'Office. Formuler une réponse, c'est être diplomate. On doit être plus dans l'écoute ».*

(Agent E. d'Actiris)

L'agent gagne le pari à partir du moment où il entend, suite au comité d'accompagnement, des échos positifs à son égard. Les opérateurs expriment une satisfaction par rapport aux attitudes empathiques de l'agent. Les prestataires emploient alors des termes élogieux pour vanter les qualités de l'agent au niveau de sa disponibilité, de son attention, de sa bonne volonté, de son écoute attentive, etc. À l'inverse, le pari est perdu quand le retour d'information est négatif. Quand les prestataires ne se sentent pas écoutés, ils évoquent la relation partenariale comme étant « décevante ». Ils disent avoir parfois l'impression d'être « cadennassés ». La réduction ou la suppression de l'espace de parole crée une rupture dans l'échange entre partenaires, laissant apparaître une fissure au niveau de la relation. L'absence d'échange génère une forme de déception chez les prestataires. Les échos, qu'ils soient positifs ou négatifs, proviennent des opérateurs eux-mêmes ou d'autres agents et/ou services au sein de l'Office de l'Emploi. Parfois, l'agent n'a pas toujours la possibilité d'avoir accès à ces informations. Quelques extraits illustrent ci-dessous les deux types de discours.

*« La dernière réunion était très bien, beaucoup mieux que les autres. On l'a dit d'ailleurs. [...] Les agents d'Actiris nous écoutent en réunion. On est écouté et entendu [...] Je pense que les personnes sont de bonne volonté, qu'elles écoutent, qu'elles essaient d'échanger [...] Les personnes d'Actiris nous écoutent beaucoup ». A contrario : « On ne nous laisse pas nous exprimer. [...] Ce n'est pas le bon moment pour aborder notre difficulté. Il faut en parler par téléphone alors qu'on veut en faire part à tous les autres partenaires ».*

(Dires de plusieurs opérateurs d'Actiris)

## 5.5. Prédominance du monde connexionniste

Pour affronter cette épreuve, l'agent use de ses compétences et qualités de *connexionniste*. Il va se centrer sur la difficulté rencontrée par les opérateurs. Il fait preuve de souplesse au niveau de l'ordre du jour de la réunion pour permettre aux prestataires de *s'exprimer*, en prenant le temps de les écouter attentivement. Il *s'engage* également vis-à-vis d'eux à jouer son rôle d'intermédiaire afin de *relayer l'information* vers les instances supérieures de l'Office de l'Emploi. Par ces attitudes, il introduit à nouveau du « gage » dans la relation partenariale, sous forme de mots, de promesses et d'attitudes empathiques.

L'ensemble de ces éléments a pour impact de réduire l'incertitude ressentie par les opérateurs en ce qui concerne la question du financement de la prestation. L'attitude de l'agent semble être déterminante par rapport à l'issue du « pari ». Privilégiant la dimension relationnelle, c'est-à-dire le maintien des connexions avec les opérateurs, l'agent maintient les *connexions* avec les prestataires, sans créer de « rupture temporaire » ni de « grésillements » au niveau du lien partenarial. La réduction de l'incertitude au niveau de la relation partenariale s'effectue grâce à la présence d'attitudes relevant du monde connexionniste.

La gestion collective du partenariat permet plus facilement aux agents bruxellois de s'inscrire dans ce rôle de connexionniste sans tomber dans les états du monde domestique. Dans son discours et ses attitudes en comité d'accompagnement, l'agent ne cherche pas à protéger l'opérateur de la décision prise par le SPE. Une situation similaire a été présentée dans l'étape du conventionnement, situation où un opérateur voit son budget réduit de moitié pour la réalisation de son projet. Dans cette situation-là, l'agent « défend et protège » l'opérateur en lui conseillant d'introduire une plainte auprès de l'Office. Ce rôle de « protection » s'explique par la présence d'une gestion individualisée du partenariat. Cette proximité avec l'opérateur fait naître de la familiarité dans la relation entre les parties-prenantes. La familiarité n'est pas aussi présente dans une gestion collective.

L'agent d'Actiris pourrait s'en tenir à l'ordre du jour prédéfini et rappeler la règle en matière de financement sans prendre le temps d'écouter la difficulté des opérateurs. Il ne le fait pas car l'attitude autoritaire semble inadéquate. Elle provoquerait des incompréhensions et des fâcheries dans le chef des prestataires. Certains d'entre eux n'hésitent pas à dire qu'ils se sentent « cadennassés, incompris et qu'il ne s'agit pas d'une vraie relation partenariale » car l'échange n'est pas présent. Le manque de bienveillance, dû au respect trop strict des règles et du cadre initial, provoquerait certainement la perte du « pari » pour l'agent. Le partenariat serait alors voué à une « rupture temporaire » des *liens*. L'agent décide de ne pas résoudre l'épreuve de cette manière.

La réussite du pari constitue un point positif pour l'agent. Le gestionnaire de projets est un représentant de l'Office de l'Emploi. L'issue du « pari » a un impact sur la *réputation* de l'agent mais aussi sur celle du SPE. Les deux réputations ont une certaine interdépendance. Si l'agent gagne ce « pari »,

il recevra directement la confiance du prestataire. L'*image* du SPE et la sienne seront revalorisées. Par contre, l'échec de l'agent risque d'alimenter négativement les deux étiquettes « réputationnelle ». Le SPE souffre d'une *image* négative car ces grandes institutions ont tendance à être très procéduralisées, ce qui ne leur permet pas une grande réactivité. Selon les dires des prestataires, l'Office de l'Emploi est « un éléphant à déplacer ». Ainsi, la lenteur et lourdeur administrative font partie de ses caractéristiques. La défaite de l'agent renforcera cette image négative.

Suite au mécontentement des prestataires, l'Office a décidé d'étudier la revendication de ceux-ci car il est responsable du recrutement des candidats pour les sessions de formation. Il décide d'assouplir la règle initiale au niveau du financement afin de ne pas mettre en péril ses prestataires. Il assume ses responsabilités et revisite les clauses de la convention de partenariat. Un subside plus élevé est accordé aux opérateurs. L'Office prend à sa charge une partie de la perte du subside. La mise en danger est tempérée par cette « nouvelle » décision. Les opérateurs ne devront pas traverser « la rivière en plein hiver ». Cette décision laisse transparaitre le fait que l'Office accorde plus d'importance à la dimension relationnelle car il privilégie le maintien des *connexions* plutôt que l'application drastique de la règle. Le registre connexionniste prédomine sur le civique.

## 6. DES DEMANDEURS D'EMPLOI DIFFICILES À MOBILISER

Pour la réalisation de leur prestation, les opérateurs doivent mobiliser un certain nombre de demandeurs d'emploi, défini par la convention de partenariat. En fonction du type d'appel à projets et/ou de mesures de formation, l'entrée des candidats s'effectue soit, en flux continu dans le cas d'un suivi individuel soit, en flux « saccadé » dans le cas des sessions collectives. Les prestataires rencontrent parfois des difficultés pour recruter les candidats. L'un d'entre eux, partenaire du Forem, nous dit que sa session de formation est remplie à moitié, quota limite pour la réaliser.

Lors d'un comité de suivi<sup>76</sup> consacré au bilan de l'action de formation, un opérateur informe l'agent qu'il a obtenu peu de personnes adressées par les conseillers. Sur les cinq candidats, trois se sont présentés et aucun n'a été retenu. Les candidats ne correspondaient pas au profil demandé. Les besoins des demandeurs d'emploi n'étaient pas en adéquation avec la formation donnée à ce moment-là. La personne souhaite réaliser un bilan de compétences (mesure 'orientation') alors que la formation est centrée sur la recherche d'emploi. L'opérateur a eu précédemment un projet dans la mesure orientation. Les conseillers ont l'air d'avoir inversé les différentes formations organisées par l'opérateur.

Les opérateurs bruxellois rencontrent également, par moment, ce genre de situation. Ils se plaignent de ne pas recevoir de demandeurs d'emploi de la part d'Actiris.

*« On accompagnait 70 personnes par an et maintenant, on en fait 80. En 2010, Actiris nous a envoyé 20 personnes. C'est déjà ça mais c'est peu. On prend tout en charge même le recrutement. On doit envoyer à Actiris nos dates d'action pour leur calendrier. Ça ne change pas grand-chose au niveau du recrutement. Les personnes sont difficiles à mobiliser. Puis, c'est impossible de prendre contact avec l'antenne d'Actiris ».*

(Opérateur I. d'Actiris)

*« Un partenaire était fâché par rapport à la publicité de sa prestation. Il l'était car il n'arrivait pas à remplir son groupe alors qu'il devait commencer sa prestation une semaine plus tard. Actiris peut faire un courriel collectif à tous les partenaires pour expliquer qu'il y a encore de la place dans un des groupes. Le partenaire en question a fait la demande mais on n'a pas envoyé ce courriel. Du coup, il n'a pas obtenu un groupe complet [...] il peut être pénalisé financièrement s'il n'atteint pas les objectifs fixés »*

(Agent E. d'Actiris)

76 Observation d'un comité de suivi en date du 15 décembre 2011.



*« Les demandeurs d'emploi ne viennent pas d'Actiris. Ce sont d'autres organismes qui nous les envoient. Pourtant, ça devrait être Actiris car il est notre partenaire principal [...] Chaque année, j'écris dans le rapport d'activités que c'est dommage qu'Actiris n'envoie pas de candidats. Je n'ai jamais de retour ».*

(Opérateur H. d'Actiris)

*« J'aimerais qu'Actiris envoie plus de personnes pour la mesure ARAE. C'est normal qu'il fasse cela car on travaille pour lui. On doit accepter des personnes qui ne parlent pas le 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 J. d'Actiris)

Les opérateurs se plaignent aussi du travail réalisé par les conseillers au sein de l'Office de l'Emploi. Les conseillers ne cernent pas toujours correctement le projet de l'opérateur. Ils n'envoient pas les bons profils ou alors, ils ne fournissent pas les bons documents au candidat. De plus, la dimension administrative du recrutement pose, parfois, problème au prestataire.

*« Parfois, ça arrive que le conseiller ne comprenne pas le projet ou qu'il envoie le demandeur d'emploi avec le mauvais papier. Donc, c'est notre conseiller en interne qui doit faire le recrutement. Le problème est chez Actiris. Par conséquent, il va nous payer. Il faut résoudre ce problème de recrutement. Il faut supprimer ce papier que les demandeurs d'emploi doivent avoir pour venir chez nous mais Actiris veut garder le contrôle sur ce que l'on fait et ne fait pas ».*

(Opérateur I. d'Actiris)

## 6.1. Qualification de l'épreuve. La circulation des demandeurs d'emploi : un défi

Une procédure de recrutement qui ne fonctionne pas peut constituer un risque pour l'opérateur car le système de financement se fait sur base du nombre de candidats présents dans la mesure. Les prestataires doivent assumer les conséquences de cette forme de « trahison », c'est-à-dire le « boycottage » de la « circulation » des demandeurs d'emploi. Ce problème de recrutement a un impact sur l'atteinte des résultats mais aussi sur la

perception des financements. L'opérateur ne recevra qu'une partie de son financement, au prorata du nombre de candidats accompagnés. Quand la trahison apparaît, les risques peuvent être importants au niveau financier. Les opérateurs sont mis en situation de danger. La relation partenariale est, alors, vécue par les prestataires comme un « défi ».

*« Il y a un problème au niveau du financement parce que les partenaires prennent un réel risque. S'il n'y a pas assez de candidats ou que les stagiaires stoppent la formation ou n'ont pas de délivrables, les opérateurs perdent de l'argent ».*

(Opérateur E. du Forem)

*« On a déjà été sanctionné financièrement pour une de nos conventions car il faut avoir un nombre précis de candidats pour chaque phase mais on ne les avait pas ».*

(Opérateur K. d'Actiris)

Même si les opérateurs wallons et bruxellois rencontrent des difficultés au niveau du recrutement des demandeurs d'emploi, les conventions de partenariat contiennent des clauses différentes en la matière. La convention du Forem stipule que les opérateurs sont responsables de la promotion de leur action ainsi que du recrutement des candidats. Cela signifie que l'Office peut leur envoyer des demandeurs d'emploi mais que l'opérateur doit aussi faire la promotion de son offre en plus de l'adressage effectué par le SPE.

Du côté d'Actiris, l'Office ne s'engage pas à envoyer des candidats sauf dans le cadre d'un appel à projets spécifique, dénommé les « Ateliers de Recherche Active d'Emploi ». Les prestataires ne peuvent pas faire la promotion de leur action. Ils reçoivent uniquement les demandeurs d'emploi envoyés par le SPE. En conséquence, ils sont exempts de cette responsabilité. Dans les autres types d'appel à projets, les opérateurs sont entièrement responsables de la promotion et du recrutement de leurs candidats.

Le système de recrutement des demandeurs d'emploi n'est pas toujours optimum et ce, qu'il soit à charge de l'opérateur et/ou de l'Office de l'Emploi. Le fait que le SPE ne « fluidifie » pas le trafic de public mais le « réduise » voire le « bloque » peut avoir de lourdes conséquences financières pour l'opérateur. Le non-envoi de demandeurs d'emploi constitue en quelque



sorte une « trahison » vis-à-vis des prestataires car les engagements moraux ou contractuels de la collaboration ne sont pas respectés. Les opérateurs manifestent leur insatisfaction en la matière lors des comités d'accompagnement mais aussi dans les rapports d'activités (Actiris) ou d'évaluation (Forem).

Le recrutement le plus délicat est celui à destination des sessions de formation. Les opérateurs doivent atteindre un certain quota de demandeurs d'emploi pour effectuer leur prestation. Généralement, l'Office de l'Emploi définit un minima et un maxima de candidats. En dehors de cette fourchette, l'opérateur ne peut réaliser son action de formation. Avec l'accord de l'Office, il peut postposer la formation si le nombre de candidats n'est pas suffisant. En deçà d'un certain seuil, les agents du SPE sont obligés de mettre en garde l'opérateur par rapport au fait qu'il prend un réel risque financier.

## 6.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette épreuve qui semble plus prégnante dans les discours des prestataires bruxellois. Ces derniers s'étonnent de ne pas recevoir de candidats mais la convention de partenariat ne le stipule pas. Ils doivent assumer seuls leur recrutement, aucune aide n'est prévue par la convention. Ils s'imaginent qu'une collaboration avec le SPE génère d'office un partage des responsabilités au niveau du recrutement mais ce n'est pas le cas. Ils se sentent en situation de danger. Les clauses de la convention ne semblent pas claires pour certains opérateurs. Ceux-ci n'ont pas cerné la manière dont la collaboration avec l'Office doit fonctionner. En conséquence, la non-réactivité du SPE face à la difficulté de recrutement se comprend. L'Office ne met pas, de son point de vue, les opérateurs concernés en danger. Par contre, ces opérateur-là se mettent eux-mêmes en situation de danger en s'imaginant que l'Office va leur envoyer des candidats. Tous les enjeux de la collaboration avec l'Office ne sont visiblement pas clairs pour eux.

D'autres éléments plus organisationnels expliquent les problèmes d'envoi de candidats vers les opérateurs. Il est étonnant qu'un grand nombre de prestataires rencontre le même genre de difficulté en matière de recrutement. Il semble y avoir un problème plus profond autour de cette question de la mobilisation des demandeurs d'emploi. Les agents en charge des relations partenariales n'ont pas l'intention de mettre leurs prestataires en situation de

danger. Ils n'ont pas la maîtrise de l'envoi des candidats vers les opérateurs. Ce sont d'autres agents, dénommés les conseillers, au sein des SPE qui doivent mettre en œuvre cette procédure d'envoi.

Au sein des deux SPE, les conseillers ont changé de rôle en passant de « spécialistes » à « généralistes ». Ce passage modifie complètement les compétences demandées aux conseillers. Au lieu d'accompagner les demandeurs d'emploi en provenance de secteurs spécifiques dont le conseiller est spécialiste, ce dernier doit être en mesure de recevoir et d'orienter tous les profils de candidats. Cela nécessite une polyvalence et une connaissance beaucoup plus étendue du marché de l'emploi. Il est logique qu'un temps d'adaptation soit nécessaire aux conseillers pour acquérir cette connaissance et orienter au mieux les demandeurs d'emploi vers les prestataires.

Du côté d'Actiris, le nombre de prestataires appartenant à l'appel à projets ARAE est limité à quelques dizaines. En principe, il devrait être plus facile pour les conseillers de connaître l'offre des prestataires. Ils n'ont pas un catalogue d'une centaine d'offres à mémoriser, seulement une vingtaine voire une trentaine. Malgré cela, le recrutement ne se passe pas nécessairement mieux pour certains prestataires bruxellois. Une manière de saisir le problème de fond est de s'intéresser aux conseillers qui ne pratiquent pas ou peu l'envoi malgré le fait que certaines dispositions législatives le réglementent. Un des agents d'Actiris soutient que l'envoi ne s'effectue pas car les conseillers n'apprécient pas les prestataires.

Les conseillers n'apprécient pas toujours de travailler pour les prestataires du service partenariats. Une tension existe, au sein du SPE, entre le service s'occupant des demandeurs d'emploi et celui en charge des prestataires. Selon un des agents du Forem, le conseiller n'a pas une belle image du SRP. Ce dernier est considéré, par le service aux particuliers en charge de l'orientation des demandeurs d'emploi, comme un « adversaire » en ce sens où il collabore avec des opérateurs externes à l'Office.

La perte du monopole en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi a modifié le rôle du conseiller. Auparavant, c'est celui-ci qui avait en charge l'encadrement des chômeurs. Actuellement, cette mission est déléguée en grande partie aux opérateurs privés, par le système d'appel à projets. D'après les agents, certains conseillers semblent ne pas apprécier

l'idée d'avoir délégué une partie des missions du Forem - l'accompagnement des demandeurs d'emploi - à ces prestataires privés. En forçant le trait, ils ont pu avoir l'impression que leur travail a été délégué aux opérateurs privés.

*« Le conseiller comprend enfin l'optique du catalogue de formation mais, on a longtemps été considéré comme « l'ennemi », comme celui qui enlevait de la « matière » du Forem pour la donner aux partenaires ».*

(Agent B. du siège central du Forem)

*« Le service aux particuliers vient de comprendre que l'appel à projets n'était pas la « popote » du SRP mais que c'est un dispositif pour aider les conseillers dans leur travail. Avant, il était très réticent à l'idée d'envoyer des demandeurs d'emploi vers les opérateurs. Les conseillers ne voulaient pas entendre parler de l'appel à projets ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

D'ailleurs, du côté du Forem, une des directions régionales n'a pas adhéré au système d'adressage, c'est-à-dire le fait que les conseillers soient obligés d'envoyer des candidats aux opérateurs. Ce n'est pas pour autant qu'elle n'en envoie pas mais elle ne le fait pas de manière formalisée, avec tous les documents administratifs et le contrôle du demandeur d'emploi que la démarche comporte. L'envoi s'effectue de manière informelle en ce sens où le conseiller invite son candidat à se présenter chez tel ou tel prestataire. Il ne l'adresse pas en ce sens où il ne reçoit pas une convocation avec obligation de se rendre chez un opérateur.

N'appréciant pas ou peu le dispositif d'appel à projets, il suffit, parfois, de peu pour qu'un conseiller n'envoie plus de demandeurs d'emploi chez un opérateur, comme en témoigne les extraits ci-dessous. Une seule expérience négative peut provoquer l'arrêt de la circulation des candidats vers le partenaire concerné. Ce dernier doit informer le conseiller de l'entrée ou non de celui-ci dans sa formation mais, il ne le fait pas nécessairement.

*« Les conseillers envoient tout le temps des demandeurs d'emploi chez cet opérateur-là. Sur vingt candidats, l'opérateur n'en a pris qu'un. Pour tous les autres, il justifiait qu'il n'y avait plus de place ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

*« On a eu un cas où un opérateur n'a eu qu'un seul adressage. L'opérateur doit répondre dans les huit jours mais il ne l'a pas fait. Le conseiller a insisté pour avoir l'information à propos de l'entrée ou non du candidat dans la formation. L'opérateur a pensé que c'était du harcèlement. Il a envoyé un courrier au siège central en disant qu'il était forcé de prendre un candidat. Il l'a accepté. Finalement, il a eu un bon résultat avec cette personne. Pour moi, c'est un manque de collaboration. Je n'aime pas du tout ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

D'autres circonstances peuvent favoriser l'arrêt de la « circulation » des demandeurs d'emploi vers les opérateurs. Par exemple, le fait qu'un candidat n'ait pas apprécié la prestation de l'opérateur, que ce soit pour l'une ou l'autre raison. Le conseiller peut décider d'orienter ses candidats vers d'autres prestataires et ce, même si l'opérateur concerné n'est pas responsable de la situation. Cette expérience négative peut arriver rapidement aux oreilles d'autres conseillers et mettre en difficulté l'opérateur. Une mauvaise réputation peut s'établir à partir de ce fait. Le cercle vicieux s'installe. L'opérateur recevra de moins en moins de candidats.

Inversement, la situation critique peut être suscitée par le conseiller. Celui-ci n'envoie pas le bon profil de demandeurs d'emploi à l'opérateur. Il n'a pas compris l'offre de formation du prestataire. Ou alors, les documents dont dispose le demandeur d'emploi ne sont pas corrects. Dans ce cas-là, l'opérateur est obligé de renvoyer le candidat auprès de son conseiller pour obtenir les bons documents. Les demandeurs d'emploi sont parfois difficiles à mobiliser. L'aller-retour du candidat entre l'Office de l'Emploi et le prestataire génère bien souvent des incompréhensions chez le demandeur d'emploi. La répétition d'aller-retour peut provoquer la perte du candidat en chemin. Au final, le prestataire n'a plus son candidat potentiel.

Face à cette épreuve, les conseillers tout comme les opérateurs peuvent être à l'origine du problème de recrutement de candidats. Le blocage au niveau de la circulation des demandeurs d'emploi peut être dû au fait que le conseiller n'a pas compris le projet de l'opérateur ou que le prestataire ne remplit pas ses obligations.

*« Les conseillers nous font des remarques en disant qu'ils ne comprennent pas pourquoi tel opérateur ne prend jamais de candidats. Ils n'en envoient plus. De l'autre côté, on entend les opérateurs dire que les conseillers envoient n'importe quoi comme profil, des profils qui ne correspondent pas à l'action comme s'ils n'avaient rien compris au projet ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

Toutes les personnes concernées par cette épreuve, quel que soit le facteur explicatif, sont pénalisées de près ou de loin par ce dysfonctionnement. Le demandeur d'emploi peut être mal orienté par le conseiller. L'opérateur de formation ne reçoit pas de candidats ayant le bon profil par rapport à son offre de formation. Les SPE ne remplissent pas leurs objectifs en matière d'accompagnement et d'orientation des demandeurs d'emploi.

### 6.3. Stratégies des opérateurs : de la plainte au « trafic de publics illicites »

La période de recrutement des candidats constitue une source de stress importante pour les prestataires. Ces derniers se sentent sous pression, comme l'exprime l'un d'entre eux, en ce qui concerne l'atteinte du quota fixé par l'Office. Les opérateurs se retrouvent dans la délicate situation de devoir remplir leur session de formation avec n'importe quel candidat afin d'atteindre le nombre demandé par le SPE.

*« Il fallait au minimum 10 personnes dans les groupes. On était plus stressé par la constitution des groupes qu'autre chose. On ne fait que du quantitatif. À la dernière minute, on devait prendre des candidats qui n'étaient pas motivés. Ce qui leur importe, c'est d'avoir l'action notée dans leur dossier, peu importe que les personnes restent deux jours ou cinq semaines ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Pour affronter cette épreuve, les opérateurs vont mettre en place d'autres stratégies, comme le fait d'entrer en contact avec le siège central et/ou les antennes d'Actiris pour faire la promotion de leur prestation auprès des conseillers. Mieux se faire connaître est une technique pour augmenter le

flux de candidats. Quelques opérateurs se sentent un peu lésés du fait d'être éloignés géographiquement d'une antenne.

*« Tous les partenaires ne sont pas au même niveau. Certains partenaires sont à côté de l'antenne d'Actiris. Ils reçoivent plus d'aide de l'antenne que nous car on est éloigné ».*

(Opérateur F. d'Actiris)

Les opérateurs rencontrant des difficultés au niveau du recrutement des candidats peuvent prendre contact avec le service partenariats au siège central. Une procédure est mise en place pour les aider dans leur processus de recrutement. Un opérateur a utilisé cette piste de solution mais elle n'a pas donné les résultats attendus.

*« On a une action à réaliser. Il nous faut du monde. On demande un listing chez Actiris quand on n'a plus de solutions mais, c'est une perte de temps d'envoyer la lettre et d'attendre dix jours pour avoir une réponse. On n'aura pas nos candidats ».*

(Opérateur A. d'Actiris)

Quand la situation paraît trop critique aux yeux des opérateurs, certains décident de faire entendre leur mécontentement en comité d'accompagnement. L'un d'entre eux expose son problème à l'ensemble des prestataires présents à la séance<sup>77</sup>. Son intention est de le faire notifier dans le procès-verbal de la réunion et de rappeler le fait que l'Office de l'Emploi n'a pas pu l'aider. Quand un opérateur remarque un manque de candidats pour une session à venir, l'opérateur peut interpellé le service support réseau pour obtenir une aide. La règle stipule qu'il peut l'informer de sa difficulté une semaine avant le démarrage de la session.

En raison de jours fériés, l'opérateur a pris contact plus d'une semaine avant la date de début de la prestation. Il soutient que le service a refusé l'intervention en se référant à la règle du délai d'une semaine. Les jours de congé ont fait perdre du temps à l'opérateur mais aussi à l'Office de l'Emploi.

<sup>77</sup> Observation d'un comité d'accompagnement en date du 7 octobre 2011.

En conséquence, un courriel d'information sur la session a été envoyé fin de semaine pour une session de formation démarrant au début de la semaine suivante. L'aide arrivant tardivement, l'opérateur n'a pas pu commencer sa session à cause d'un manque trop important de candidats. Il se sent en situation de danger et vit la collaboration avec l'Office de l'Emploi comme un « défi ».

D'autres opérateurs d'Actiris ont décidé de faire le recrutement eux-mêmes, sans compter sur l'aide de l'Office. Dans le cadre des collaborations avec Actiris, la convention ARAE interdit au prestataire de faire la publicité de sa mesure. Promouvoir leur offre auprès des conseillers est considéré par l'opérateur comme un acte risqué car il sait pertinemment bien qu'il ne respecte pas les règles prescrites par l'Office en la matière.

Les opérateurs du Forem développent également une autre stratégie qui semble encore plus risquée. Il s'agit du « trafic de publics illicites » qui consiste en le fait de reprendre des anciens candidats pour atteindre leur quota de demandeurs d'emploi à encadrer. Cet acte est « risqué » car l'opérateur se met délibérément 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.

Dans les discours des acteurs, il est possible d'entendre que certains demandeurs d'emploi « tournent » en formation en ce sens où ils passent d'une formation à l'autre sans entrer sur le marché de l'emploi. Certains candidats sont repris par les opérateurs alors qu'ils ont déjà suivi un module de formation au sein de cet organisme. L'agent a des soupçons à partir du moment où il remarque une anomalie dans le parcours de réinsertion socioprofessionnelle du demandeur d'emploi.

*« Il y a eu des gros problèmes de recrutement de stagiaires. On a eu un opérateur qui avait trois modules. Il faisait passer les stagiaires de l'un à l'autre. Ça ne me dérange pas qu'un stagiaire fasse son parcours chez le même opérateur mais il y en a parfois qui font de la recherche d'emploi puis à la fin, la personne se retrouve en orientation. Puis, la personne se retrouve à nouveau dans une autre filière. Ça pose question. Le danger, c'est que ce ne soit pas pour le bien du stagiaire. Il y a des stagiaires qui resteraient cinq ans en formation comme cela, ils sont tranquilles ».*

(CRP K. du Forem 6)

*« 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 juste pour remplir un groupe ».*

(CRP M. du Forem 5)

Cette pratique de « trafic de publics illicites » n'a pas été identifiée chez les opérateurs bruxellois. Ceux-ci y recourent peut-être mais il est difficile de le savoir. Avouer ces pratiques met les opérateurs dans une situation délicate vis-à-vis de l'Office de l'Emploi. Ils savent que celui-ci ne les tolère pas. S'ils ne les utilisent pas, c'est peut-être parce que le système d'appel à projets est encore trop récent. Ils n'ont pas encore développé cette stratégie.

Les opérateurs qui ont recours à l'ensemble de ces stratégies sont plutôt les anciens partenaires de l'Office. Selon la gravité de la situation, ils n'hésitent pas à entreprendre des actes risqués et audacieux. Ils le font sur base de leurs précédentes expériences de collaboration avec l'Office. Ces actes ne sont pas réalisés sur un coup de tête mais ils sont pensés en termes de solution face à un problème récurrent. D'ailleurs, cela peut expliquer le fait que les opérateurs wallons évoquent moins dans leur discours le problème du recrutement car ils ont intériorisé ces pratiques.

## 6.4. Intervention des agents : aider et contrôler

Quand les opérateurs rencontrent des difficultés pour la mise en œuvre de leur prestation, les agents sont les premiers à les entendre. Ils servent de relais par rapport au SPE. Leur rôle est d'accompagner et d'aider les prestataires dans la réalisation de leur prestation. Pour ce faire, les agents écoutent les opérateurs lors des comités de suivi (Forem) et d'accompagnement (Actiris). Ils ont pour mission de trouver ensemble une solution au manque de candidats. Le service support réseau au sein d'Actiris et le SRP (Forem) diffusent l'information auprès des autres prestataires et des conseillers de la présence de places libres dans certaines formations.

*« Quand un opérateur a des difficultés de recrutement, on fait souvent le point une semaine ou quinze jours avant la date de démarrage de l'action de formation. À ce moment-là, on envoie des e-mails aux conseillers pour avoir des candidats ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

En comité d'accompagnement, les gestionnaires de projets (Actiris) sont face à plusieurs opérateurs. Ceux-ci mettent, parfois, sur la table un problème comme une difficulté au niveau du recrutement des candidats. Recevoir les plaintes des opérateurs n'est pas toujours évident. Cette situation est éprouvante pour les gestionnaires de projets qui animent la réunion, comme on l'a vu dans l'épreuve précédente. La dimension collective donne une autre saveur à l'épreuve, un goût plus prononcé. La relation partenariale est vécue, du point de vue des gestionnaires de projets, comme un « pari » à gagner.

Quand un problème de recrutement apparaît suite à une plainte d'un conseiller et/ou d'un opérateur, le chargé de relations partenariales ou le gestionnaire de projets analyse la situation dans le but d'améliorer la procédure de recrutement. Au sein du Forem, c'est, en général, lors d'un comité de suivi que l'agent tente de mettre en place une nouvelle stratégie.

*« L'adressage, c'est un outil de communication. Le conseiller doit formuler clairement sa demande à l'opérateur qui lui fournira une réponse adéquate. Adéquate, cela signifie que l'opérateur doit expliquer la raison du refus du candidat. On doit voir si c'est le conseiller qui n'a pas bien compris l'offre, si c'est l'opérateur qui ne comprend pas comment il doit travailler avec les conseillers ou si nous n'avons pas bien compris le dossier de candidature et que l'offre ne correspond pas à la demande ».*

(Responsable SRP du Forem 5)

*« Un opérateur fait beaucoup de remarques sur notre manière de travailler mais aussi sur la manière de travailler des conseillers en antenne. Je vais me renseigner sur les deux points de vue, celui de l'opérateur et celui du conseiller. J'essaie de rester neutre et de trouver un compromis entre les deux. C'est particulier car tous les documents des missions d'Actiris disent qu'on réoriente les demandeurs d'emploi vers le partenaire mais on ne le fait pas. Dans ces cas-là, je tente de tendre vers l'opérateur mais je comprends que c'est pas du tout facile pour les conseillers ».*

(Agent D. d'Actiris)

Ces extraits mettent en évidence la délicate situation que constitue la triangulation entre le conseiller, le candidat et le prestataire. Certains opérateurs sont responsables du fait de ne plus recevoir de candidats car ils n'ont pas respecté leurs obligations. Les conseillers peuvent, en conséquence, devenir réticents à l'idée de collaborer avec les prestataires. Les agents, en charge des relations partenariales, ne sont pas maîtres de la relation entre conseiller et opérateur mais ils doivent intervenir en cas de difficulté. Leur rôle ne s'arrête pas à la construction d'outils favorisant l'employabilité des demandeurs d'emploi ni à la gestion des relations avec leurs prestataires. Il s'étend bien au-delà par la nécessité de régir cette relation triangulaire. L'agent doit veiller à maintenir l'harmonie entre les différentes parties-prenantes. Le déséquilibre peut s'installer rapidement suite à une difficulté rencontrée par une des parties-prenantes. L'agent doit être diplomate afin d'éviter l'arrêt du flux de candidats.

Pour aider les opérateurs dans leur recrutement, les directions régionales (Forem) organisent une rencontre entre les opérateurs et les conseillers, ce qu'elles appellent le « *speed meeting* ». En quelques minutes, chaque opérateur présente rapidement aux conseillers son organisme ainsi que

les spécificités de son projet. L'objectif de ces moments est de mettre en adéquation l'offre de formation avec les besoins des demandeurs d'emploi. Toutes les directions régionales n'organisent pas nécessairement ces réunions mais la plupart d'entre elles le font.

Ces rencontres sont organisées en début d'année civile, dès la réception de la lettre de réponse par les opérateurs. Elles permettent aux conseillers de connaître les opérateurs de la région ainsi que le catalogue de formation. Elles sont, surtout, mise en œuvre pour les nouveaux opérateurs qui sont susceptibles de rencontrer des difficultés au niveau du recrutement car ils ne sont pas connus des conseillers. L'adressage des demandeurs d'emploi ne s'effectuera pas spontanément vers eux.

*« Un nouvel opérateur ne va pas avoir un adressage demain. C'est important qu'il se fasse connaître en participant aux plateformes de partenaires mais aussi au « speed meeting ». Il faut le temps pour se faire connaître. On lui donne des pistes comme le fait d'aller présenter son offre de formation lors d'une réunion d'équipe de conseillers ».*

(Responsable SRP du Forem 6)

Quand un opérateur doit démarrer une action de formation, les chargés de relations partenariales ou les gestionnaires de projets contactent les conseillers pour les informer des offres de formation actuelles et des places disponibles. Les conseillers du Forem, ayant rencontré préalablement les opérateurs via le « speed meeting », peuvent plus facilement identifier l'opérateur concerné. Si le conseiller, wallon comme bruxellois, a besoin de détails sur l'opérateur et/ou son projet, il a accès à une « fiche partenaire » qui se trouve sur l'intranet de l'Office de l'Emploi.

Dans le cas des sessions de formation, l'agent intervient quand l'opérateur n'a pas suffisamment de candidats pour démarrer l'action. Il lui conseille de ne pas la commencer si elle représente un risque financier trop important pour lui. Il a pour mission d'expliquer les conséquences financières au prestataire s'il démarre une session de formation avec des candidats manquants. L'opérateur a le choix de commencer ou non l'action de formation. Si l'opérateur choisit de postposer la session de formation, l'agent l'aide pour la promotion de son action.

*« Commencer à 50 %, c'est perdre 50 % du financement sur le recrutement. Si les personnes ne vont pas jusqu'au bout, l'opérateur va encore perdre du financement. Et aux résultats, ça va s'écrouler. Je lui ai dit que la formation allait leur coûter cher. Il en a parlé à sa direction et ils ont postposé la formation. L'opérateur peut commencer son action mais je lui indique les risques qu'il prend. On a cherché d'autres canaux de communication pour faire la publicité de l'action ».*

(CRP G. du Forem 8)

Les agents doivent aussi faire face à la pratique de « trafics de publics illicites ». Une manière pour les agents des SPE de les traquer est de comparer les listes de candidats. Lors des comités d'accompagnement, le chargé de relations partenariales, accompagné ou non du gestionnaire technique, parcourt avec l'opérateur la liste des candidats que ce dernier a recrutés pour une session de formation ou un accompagnement individuel. L'objectif est de vérifier que le prestataire n'a pas repris les mêmes demandeurs d'emploi qu'il a déjà accompagnés auparavant.

*« Il y a des opérateurs qui maintiennent des demandeurs d'emploi dans leurs filières. Les stagiaires tournent pendant quelques années au sein de leur organisme. On essaie de pointer cela avec le gestionnaire technique ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

Lors d'un comité de suivi<sup>78</sup> au sein du Forem, le chargé de relations partenariales se rend chez un opérateur accompagné du gestionnaire technique. Celui-ci a pour mission de vérifier la liste des candidats recrutés par l'opérateur. Il compare les stagiaires présents dans la formation actuelle avec les demandeurs d'emploi ayant côtoyé l'organisme lors de précédentes actions de formation. Dans le cas où l'agent remarque un « trafic de publics illicites », il demande une explication à l'opérateur et le met en garde par rapport à cette pratique. Si l'opérateur récidive, le chargé de relations partenariales doit en informer le siège central qui évaluera la situation et prendra la décision d'une éventuelle sanction. Le SPE pourrait décider de ne pas tenir compte des candidats « illicites » au niveau de l'atteinte des résultats. L'opérateur serait pénalisé financièrement.

78 Observation d'un comité de suivi en date du 12 octobre 2011.

Chez Actiris, les agents peuvent se référer à la base de données de l'Office pour suivre les parcours des demandeurs d'emploi. Ils sont en mesure de pouvoir identifier les « trafics de publics illicites » opérés par les prestataires, si cela se produit. Les opérateurs doivent encoder l'accompagnement effectué dans le dossier du demandeur d'emploi, comme demandé par la convention de partenariat. Sans l'encodage de ces informations, les agents ne peuvent pas procéder à la vérification du parcours.

### 6.5. Tension entre les mondes connexionniste, domestique et civique

Face à cette épreuve, les agents des SPE interviennent de différentes manières en fonction du type de stratégies mis en œuvre par les opérateurs. Quand les prestataires informent et/ou se plaignent de leurs difficultés à recruter des candidats, les agents adoptent une attitude de compréhension et d'aide. Ils vont recourir à une série de techniques pour aider les opérateurs à augmenter le flux de candidats. Ils leur conseillent, parfois, de postposer leur session de formation si le nombre de candidats est trop faible, pour éviter de perdre de l'argent. Dans cette épreuve, les agents jouent le rôle de *connexionniste*. Ils aident les opérateurs à *accroître leurs capacités*, leurs ressources, leur *réseau* afin de se faire connaître des conseillers et de trouver des alternatives en cas de difficultés. Ils ont une attention particulière pour les nouveaux opérateurs. Par leurs interventions et attitudes, les agents permettent le maintien, voire le renforcement, des *connexions* avec l'opérateur.

Dans le cas où les opérateurs mettent en œuvre des « actes risqués », comme le « trafic de publics illicites », les agents interviennent différemment auprès d'eux. Ils ont pour mission, en de telles circonstances, de rappeler à l'opérateur les règles d'un conventionnement avec l'Office de l'Emploi. Le régime civique intervient pour réinstaurer le cadre de collaboration. Les opérateurs recourent à « l'acte risqué » pour se sortir d'une situation difficile au niveau du recrutement des candidats. La récurrence de la problématique les pousse à agir de la sorte. Les agents interviennent en mettant en garde l'opérateur qui pratique ce genre d'actes. La récurrence pourrait lui causer des problèmes dans sa collaboration avec le SPE.

Par moment, le simple rappel des règles n'est pas suffisant. L'opérateur récidive : il adopte l'état du petit du registre domestique, c'est-à-dire le

« désobéissant », le « *sans-gêne* ». Les agents doivent recourir à la figure de type autoritaire pour affronter l'opérateur ayant une attitude d'« *enfant désobéissant* ». L'agent peut le sanctionner en ne comptabilisant pas les candidats issus du trafic. L'opérateur perdra une partie de son financement. L'attitude autoritaire fait référence au registre domestique. Celui-ci est mobilisé pour trouver une issue au conflit. Il apparaît quand les effets du régime civique s'avèrent infructueux. Son intervention n'est pas sans effet sur la relation partenariale. La présence du monde domestique dénature la relation car elle la rend asymétrique. L'opérateur n'est plus considéré comme un partenaire mais comme un « enfant » qu'il faut recadrer.

## 7. LE NON-RESPECT DES OBLIGATIONS PAR LES OPÉRATEURS

Tout conventionnement avec l'Office de l'Emploi demande aux opérateurs de remplir un ensemble d'obligations en termes administratifs. Comme l'explique un agent ci-dessous, certains prestataires du Forem ne s'en sortent pas dans les papiers administratifs à remplir lors de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

*« Les problèmes principaux que l'on rencontre, c'est souvent d'ordre administratif. Ce n'est pas dans la culture. Par exemple, il y a deux agences d'intérim avec lesquelles on travaille. Il n'y a que les résultats qui comptent. Quand un opérateur rentre dans l'appel à projets, il prend tout le pack. Il accompagne le demandeur d'emploi jusqu'au bout. Il rend les prestations en temps et en heure. Certains opérateurs font défaut même après de multiples explications. Parfois, on a l'impression qu'il y a de la mauvaise volonté ».*

(Responsable SRP du Forem 8)

La principale difficulté administrative concerne la feuille de prestation des présences des candidats à la formation. Chaque mois, l'opérateur doit fournir au SPE un récapitulatif des présences et absences des candidats à la formation. Ce document permet au demandeur d'emploi d'obtenir une petite rétribution ainsi qu'un défraiement de ses trajets et frais de garderie. L'absence ou un retard du document engendre d'office un paiement



tardif des stagiaires. Les agents du SPE doivent affronter les plaintes des demandeurs d'emploi concernés.

*« Le problème de cet opérateur, c'est qu'on a plein de plaintes de stagiaires car ils ne sont pas payés dans les temps. L'opérateur ne rentre pas les états de prestation ».*

CRP Q. du Forem 3)

## 7.1. Qualification de l'épreuve. Le non-respect des obligations : un défi

Collaborer avec l'Office de l'Emploi et, plus particulièrement, avec le Forem implique pour l'opérateur de devoir gérer un ensemble de documents et démarches administratives. Certains prestataires ne respectent pas leurs obligations en la matière. Cet acte peut avoir des conséquences importantes en fonction du type de document à procurer au SPE. Tarder un peu pour fournir une copie des factures liées à la prestation semble avoir une portée moindre que de traîner à rendre les documents concernant les demandeurs d'emploi. Pour les agents du Forem, il est inconcevable de manquer de rigueur au niveau de la gestion administrative des candidats. La conséquence d'une mauvaise gestion est le retard au niveau de l'allocation versée aux demandeurs d'emploi.

Les problèmes de gestion administrative des candidats constituent une forme de mise en danger pour l'Office. La mise en danger est indirecte car les conséquences ne portent pas atteinte au SPE mais à ses bénéficiaires. Elle apparaît à partir du moment où les candidats se plaignent de l'opérateur auprès des agents. Quand les agents sont face à ce type d'épreuve, ils vivent la collaboration avec l'opérateur comme un « défi » car l'Office n'atteindra pas ses objectifs en termes d'encadrement des chômeurs. Il est alors difficilement imaginable pour les agents de poursuivre une collaboration avec un opérateur dont les demandeurs d'emploi ne sont pas satisfaits. Ils considèrent les chômeurs comme leurs clients. Par conséquent, il est important qu'ils soient contents de l'offre d'accompagnement et de formation de l'Office de l'Emploi.

## 7.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Plusieurs éléments intrinsèques à l'opérateur et au SPE peuvent expliquer la présence de cette épreuve. Certains opérateurs n'accordent pas suffisamment d'importance à la dimension administrative du partenariat. Celle-ci constitue peut-être un inconvénient pour les prestataires d'un conventionnement avec l'Office de l'Emploi mais, elle ne peut être mise de côté.

*« Quand on a un conventionnement, il faut accepter ses avantages et ses inconvénients. On est conscient qu'un des inconvénients est la lourdeur administrative. Il faut le savoir avant. On ne commence pas à faire la lasagne : on prend le jambon, on ne prend pas la sauce ».*

(CRP R. du Forem 2)

Les prestataires ne se rendent pas compte de l'impact d'un retard au niveau du document de présence des candidats à leur formation. Ceux qui manquent de rigueur sur cet aspect n'ont pas pour intention de mettre en difficulté financière leurs stagiaires ni d'entrer en conflit avec l'Office. Il semble ne pas avoir conscience des conséquences de leurs actes. À partir du moment où l'opérateur récidive en la matière, les agents considèrent qu'il fait preuve de mauvaise volonté. Cette attitude n'est pas appréciée des agents.

Un autre facteur intervient pour expliquer cette épreuve. Cette dernière semble uniquement être présente du côté wallon. Le Forem a mis en place un ensemble de procédures à suivre et de documents à remplir par l'opérateur. Tandis que chez Actiris, toute la gestion des informations liées aux stagiaires s'effectue via la base de données d'Actiris. La dimension administrative est une contrainte importante pour les opérateurs. Les agents le savent bien. La contrainte semble plus importante quand il s'agit de documents papier plutôt qu'informatisés.

### 7.3. Réaction des opérateurs : résistance ou résignation

Face à ces épreuves, les opérateurs ont deux réactions : soit ils résistent, soit ils se résignent. Les opérateurs qui ne respectent pas les règles en matière de gestion administrative des stagiaires se remettent, souvent, rapidement en ordre en la matière. Après l'intervention des agents du Forem, ils essaient d'avoir un peu plus de rigueur au niveau du remplissage de la feuille de prestation. Ils savent qu'ils ont commis une erreur dans leur manière de gérer l'aspect administratif et qu'ils doivent éviter de la refaire. Leur réaction est de se résigner aux règles et aux procédures imposées par l'Office.

Par contre, quelques rares opérateurs font de la résistance. Malgré les tentatives des agents pour leur expliquer l'importance d'acquiescer de la rigueur au niveau de la gestion administrative des demandeurs d'emploi, rien ne change au niveau de leur attitude. Ils rendent toujours les documents administratifs en retard. Après avoir été confrontés à plusieurs retards de paiement, les stagiaires ont souvent pour réaction de se plaindre de leur situation auprès du SPE. Les agents sont alertés de la récurrence du comportement de l'opérateur via ce biais. La plainte de candidats n'a pas un impact positif au niveau de la réputation de l'opérateur.

### 7.4. Intervention des agents : sensibilisation et rappel des règles

Quand les opérateurs ne rentrent pas à temps les documents liés à leurs candidats, les agents du SPE vont, dans un premier temps, les sensibiliser aux conséquences de cette négligence. Ils vont s'inscrire dans une posture de compréhension mais aussi d'aide. Les agents vont discuter avec l'opérateur pour comprendre ses difficultés et essayer de mettre en place un système pour fournir les documents dans des délais raisonnables. Ils vont réexpliquer l'importance de remplir les feuilles de prestations et rappeler la procédure à suivre au niveau de la gestion administrative des demandeurs d'emploi.

*« On peut aussi réexpliquer aux opérateurs, donner du sens et dire pourquoi ils ne peuvent pas fonctionner comme ça au niveau de la gestion administrative des stagiaires. Après, on a toujours des opérateurs qui disent qu'ils comprennent mieux comment ils doivent fonctionner mais il y en a qui disent que c'est plus important pour eux la pédagogie que l'administratif ».*

(CRP M. du Forem 5)

*« En général, les partenaires s'en sortent au niveau administratif. Quand ils ont des problèmes, on les aide. On est conscient de la charge administrative de travailler avec le Forem. Les prestations fonctionnent d'une certaine manière. C'est comme ça. S'ils ne veulent pas, ils ne rentrent pas de dossiers. Ils doivent s'adapter à ce niveau-là »*

(CRP I. du Forem 7)

Malgré ces explications et le rappel des règles, certains prestataires manifestent toujours un manque de rigueur en la matière. En cas de récurrence, l'agent a pour mission de mettre en garde l'opérateur. Celui-ci se met volontairement en situation de danger face au SPE. Cette attitude peut altérer la relation partenariale. L'agent va lui imposer une recommandation à mettre en œuvre immédiatement. Si l'opérateur ne change pas son comportement, le chargé de relations partenariales, en accord avec sa direction et le siège central, peut décider de stopper la collaboration. Cette décision est prise dans les cas extrêmes.

*« Si les états de prestations arrivent en retard, le stagiaire n'est pas payé. Par conséquent, il doit attendre la quinzaine suivante. Selon la gravité, soit on suspend le projet soit on met des recommandations à l'opérateur ».*

(CRP W. du Forem 9)

*« L'opérateur renvoie les états de prestations des stagiaires en retard. Il y a des erreurs, il faut les corriger. On a demandé au comité de suivi qu'il fasse attention mais ça n'a pas changé. On a stoppé la collaboration. On a acté dans un comité le fait que l'opérateur ne respectait pas la procédure. Le stagiaire n'était pas payé dans les temps ».*

(Responsable SRP du Forem 3)

## 7.5. Registre domestique autoritaire à la rescousse du monde civique

Face à des opérateurs qui ne respectent pas les règles du conventionnement avec l'Office de l'Emploi, les agents recadrent et reprécisent les *règles* liées à la dimension administrative du partenariat. Ils prennent le temps d'expliquer aux opérateurs les conséquences de leur manque de rigueur en la matière. Ils leur proposent, par la même occasion, de l'aide pour résoudre cette difficulté. L'intervention des agents est centrée sur le « *recadrage* » des opérateurs qui s'effectue lors de comité de suivi. Dans cette épreuve, le monde civique est prédominant.

Par contre, le recours au monde civique n'est pas suffisant dans certaines circonstances. Le rappel du cadre de collaboration n'empêche pas l'opérateur d'enfreindre à nouveau la règle. En cas de récurrence, les agents adoptent une attitude autoritaire par l'imposition d'une recommandation qui est l'obligation de respecter la règle. Si l'opérateur ne l'applique pas, ils peuvent être amenés à stopper la collaboration. L'opérateur en question ne verra pas son dossier de candidature retenu s'il répond à un prochain appel à projets. Le non-respect des obligations vis-à-vis des demandeurs d'emploi constitue en quelque sorte une faute grave aux yeux des agents de l'Office.

Quand le registre civique échoue, le monde domestique apparaît, la figure autoritaire tranche le conflit. Cependant, elle dénature la relation partenariale. Les partenaires ne sont plus sur un même pied d'égalité. L'intervention du registre domestique rend asymétrique la relation partenariale car l'opérateur est considéré comme le petit – le *désobéissant* – du monde domestique voire *l'inadaptable, l'immobile* du registre connexionniste.

## 8. LOURDEUR ET CHANGEMENTS ADMINISTRATIFS

La dimension administrative du partenariat peut constituer une épreuve pour les opérateurs et, plus particulièrement, pour les bruxellois. Ceux-ci doivent subir des changements inopinés au niveau des modalités administratives. Certains documents font l'objet de modifications importantes. Ils sont fournis en dernière minute aux opérateurs. De plus, des changements peuvent être

effectués au niveau de l'encadrement des opérateurs, sans les tenir informés préalablement.

Un certain nombre d'opérateurs se plaignent de la dimension administrative imposée par le SPE (et par le Fonds Social Européen dans le cas de certains appels à projets). Tout commence par la rédaction du dossier de candidature qui donne à l'opérateur un avant-goût des exigences du SPE. De plus, s'y retrouver dans les documents administratifs d'Actiris n'est pas toujours évident pour ses prestataires. La présence d'une erreur, liée à une incompréhension de la part de l'opérateur, entraîne, dans ce cadre-ci, un allongement de la durée de traitement du dossier. Cela peut avoir de lourdes conséquences, comme un retard au niveau de la liquidation du subside.

*« J'ai eu le coup une fois pour un appel à projets où une page du dossier de candidature ne nous concernait pas. On n'a pas mis cette page dans le dossier. En fait, il fallait qu'elle y soit avec l'inscription « néant ». J'ai eu un retour d'Actiris en me disant qu'il manquait une page. [...] La moindre chose que l'on oublie peut avoir de lourdes conséquences. Le dossier a été accepté mais c'était le premier appel à projets. Je ne suis pas sûr qu'il y ait encore autant de souplesse maintenant. J'ai l'impression qu'on va de plus en plus vers quelque chose de rigide ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

Pour continuer dans la même lignée, d'autres extraits montrent la difficulté qu'ont les opérateurs à anticiper des changements ou dysfonctionnements au sein de la structure de l'Office de l'Emploi. Par exemple, pour l'élaboration du rapport d'activités semestriel, le prestataire a besoin des rapports statistiques en provenance de la base de données d'Actiris. Cependant, ce dernier fournit généralement les informations tardivement, comme l'expliquent les opérateurs ci-dessous.

*« C'est très gai de faire le rapport semestriel car on doit le rendre pour fin juillet en se basant sur les rapports statistiques qui sont extraits de la base de données d'Actiris mais on ne les reçoit jamais avant le 15 du mois ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

*« Actiris a décidé de changer la date du rapport d'activités. On apprend qu'on doit le rentrer pour dans deux semaines. Il se soucie peu de ce que ça peut provoquer chez nous, ce changement de dernière minute ».*

(Opérateur A. d'Actiris)

Les opérateurs sont parfois confrontés à des changements au niveau de l'animation des réunions d'accompagnement, sans en être informés. Ils se retrouvent devant le fait accompli. Aucune communication n'a été faite au préalable ni même lors de la réunion. Les opérateurs sont surpris de ce genre de pratique.

*« Ce n'est pas clair le changement de l'animateur. Avant, c'était le responsable. Maintenant, c'est un gestionnaire de projets. On n'a pas été informé de cela. On a vu arriver un agent. On a demandé où était le responsable. Il était ailleurs à une autre réunion. On n'a jamais eu de communication sur le changement entre les deux. Ça s'est fait par hasard. Enfin, j'espère que ce n'est pas trop par hasard ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Cette épreuve ne semble pas présente du côté des opérateurs du Forem. Ceux-ci n'ont pas évoqué des changements inopinés de la part de l'Office au niveau des modalités administratives. Ce n'est pas pour autant qu'il n'y en a pas mais ils ne transparaissent pas comme une épreuve pour la relation partenariale entre les deux parties-prenantes.

## 8.1. Qualification de l'épreuve. La dimension administrative : pari et défi

Les opérateurs d'Actiris ont l'impression de ne pas pouvoir anticiper les changements (date, document, etc.) effectués par le SPE. Ils ne savent pas non plus anticiper l'obtention tardive des informations pour pouvoir réaliser leurs obligations administratives ; par exemple : le rapport d'activités. Comme le précise les opérateurs concernés (voir *supra*), recevoir les informations tardivement les chamboule dans l'organisation de leur travail. Bien souvent, ils ne comprennent pas les raisons de telles modifications au niveau des modalités administratives ou des retards au niveau des informations à fournir par l'Office. Cette impossibilité de devancer les conséquences de changements

soudains et le manque de clarté par rapport à la situation conduit les opérateurs à ressentir la relation partenariale comme un « pari ». Face à cette épreuve, ils ne peuvent recourir qu'à deux solutions : soit ils s'engagent dans le pari soit ils ne le relèvent pas.

Au-delà de la difficulté à anticiper ces changements inopinés, certains opérateurs se sentent aussi mis en situation de danger, c'est-à-dire mis au « défi » car l'épreuve peut avoir des conséquences importantes au niveau de la perception des financements. Quand les opérateurs reçoivent tardivement les informations statistiques et/ou les nouvelles versions des formulaires, ils pourraient décider de rentrer leur rapport d'activités à l'Office avec un peu de retard. Ils ne le font pas car l'un d'entre eux explique que cela peut modifier le moment du paiement du subside. Les opérateurs ne veulent pas être mis financièrement en difficulté. La réception du financement dans les temps est cruciale pour certains d'entre eux. Pour ce faire, ils doivent fournir leur rapport d'activités et/ou financier dans les délais impartis par l'Office.

*« On a déjà demandé à Actiris pour changer nos délais si des changements se produisent en dernière minute. Il nous dit qu'on peut remettre les rapports d'activités plus tard mais alors, on sera payé plus tard. Mais, ça nous pose des problèmes de trésorerie. On ne peut pas le faire ».*

(Opérateur D. d'Actiris)

## 8.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Deux facteurs principaux peuvent expliquer l'épreuve touchant les opérateurs d'Actiris. Quand les informations arrivent tardivement de la part des agents, c'est souvent à cause d'une surcharge de travail. Par exemple, le service support réseau doit fournir les données statistiques aux opérateurs pour qu'ils puissent réaliser leur rapport d'activités. Ces informations arrivent seulement deux semaines avant la date limite de remise du rapport. Les agents de ce service étant peu nombreux, il leur est presque impossible de donner les informations plus tôt. Seulement un à deux agents sont en mesure de générer les données statistiques à fournir aux opérateurs.

Les opérateurs du Forem ne rencontrent pas ce genre de situation. Cela est peut-être lié au fait que les prestataires sont encadrés individuellement par des

agents pour la réalisation de leur projet. Cette proximité permet aux agents de fournir rapidement l'information aux opérateurs à travers la planification régulière de comités de suivi. Par contre, une gestion collective ne permet pas une telle proximité. De plus, les quelques comités d'accompagnement organisés par année n'ont pas pour but de suivre individuellement les projets des opérateurs. La dimension collective des comités n'assure pas aux agents d'Actiris la compréhension des explications, consignes et informations par les opérateurs. Quand les comités de suivi s'effectuent de manière individuelle, le CRP peut vérifier la réceptivité de l'information par le prestataire.

### 8.3. Stratégies des opérateurs : de la plainte au test des compétences de l'agent

Ces changements inopinés au niveau des documents administratifs ont pour impact de mettre les opérateurs sous pression. Ils n'ont que peu de temps pour pouvoir répondre, dans les temps impartis, à leurs obligations administratives. Ils se sentent obligés d'accepter la situation en l'état et de s'organiser en interne pour répondre aux attentes de l'Office. Aucun ne pratique la résistance en la matière car les conséquences peuvent s'avérer importantes, comme le retard au niveau du paiement du subside. L'introduction de certains documents, comme le rapport d'activités, permet la libération de la partie restante du financement lié à l'action de formation. Par contre, certains d'entre eux essaient d'en parler en comité d'accompagnement. Lors d'un comac<sup>79</sup>, un opérateur fait part aux agents de sa difficulté au niveau des modifications apportées au document financier. Il a déjà rempli une grande partie de son rapport financier. Il n'a pas envie de le recommencer dans l'entièreté suite à l'apparition d'un nouveau formulaire. L'opérateur n'a pas le choix : il doit utiliser le même canevas que ses homologues.

En ce qui concerne le changement au niveau de l'encadrement, certains opérateurs adoptent une stratégie un peu particulière. Ils testent les compétences du nouvel agent. Ils n'hésitent pas à faire leurs commentaires sur la manière dont le gestionnaire de projets mène les réunions. Un agent me raconte une situation où il est confronté à cette pratique. Lors d'un échange,

<sup>79</sup> Observation d'un comité d'accompagnement en date du 17 octobre 2011.

l'opérateur fait part à l'agent de son avis sur la réunion. Selon l'agent, il lui aurait dit que « *ce n'était pas mal cette réunion* ». Puis, il a ajouté que l'agent aurait dû aborder la question du rapport d'activités d'une autre manière car l'explication n'était pas tout à fait claire. L'agent ne s'attendait pas à cela évidemment. L'intention n'était pas mauvaise mais le ton pas très agréable, selon les dires du gestionnaire de projets.

L'opérateur en question ne s'en cache pas. Il parle, sur le ton de l'humour, de faire passer le nouvel agent à « l'autopsie », ce qui signifie qu'il compte tester ses capacités. Il considère qu'animer un réseau d'opérateurs comme le sien n'est pas évident. Une partie du réseau est partenaire de l'Office de l'Emploi depuis de nombreuses années. Ces prestataires-là peuvent adopter des attitudes de revendicateur ou être très plaintifs. L'agent doit être en mesure de gérer ces situations devant une assemblée.

*« On a une nouvelle personne qui anime les réunions. C'est difficile mais on va voir comment elle s'en sort à l'autopsie. Ce n'est pas évident d'animer un réseau comme le nôtre. Certaines réunions sont un peu chaudes mais c'est de bonne guerre. Je pense que le nouveau gestionnaire de projets est de bonne volonté. Il a du bon sens et une conscience professionnelle mais est-ce qu'il a les compétences, la personnalité et le charisme ? Affaire à suivre ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

### 8.4. Intervention des agents : s'excuser et mettre des limites

Les agents d'Actiris s'excusent auprès des opérateurs de fournir tardivement les informations. Ils leur expliquent qu'il leur est difficile de les donner plus tôt car les effectifs sont réduits. Ces explications sont procurées aux opérateurs lors des comités de suivi. Même si l'Office fournit tardivement les informations ou procède à des modifications en dernière minute, les agents n'assouplissent pas les délais pour les opérateurs. Ils se contentent de donner des explications sur les raisons du changement ou du retard et ce, à la demande des prestataires.

Les agents doivent faire face à de « simples tests » de la part des opérateurs. Ce genre d'attitude met la pression sur les agents récemment engagés. Ce

travail étant nouveau, ces agents ont besoin de temps pour s'approprier la matière, connaître l'ensemble des opérateurs et trouver la meilleure méthode pour gérer les comités d'accompagnement. Une telle entrée en matière est plutôt déconcertante pour les gestionnaires de projets : ils sont personnellement mis à l'épreuve par les opérateurs. Ceux-ci adoptent, parfois, le comportement d'un « enfant » défiant l'autorité du parent. Ils testent les compétences mais aussi la stabilité et la résistance de l'agent en matière de gestion de réunions et, donc, de groupes. Leur volonté est de les tester intentionnellement. À travers ce « test », l'opérateur montre qu'il n'a pas spontanément et naïvement confiance en les compétences de l'agent.

Face au « test », l'agent d'Actiris répond à l'opérateur qu'il fait de son mieux en réunion et qu'il est disponible pour tout opérateur ayant une question sur le contenu du comité d'accompagnement. Il rappelle à l'opérateur son rôle et sa disponibilité. S'accrocher à la définition de sa fonction lui permet de sortir de l'épreuve. L'agent affirme que ce « test » lui permet d'apprendre à poser ses limites par rapport aux opérateurs adoptant une attitude opportuniste.

*« Je dois apprendre à dire non et à mettre des limites aux opérateurs. Avec certains d'entre eux, je m'entraîne. Tu leur donnes la main, ils te mangent le bras. Les autres opérateurs sont vraiment trop gentils par rapport à ceux-là ».*

(Agent E. d'Actiris)

Dans le cadre de la réforme sur le partenariat en février 2008, le département partenariats d'Actiris a été restructuré. Il a engagé de nouveaux agents qui ont en charge les appels à projets, organisés par le service projets et qualité. Ils ont pour mission d'encadrer les opérateurs à travers, entre autres, l'organisation de comités d'accompagnement. Ils peuvent être amenés à gérer des réunions composées d'une dizaine, d'une vingtaine voire d'une trentaine d'opérateurs. Il arrive que les nouveaux agents soient surpris par les « tests » opérés par les opérateurs à leur égard.

## 8.5. Prédominance du monde civique

Dans les épreuves rencontrées par les opérateurs d'Actiris, l'intervention des agents se réduit à leur donner quelques explications par rapport aux modifications opérées, en termes de délai et de formulaire, par l'Office. Les agents mettent les opérateurs devant le fait accompli, c'est-à-dire devant le changement ou le retard. Ils mettent en avant le cadre légal, les règles ou plutôt les nouvelles règles au niveau des modalités pratiques. Le cadre légal est appliqué. Aucune souplesse n'est apportée au niveau des règles. Pourtant, ces changements ont des conséquences pour les opérateurs. Ils sont encore plus sous pression pour introduire les documents dans les temps impartis par l'Office.

Quand l'agent doit faire face à un « test » mis en place par certains opérateurs, il leur rappelle les règles de collaboration. Il s'accroche à la description de leur fonction et aux procédures pour mettre fin au « défi », c'est-à-dire pour stopper les comportements inadéquats dans le cadre d'une collaboration. Les opérateurs agissent, parfois, comme des enfants « désobéissants » qui enfreignent les règles et limites. Face à ces attitudes, l'agent rappelle simplement son rôle et le cadre de collaboration, sans adopter une posture autoritaire. Ainsi, le registre civique agit seul dans cette épreuve-ci.

## CONCLUSION

Plusieurs épreuves sont présentes dans l'étape de l'accompagnement des projets. Nous en avons identifié six principales (cf. tableau 7). Les trois premières font référence à la présence d'attitudes inappropriées, chez certains prestataires, comme la passivité, la contestation et le mécontentement. La quatrième épreuve a trait à la difficile mobilisation des demandeurs d'emploi. Les deux dernières épreuves sont relatives au non-respect des obligations par les opérateurs pour l'une et, à la lourdeur et aux changements administratifs pour l'autre.

Ces épreuves touchent tant les opérateurs que les SPE. Les comportements passifs, de contestation et de mécontentement sont vécus par les SPE soit comme un « pari » soit comme un « défi ». L'attitude de passivité est perçue par les agents du Forem comme un « défi » car la collaboration est mise en danger par les opérateurs abandonnant leur prestation. Cette épreuve est liée à la manifestation d'éléments intrinsèques à l'opérateur comme le manque de motivation, des changements d'objet social, etc. Par contre, du côté d'Actiris, les agents ont l'impression d'être confrontés à un « pari ». Les opérateurs bruxellois n'abandonnent pas leur prestation mais ils ne participent pas aux activités partenariales. Cette épreuve peut s'expliquer par la présence de messages contradictoires de la part des agents d'Actiris par rapport au comportement (actif ou passif) à adopter par les opérateurs en comité d'accompagnement.

En ce qui concerne les attitudes de contestation, les agents des deux SPE perçoivent ce comportement comme un « défi ». Les opérateurs manifestent leur désaccord vis-à-vis du système d'appel à projets. L'épreuve s'explique par l'évolution de la mission des SPE.

La dernière attitude inappropriée est le mécontentement dont font preuve certains opérateurs. Cette épreuve concerne uniquement les agents d'Actiris. Ceux-ci la vivent comme un « pari ». L'épreuve apparaît suite à une décision prise par l'Office au niveau du financement des projets. Elle s'explique aussi par une gestion du partenariat de type collectif. La dimension collective permet aux opérateurs de s'unir en comité d'accompagnement pour porter leur mécontentement auprès des agents.

Une autre des épreuves concernent la mobilisation des demandeurs d'emploi pour la réalisation de la prestation. Certains opérateurs ont l'impression de devoir faire face à un « défi » car ils se sentent en situation de danger. L'absence de candidats peut mettre à mal le démarrage de leur action de formation. Cela peut avoir un impact sur le montant du subside lié au projet. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la présence de cette épreuve. Il y a, d'abord, le type de convention de partenariat : certaines conventions engagent l'Office de l'Emploi à envoyer des candidats aux opérateurs alors que d'autres pas. Ensuite, on a pu remarquer la présence d'une tension entre le service partenariats et le service des conseillers. Cette tension ne fluidifie pas les échanges et la circulation des demandeurs d'emploi vers les opérateurs. Enfin, un dernier élément peut faire émerger cette épreuve : l'incompréhension de l'offre de formation par le conseiller et/ou du système d'adressage par l'opérateur.

L'épreuve suivante a trait au non-respect des obligations par les opérateurs du Forem. Elle est qualifiée par les agents du SPE comme un « défi ». La mise en danger ne concerne pas les agents directement mais les demandeurs d'emploi. Cette épreuve s'explique à travers des caractéristiques propres à l'opérateur mais aussi spécifiques au Forem. L'opérateur peut manquer de rigueur au niveau de la gestion de l'aspect administratif. Certains prestataires ne comprennent pas l'importance de certaines procédures ou règles. D'un autre côté, il est vrai que la collaboration avec l'Office de l'Emploi engendre une charge administrative importante pour des opérateurs. Toute la gestion administrative des stagiaires s'effectue par formulaire papier alors qu'Actiris la gère de manière informatisée. Les opérateurs d'Actiris ne rencontrent pas cette difficulté ; il semble qu'une gestion informatisée pose moins de difficulté.

La dernière épreuve concerne la lourdeur et les changements administratifs. Elle touche plus particulièrement les opérateurs d'Actiris qui la vivent comme un mélange de « pari » et de « défi ». À travers leurs discours, les opérateurs évoquent le fait qu'ils n'arrivent pas à anticiper les changements effectués par l'Office au niveau des délais et formulaires. Les enjeux ne sont pas toujours clairs pour eux. Ces modifications inopinées peuvent avoir des impacts importants pour l'opérateur s'il ne parvient pas à répondre aux exigences de l'Office. Certains opérateurs ont l'impression que ces changements peuvent également les mettre en situation de danger. Le « pari » et le « défi » sont entremêlés dans cette épreuve-ci. Deux facteurs peuvent expliquer la



présence de celle-ci. Il s'agit de la surcharge de travail des agents, ce qui a pour conséquence de faire parvenir tardivement les informations (nouveau délai ou formulaire) aux opérateurs. De plus, une gestion du partenariat de type collectif renforce la présence de l'épreuve car les agents rencontrent peu les opérateurs. Ces derniers n'ont pas un agent référent auquel ils peuvent s'adresser à la moindre question. La proximité entre l'agent et l'opérateur est moins forte que dans une gestion de type individualisé où l'information semble circuler plus facilement.

Les opérateurs mettent en place des stratégies face à l'ensemble de ces épreuves. Dans le cas des attitudes passives, de contestation et de mécontentement, ils vont adopter des techniques pour exprimer leur insatisfaction. Les opérateurs ayant des comportements passifs résistent ou se résignent à la règle. Par contre, ceux manifestant des attitudes de contestation vont faire de la rétention d'information à propos du candidat. Ils sont obligés de fournir des informations à l'Office mais ils ne le font pas ou, du moins, pas correctement. Ils savent que ce type d'acte est risqué vis-à-vis de la collaboration avec l'Office. Ce sont plutôt les opérateurs privés non-marchands qui entreprennent cet « acte risqué ». En ce qui concerne les opérateurs aux attitudes de mécontentement, ils utilisent les comités d'accompagnement pour faire entendre aux agents leur contrariété. Les « actes risqués » sont plutôt entrepris par les anciens opérateurs.

Face à l'épreuve de la difficile mobilisation des demandeurs d'emploi, les opérateurs bruxellois entrent en contact avec les antennes d'Actiris et se plaignent en comité d'accompagnement. Certains d'entre eux prennent le risque de faire la promotion et le recrutement eux-mêmes même si la convention l'interdit. Par contre, leurs homologues wallons pratiquent le « trafic de publics illicites » en reprenant d'anciens candidats. Dans la cinquième épreuve, les opérateurs wallons ne respectent pas leurs obligations au niveau administratif. Cette attitude a tendance à être plutôt présente chez les nouveaux opérateurs et/ou chez les opérateurs marchands. Ils adoptent pour stratégie la résistance ou la résignation face à la règle. La dernière épreuve concerne la lourdeur et les changements administratifs. Les opérateurs bruxellois se plaignent en comité d'accompagnement et testent les agents. Au final, ils résistent ou se résignent à la règle imposée par l'agent.

Les agents des SPE interviennent de manière différente selon la nature de l'épreuve. Face aux attitudes passives de certains opérateurs, les agents du

Forem vont tenter de négocier la poursuite du projet et, par conséquent, de la collaboration. Les agents des deux SPE essaient d'*intéresser* les opérateurs à l'implication ou à la poursuite de la collaboration, surtout si le projet se déroule bien. Ils ne souhaitent pas perdre leurs prestataires en cours de conventionnement. Du côté d'Actiris, les agents insistent auprès des opérateurs sur l'importance de leur participation aux activités partenariales. Quand les agents des SPE doivent affronter les attitudes de contestation présentes chez certains opérateurs, ils leur rappellent les règles de collaboration. Par contre, face aux attitudes de mécontentement, les agents d'Actiris écoutent les opérateurs et s'engagent à relayer leur insatisfaction à la hiérarchie.

Concernant l'épreuve de la mobilisation des demandeurs d'emploi, les agents interviennent auprès des conseillers et des opérateurs pour comprendre où le problème se pose. Si l'opérateur réalise des « actes risqués » comme le « trafic de publics illicites », les agents vérifient le parcours du demandeur d'emploi dans la base de données et mettent en garde l'opérateur. Dans le cas où l'opérateur ne respecte pas ses obligations administratives, les agents du Forem s'attellent à rappeler les règles mais aussi à les expliquer. Ils ont également un rôle d'aide vis-à-vis de l'opérateur en difficulté. Face à la dernière épreuve qui est la lourdeur et les changements administratifs, les agents d'Actiris s'excusent pour le retard et mettent des limites aux opérateurs qui effectuent des « tests » à leur égard.

Les mondes de justification mobilisés par les agents divergent en fonction du type d'épreuve. Dans le cas des attitudes passives et de mécontentement, l'intervention des agents relève du monde connexionniste car ils tentent d'*intéresser* et d'apaiser les insatisfactions afin de maintenir les *connexions* avec les opérateurs. Par contre, face aux attitudes de contestation, les agents recourent au monde civique par le rappel de la *règle*. Dans l'épreuve concernant la mobilisation des demandeurs d'emploi, on peut voir une tension entre les mondes connexionniste, domestique et civique. Face au non-respect des obligations administratives, les agents font appel aux registre civique et domestique autoritaire. Dans la dernière épreuve, consacrée à la lourdeur et aux changements administratifs, seul le registre civique intervient.

Tableau 7 : L'analyse des épreuves liées au suivi des projets

Étape	Épreuves (du côté du Forem = F ; du côté d'Actiris = A)		Formes logiques	Facteurs explicatifs	Stratégies développées par les opérateurs	Types d'opérateur	Intervention des agents du SPE	Mondes de justification (SPE)
Suivi des projets	2.1. Attitudes passives (Trahison 1)	Abandon de la collaboration (F)	Défi pour le Forem	Éléments intrinsèques à l'opérateur	Résister ou se résigner à la règle	/	Négocier la poursuite du projet Intéresser les opérateurs	Connexionniste
		Non-participation aux activités partenariales (A)	Pari pour Actiris	Messages contradictoires du SPE				
	2.2. Des attitudes de contestation (F & A) (Trahison 2)		Défi pour SPE	Évolution de la mission des SPE	Faire de la rétention d'information à propos du candidat (= acte risqué)	Opérateurs non-marchands	Rappeler les règles	Civique
	2.3. Des attitudes de mécontentement (A)		Pari pour Actiris	Décision prise par le SPE sur le subsidie Gestion collective du partenariat	Faire entendre leur mécontentement en comité d'accompagnement	/	Écouter, relayer l'information	Connexionniste
	2.4. Mobilisation difficile des DE (F & A) (Trahison 3)		Défi pour opérateurs	Type de convention de partenariat Tension entre le service partenariats et les conseillers Incompréhension de l'offre de formation par le conseiller Incompréhension du système d'adressage par les opérateurs	Entrer en contact avec les antennes d'Actiris Se plaindre en comac (A)	/	Intervenir auprès des conseillers, des opérateurs Vérification base de données Mise en garde si « trafic » de candidats	Connexionniste Civique Domestique
					Faire la publicité et le recrutement eux-mêmes (= acte risqué) (A) Reprendre des anciens candidats (acte risqué) (F)			
2.5. Non-respect des obligations par les opérateurs		Pari pour le Forem	Éléments intrinsèques à l'opérateur / au SPE	Résister ou se résigner à la règle	Opérateurs nouveaux / marchands	Expliquer et aider Rappeler les règles	Civique Domestique autoritaire	
2.6. Lourdeur et changements administratifs		Pari et Défi pour opérateurs	Surcharge de travail Gestion collective du partenariat	Résister ou se résigner à la règle Se plaindre Tester les agents	/	S'excuser Rappeler les règles	Civique	



## CHAPITRE 6 L'ÉVALUATION DES PROJETS PAR LES AGENTS DES SPE

Tous les projets mis en œuvre par les opérateurs font l'objet d'une évaluation dont les critères sont repris au tableau 8. Au sein du Forem, un comité de suivi est consacré à l'évaluation de la prestation. Il s'agit du troisième ou du quatrième comité. Lorsque l'action est terminée, l'agent rencontre l'opérateur pour remplir le rapport d'évaluation. Les dimensions quantitatives et qualitatives du projet sont évaluées. Du côté d'Actiris, les opérateurs réalisent seuls leur rapport d'activités. Contrairement au Forem, les agents d'Actiris interviennent auprès des prestataires pour leur fournir les données statistiques liées à leur prestation à inclure dans le document. Les opérateurs wallons et bruxellois doivent rentrer un rapport financier au SPE.

\* Les résultats pour les actions de type « orientation et mobilisation socioprofessionnelle » et « module court d'orientation » sont évalués directement en fin de prestation, c'est-à-dire au moment du troisième comité de suivi. Les trois autres mesures à savoir « transition vers l'emploi salarié », « sensibilisation à la création d'activités » et « formation générale de base » sont évaluées en termes de résultats six mois après le début de l'action de formation. Un quatrième comité de suivi permet la récolte des livrables.

\*\* L'aspect qualitatif du rapport d'évaluation du Forem est principalement utilisé en cas de difficultés rencontrées lors de la collaboration.

Tableau 8 : Les critères d'évaluation des projets

SPE	Dimensions		Critères
Forem	Bilan quantitatif	Mise en œuvre du projet	Recrutement des candidats Démarrage de l'action (nombre et profil des candidats) Adressage et retours d'informations par l'opérateur sur le candidat
		Examen des résultats	Résultats en termes de réalisation Résultats en termes de recrutement et de non-décrochage Résultats au terme de l'action*
		Financement	Additionnalité (respect de la règle de réserve) Décompte financier et pièces justificatives
	Bilan qualitatif	Mise en œuvre du projet	Collaboration avec consultant externe Complément d'informations (facultatif)** sur le(s) : 1. Modalités opérationnelles 2. Contenu du projet 3. Ressources affectées à l'action 4. Ancrage local, mise en visibilité et réseau
		Perspectives du projet	Reconduction ou non du projet Qualification de la collaboration actuelle
		Bilan quantitatif	Rapports statistiques
Actiris	Bilan qualitatif	Public suivi	Caractéristiques du public
		Réalisation de l'action	Facteurs bloquants et favorables à l'action Faits marquants de la réalisation de l'action Modifications par rapport au projet initial Réorientation du public
		Perspectives du projet	Tirer les conclusions du projet Définir des perspectives

Les rapports d'activités/d'évaluation sont fournis à l'Office de l'Emploi. Les agents examinent plusieurs éléments en fonction de leur mission. Le service partenariats d'insertion (Forem) et le service support partenariat (Actiris) examinent la partie quantitative afin de procéder à la liquidation du subside. Les directions régionales (Forem) et le service projets et qualité (Actiris) s'attellent à regarder la partie qualitative. Chaque rapport est utilisé par les évaluateurs en comité de sélection pour, par exemple, élaborer des recommandations à l'opérateur. L'ensemble des évaluations permet aux agents des SPE d'effectuer un compte rendu aux instances supérieures sur les résultats fournis par le dispositif d'appel à projets. La dimension quantitative prime sur la dimension qualitative de la prestation. L'évaluation s'inscrit principalement dans une logique de type « gestionnaire »<sup>80</sup>, au sens d'Ogien (1995). Les comptes rendus fournis aux instances supérieures sont essentiellement chiffrés. Tous les rapports d'évaluation sont aussi utilisés pour améliorer le dispositif d'appel à projets.

En ce qui concerne le rapport financier, il est traité différemment selon le SPE. Du côté du Forem, quelques opérateurs sont tirés au sort<sup>81</sup> par les agents pour subir un contrôle financier. Le contrôle ne s'organise pas systématiquement chaque année auprès de tous les opérateurs. Ceux-ci doivent être en mesure, en cas de contrôle, de fournir toutes les factures liées au projet. Ils sont prévenus par courrier de l'arrivée imminente de contrôleurs. Ils ont deux ou trois jours pour s'y préparer et rassembler tous les documents nécessaires. Du côté d'Actiris, le rapport financier est traité par le service support partenariat qui est chargé du paiement du subside. Une copie du rapport est fournie au service d'inspection de projet de l'Office. Les opérateurs subissent chaque année un contrôle financier réalisé par les inspecteurs d'Actiris.

80 Concept élaboré par Ogien (1995) qu'il définit comme « une méthode consistant à superposer des formes de raisonnement – économiques et comptables – déconnectées du registre de signification qui lui donne son intelligibilité ordinaire à celle – politique – qui est traditionnellement accouplée à un autre genre d'activité pratique – gouverner » (p.189).

81 Le tirage au sort est organisé par le siège central. Toutes les directions régionales sont présentes. À chaque opérateur est attribué un numéro. À tour de rôle, chaque direction donne un chiffre au hasard pour désigner l'opérateur à inspecter. Un opérateur de chaque type (marchand, non-marchand, public) et pour chaque mesure de formation est tiré au sort. Comme le financement est en partie lié au résultat, il est étonnant qu'un contrôle systématique ne soit pas effectué auprès des opérateurs, comme c'est le cas chez Actiris.

Les principales difficultés, rencontrées par les prestataires, concernent essentiellement la mesure des résultats et, en conséquence, le financement du projet. Il s'agit de la première épreuve. La phase d'évaluation constitue un premier pas vers le renouvellement ou non de la convention de partenariat, qui constitue la deuxième épreuve.

## 1. DES RÉSULTATS DIFFICILES À MESURER

L'évaluation quantitative et qualitative du projet pose question aux opérateurs bruxellois et wallons. Ceux-ci ont l'impression que la dimension qualitative a une importance moindre par rapport à la dimension quantitative. Ils s'interrogent sur l'utilisation de la partie qualitative du rapport d'activités par les agents. Ils disent que le SPE ne prend pas réellement en compte cet aspect. Lors d'un comité de suivi<sup>82</sup> consacré à l'évaluation des résultats, l'opérateur manifeste au CRP (Forem) son mécontentement par rapport au système d'évaluation. Il estime que le comité est trop centré sur les données quantitatives du projet. Évaluer l'aspect qualitatif du projet doit passer, pour cet opérateur, par la visite d'un agent à quelques séances de la formation. Cela permettrait de prendre réellement en compte la pédagogie et la méthodologie mise en place par l'opérateur. Cette technique peut, selon le prestataire, mettre en exergue tout l'investissement de l'opérateur pour accompagner ses candidats. Ces visites ne s'effectuent pas par les agents du SPE car cet aspect relève de la responsabilité du prestataire. Un opérateur bruxellois est sensiblement du même avis que son homologue wallon à propos de ces deux dimensions de l'évaluation des projets.

*« Parler de résultats et de performance pose problème. Il y a beaucoup de choses qu'on peut faire avec notre public qui n'apparaissent pas au niveau de l'encodage. Il y a le rapport d'activités dans lequel on peut le noter. Ce n'est pas parce qu'on ne met pas la personne à l'emploi qu'il n'y a pas eu tout un travail qui a été fait avec elle. La personne a évolué. Il y a tout un travail qui n'est pas quantifiable comme le soutien psychologique et moral »  
(Opérateur K. d'Actiris)*

82 Observation d'un comité de suivi en date du 12 octobre 2011.

Les prestataires ne s'y retrouvent pas toujours au niveau de l'atteinte des objectifs chiffrés. Différents quotas sont précisés dans la convention de partenariat. L'opérateur doit recruter un certain nombre de candidats et obtenir un taux de sorties positives<sup>83</sup>. L'enjeu des résultats n'est pas toujours très clair pour eux, selon un prestataire d'Actiris.

*« Pour les résultats, il faut soit la remise à l'emploi soit la formation qualifiante. Ce n'est pas très clair au niveau des résultats à atteindre. Je ne sais plus le pourcentage de sorties positives que je dois faire. Ça change tout le temps ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Du côté du Forem, un des opérateurs n'a pas saisi l'importance des livrables. Lors du premier conventionnement avec le SPE, le prestataire a assuré un suivi de ses stagiaires. Cependant, il ne leur a pas demandé les preuves de leurs démarches (contrat de travail, inscription dans une formation qualifiante, etc.) de réinsertion socioprofessionnelle. Sans ces attestations, l'Office ne peut s'assurer de l'atteinte des objectifs par le prestataire. Cela a pour impact de bloquer le paiement de la dernière partie des subventionnements octroyés à l'action de formation.

*« Ce qui compte au niveau des financements, ce sont les livrables. Cependant, je n'avais pas compris les choses comme cela lors du précédent appel à projets. On ne m'avait pas bien expliqué. J'avais suivi les stagiaires au sortir de la formation, à un mois et à trois mois. J'ai fait trois suivis pour voir où les personnes en étaient mais je n'avais pas systématiquement demandé les preuves car je me disais qu'elles suivaient un parcours. Quand j'ai rencontré l'agent du Forem, je me suis rendu compte que je devais insister auprès des stagiaires pour avoir toutes les attestations ».*

(Opérateur E. du Forem)

83 Les sorties positives correspondent aux candidats ayant trouvés un emploi ou s'étant inscrits en formation qualifiante, suite à l'action de formation. Pour certaines mesures de formation (mobilisation, orientation), le candidat doit avoir réalisé un bilan de compétences ou un projet professionnel.

Certains opérateurs voient les conséquences négatives d'une évaluation essentiellement quantitative du projet. Comme ils n'ont pas atteint leurs objectifs chiffrés, ils se voient retirer une partie de leurs subsides. Un agent du Forem rencontre un opérateur dans le cadre d'un comité de suivi<sup>84</sup> consacré à l'évaluation du projet. Ensemble, ils passent en revue les livrables pour chaque candidat. Pour une des actions de formation, plusieurs stagiaires ont abandonné la formation en cours de route. Ces abandons ont un impact sur le financement du projet. L'opérateur et l'agent ne sont pas d'accord sur le mode de calcul du subside. Selon l'opérateur, l'Office devrait lui retirer 167 euros par personne ayant quitté l'action de formation. Il explique la manière dont il a fait son calcul pour arriver à ce montant mais l'agent n'est pas d'accord avec ce mode de calcul. Pour éclaircir la situation, il prend contact avec le siège central pour s'assurer de la bonne méthode de calcul. Au final, l'opérateur perdra la somme de 1550 euros par candidat. La différence est conséquente pour lui.

Certains opérateurs d'Actiris sont sensiblement dans la même situation que leurs homologues wallons. Ils peuvent perdre une partie de leur financement si les objectifs notifiés dans la convention de partenariat ne sont pas remplis. Plusieurs prestataires expliquent ci-dessous que l'Office peut retirer une partie de leurs subsides si le nombre de candidats est trop faible dans l'action de formation.

*« On n'a pas tout à fait rempli notre convention l'année passée. On nous a supprimé une partie de la subvention sans négociation. On n'avait pas le nombre de personnes suffisant dans les phases 2 et 3. Ça correspondait à telle somme qui a été retirée »*

(Opérateur K. d'Actiris)

*« Le subside n'est pas lié au taux de résultats atteint mais au nombre de groupes que l'on fait, au nombre de participants minimum dans les groupes et au nombre d'entretiens individuels que l'on doit faire. Si on ne fait pas nos groupes, il nous retire des subsides. [...] Si les règles sont trop strictes, on ne fait plus de qualitatif ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

84 Observation d'un comité de suivi en date du 8 mars 2012.

## 1.1. Qualification de l'épreuve. L'atteinte des résultats : pari et défi

La question des résultats est vécue de la même manière en région bruxelloise qu'en région wallonne. L'atteinte des résultats peut être perçue par les opérateurs comme un « pari » à relever. Les prestataires s'interrogent sur la manière dont l'Office mesure les objectifs réalisés par ceux-ci. Les quotas changent régulièrement. Les opérateurs bruxellois ne savent plus à quoi s'en tenir. Ces changements rendent flous les enjeux de la collaboration. De plus, les opérateurs ne sont pas au clair sur les conséquences de l'atteinte ou non de ces résultats. Y a-t-il un impact sur le financement ou pas ? Du côté des opérateurs wallons, certains ne comprennent pas l'importance des livrables. Les clauses de la convention ne sont visiblement pas claires pour eux. Dans cette situation, les opérateurs sont face à une alternative simple : soit ils atteignent les résultats soit ils ne les atteignent pas.

Certains opérateurs disent que l'Office leur a retiré des financements suite à la non-atteinte des objectifs quantitatifs. Le message donné par l'Office n'est pas clair pour les prestataires. Ces derniers n'ont pas compris que la réduction budgétaire opérée par le SPE est liée au nombre de candidats recrutés pour effectuer la prestation. Des contradictions apparaissent dans leur discours.

*« Il n'y a pas d'impact au prorata du nombre de personnes sur le subside. Si maintenant, on atteint 30% de nos résultats, il pourrait y avoir une pénalité financière. Peut-être, d'abord, un avertissement. Ce n'est pas un calcul sur un chiffre. Il faut atteindre le nombre de personnes fixé et le nombre de groupes sinon il y a des pénalités. Si on dépasse ce nombre, on ne reçoit pas plus de subsides ni une avance sur notre chiffre de l'année prochaine ».*

(Opérateur F. d'Actiris)

Puisque les enjeux ne sont pas clairs pour les opérateurs, ils risquent de ne pas atteindre les résultats fixés par la convention de partenariat. Ils sont mis en situation de danger d'un point de vue financier car les financements du projet sont liés aux objectifs. Certains opérateurs vivent cette épreuve comme un « défi » car les financements du projet sont en partie liés aux résultats pour le Forem et au recrutement pour Actiris. Selon les circonstances de

l'épreuve, les opérateurs peuvent être partagés entre une sensation de « pari » et de « défi ». Cette situation critique montre que ces deux formes logiques peuvent s'entremêler par moment.

## 1.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Le degré de mise en danger des opérateurs diffère selon le SPE. Au sein d'Actiris, l'obtention du subside est liée au recrutement des candidats dans l'action de formation. Que les stagiaires restent ou non jusqu'à la fin de l'action n'a pas de conséquence sur les finances du projet. Pourtant, l'Office demande aux opérateurs d'atteindre un certain pourcentage au niveau des sorties positives. Il parle d'une mise à l'emploi du candidat de vingt-huit jours pour les mesures centrées sur la recherche d'emploi. Cet indicateur sert à définir le nombre de personnes ayant réussi l'action de formation. Les opérateurs imaginent, en conséquence, que le taux chiffré à un impact sur les financements du projet mais dans les faits, ce n'est pas le cas, comme l'affirme un agent ci-dessous.

*« Pour les résultats, on regarde ce que la personne est devenue à trois et à six mois. Les opérateurs doivent faire 40% de sorties positives, ce qui correspond à 28 jours à l'emploi, à l'entrée dans une formation qualifiante ou dans des études. [...] Dans les faits, cela n'a pas d'impact financier pour le partenaire s'il atteint ou non ce pourcentage ».*

(Agent H. d'Actiris)

Du côté du Forem, l'opérateur reçoit 60% du budget de chaque participant lors du recrutement de celui-ci. Puis, il reçoit 10% si la personne va jusqu'au bout de l'action de formation et 30% si la personne obtient le résultat défini dans la convention. La dernière tranche correspond au livrable, c'est-à-dire au document apportant la preuve (un contrat de travail, un bilan de compétences, etc.) que le candidat a réussi l'action de formation. Ces livrables diffèrent selon le type de mesure dans laquelle l'opérateur a déposé un projet. Fournir un contrat de travail ou une attestation d'inscription dans une formation semble plus risqué pour l'opérateur que de procurer à l'Office un curriculum vitae ou un bilan de compétences. Contrairement aux opérateurs bruxellois, leurs homologues wallons doivent atteindre absolument leurs objectifs chiffrés pour percevoir l'entièreté des

financements consacrés au projet. La mise en danger est plus importante qu'à Bruxelles car l'absence d'un livrable entraîne instantanément le retrait d'une partie du subside. Cette situation peut être vécue par les opérateurs comme étant « audacieuse » en ce sens où ils doivent effectuer la « traversée d'une rivière en plein hiver ».

### 1.3. Stratégies des opérateurs : recours à la basse qualité, au « surbooking » de candidats et au « trafic de publics illicites »

Les opérateurs du Forem sont prêts à tout pour arriver aux quotas fixés dans la convention et obtenir leur financement. Au niveau des livrables, le Forem définit le type d'attestation à fournir par l'opérateur. Rien n'est précisé au niveau de la qualité du livrable. Certains opérateurs du Forem 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 demandeurs d'emploi réalisent un jour de travail dans une agence d'intérim ou dans un secteur qui n'a rien à voir avec la formation suivie.

Lors d'une discussion avec un agent sur le trajet vers un organisme partenaire, il me raconte que certains opérateurs ne fournissent pas des livrables 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 l'agent se pose la question de la qualité de cet emploi et du travail de l'opérateur. Les prestataires ainsi que les agents ont connaissance de ce type de stratégie.

*« 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. Je ne fonctionne pas comme ça. Je ne saurais pas envoyer des personnes en intérim dans un secteur qui ne leur convient pas. Ce n'est pas en accord avec ma philosophie. Les agences d'intérim sont très bien placées pour jouer sur les deux plans ».*

(Opérateur B. du Forem)

Afin d'atteindre les objectifs chiffrés définis par l'Office de l'Emploi, les opérateurs ont parfois recours au « surbooking ». Cette technique 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 agent appelle les « pertes au feu ». Cette pratique est essentiellement mise en œuvre du côté wallon car une partie des financements est liée à l'atteinte des résultats. L'opérateur ci-dessous informe qu'il a atteint ses résultats grâce à cette technique.

*« Il y a juste deux stagiaires qui n'ont pas obtenu de livrable 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 quand même toute l'enveloppe budgétaire ».*

(Opérateur E. du Forem)

Pour les opérateurs, prendre en charge les personnes supplémentaires ne leur coûte pas grand-chose, comme le précise l'un d'entre eux. La rémunération d'un formateur leur coûte le même prix peu importe le nombre de personnes dans la classe. Accepter quelques personnes en plus ne change pas la donne au niveau des frais fixes, comme les frais de chauffage ou de matériel pédagogique par exemple.

*« Avoir un professeur coûte le même prix qu'il y ait douze ou huit stagiaires. Il y a juste les petites charges individuelles qui changent comme les photocopies, les crayons, etc. C'est ridicule au niveau du budget par rapport au reste. Ce n'est pas parce qu'ils sont huit qu'il doit y avoir 25 % de chauffage en moins. On doit faire le suivi de la personne même si elle arrête sa formation ».*

(Opérateur E. du Forem)

Les opérateurs d'Actiris n'ont pas l'air de pratiquer cette technique. Cela peut s'expliquer en raison de la base de données dans laquelle ils doivent encoder les informations sur les demandeurs d'emploi. Le système informatique peut limiter le nombre de participants dans la formation par rapport aux objectifs de la convention de partenariat. Ce système peut limiter les pratiques de



« surbooking ». En effet, certains opérateurs ne sont pas en mesure d'utiliser cette stratégie car ils n'ont pas suffisamment de candidats pour remplir leur action de formation.

Par contre, ils ont recours au « trafic de publics illicites ». Certains d'entre eux ont décidé de faire des filières internes, c'est-à-dire de faire passer des demandeurs d'emploi 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. Ces pratiques de « filières internes » sont proscrites par le SPE. Certains prestataires prennent ce risque car ils estiment que ces pratiques permettent une fluidité dans le parcours du demandeur d'emploi et, au final, une meilleure réinsertion socioprofessionnelle. Tous ne recourent pas à cet « acte risqué » ou, du moins, ils ne le disent pas.

Les opérateurs ont plusieurs mesures en charge. Un opérateur d'Actiris explique ci-dessous qu'il compte suivre les souhaits du demandeur d'emploi. Si, en fin de mesure, le candidat a envie de faire de la recherche d'emploi, il l'orientera vers une de ses mesures dans laquelle il pourra réaliser cela. En principe, une fois que la personne a été accompagnée dans un dispositif précis, elle doit quitter l'organisme. L'opérateur ne peut pas réintroduire le candidat dans une autre de ses mesures. Pourtant, c'est ce qu'il fait de temps en temps.

*« 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 D. d'Actiris)*

Certains prestataires du Forem utilisent aussi ce type de technique. Seulement, il faut distinguer deux sortes de trafics : 1) celui entre les modules de l'appel à projets et 2) celui entre le dispositif de l'appel à projets et les formations structurelles mises en place par l'opérateur. Ces trafics de publics semblent plus présents chez les opérateurs du Forem que chez ceux d'Actiris. Cela s'explique certainement par rapport au type de financement dont une partie est liée à l'atteinte des résultats. Tandis que chez Actiris, la perception du subside est liée uniquement au recrutement des candidats. Les prestataires peuvent se sentir sous pression. Ils développent, alors, des

stratégies pour pouvoir atteindre leurs résultats et recevoir l'entièreté de leurs subsides. Un opérateur avoue ci-dessous avoir eu un différend avec son chargé de relations partenariales à propos de l'atteinte des résultats.

*« J'ai eu un petit accroc avec le chargé de relations partenariales. En fin de module, on avait 80 % des personnes qui s'engageaient dans nos formations. Ce sont des formations liées à des subsides de la Région wallonne. Le chargé m'a dit qu'on pourrait nous accuser de faire des filières internes ».*

*(Opérateur E. du Forem)*

Cette forme de « trafic » peut s'accompagner, comme le relate l'agent ci-dessous, d'une pression exercée sur les demandeurs d'emploi. Les financements, du côté du Forem, sont en partie liés au fait que le candidat reste dans la formation jusqu'à son terme. Certains opérateurs insistent, parfois, auprès de leurs stagiaires pour qu'ils restent et terminent la formation et ce, afin d'obtenir l'ensemble des subsides. Tous les opérateurs n'ont pas recours à cette technique pour maintenir leurs candidats.

*« Parfois, les opérateurs font des pressions sur les demandeurs d'emploi en leur disant qu'ils ne peuvent pas quitter la formation sinon ils auront des problèmes avec l'ONem ».*

*(Responsable SRP du Forem 8)*

Généralement, les projets introduits par les opérateurs dans le cadre des appels à projets correspondent aux secteurs d'activités pour lesquels ils ont déjà développé des formations en interne. Quand un candidat a terminé la formation liée à l'appel à projets, il intègre presque naturellement une des formations proposées par ce même opérateur, pour autant que le métier visé lui plaise. Un certain nombre de stagiaires compte approfondir la formation initialement reçue. Il est, dès lors, plus facile pour eux de rester chez le même prestataire que de changer. En principe, les candidats doivent quitter l'organisme. L'opérateur ci-dessous déclare avoir un nombre important de stagiaires qui poursuivent une formation au sein de sa structure.

*« 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. Notre idée, c'est que les gens soient réinsérés socioprofessionnellement ».*

(Opérateur E. du Forem)

Lors d'un comité de suivi<sup>85</sup>, l'agent rencontre l'opérateur pour évaluer l'atteinte ou non des objectifs par celui-ci. Pour ce faire, il récolte les livrables obtenus par les candidats. Le projet est centré sur la mobilisation et l'orientation des demandeurs d'emploi. Le type d'attestation attendu par le SPE est la réalisation d'un bilan de compétences. L'opérateur privé marchand manifeste de l'enthousiasme à l'idée que plusieurs candidats ont obtenu un emploi via les offres récoltées en interne. Il est centré sur la mise à l'emploi alors que le projet n'a pas cet objectif-là.

Certains opérateurs développent ce genre de pratique en vue de remplir leurs formations de candidats ou de combler leurs offres d'emploi. Normalement, les sessions de formation de l'appel à projets ne sont pas sensées servir de méthode de recrutement pour les filières de formation internes à l'organisme. Les prestataires justifient cet acte « risqué » par l'objectif de fluidification et de mise en cohérence du parcours des demandeurs d'emploi. Cependant, il est clair que cette stratégie permet, au final, de veiller à la pérennisation des organismes en question. L'extrait ci-dessous montre que l'opérateur recherche d'abord les financements à travers le système d'appel à projets. Pour mener à bien sa mission sociale, les prestataires sont obligés de trouver des subsides pour assurer le fonctionnement de leur organisme et développer leurs activités.

85 Observation d'un comité de suivi en date du 10 janvier 2012.

*« J'ai toujours répondu favorablement aux appels à projets car cela permet de donner du « crédit » et une compétence supplémentaire à l'organisme. Puis, j'aime beaucoup travailler en partenariat car je trouve que c'est extrêmement riche mais indépendamment de ces considérations à haute valeur ajoutée, il y a d'abord un intérêt financier à collaborer avec le Forem ».*

(Opérateur G. du Forem)

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.

#### 1.4. Intervention des agents : rappel ou assouplissement des règles

Au sein du Forem, les agents accompagnent les opérateurs tout au long de leur prestation. Ils ont pour mission de les aider à atteindre leurs résultats. Le deuxième comité de suivi sert à réorienter le projet si des problèmes se posent. Il s'agit d'un comité intermédiaire où l'agent et l'opérateur font une petite évaluation informelle de l'évolution du projet. L'agent peut être amené à donner des conseils à l'opérateur pour améliorer le développement du projet.

*« Lors d'évaluations intermédiaires, j'ai déjà vu des opérateurs qui étaient en train de partir à la dérive dans leur projet. Je leur rappelle qu'ils doivent aider les personnes à trouver un stage pour atteindre leurs résultats ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

Les comités de suivi sont en quelque sorte une manière d'anticiper la mise en place de stratégies par les opérateurs. Quand les agents « aperçoivent » ces techniques, ils jouent un autre rôle vis-à-vis des prestataires. Les directions régionales ont remarqué que les opérateurs prenaient plus de candidats dans leur formation. La technique du « surbooking » n'est initialement pas tolérée par le Forem. Si l'opérateur la pratique, les frais pour les stagiaires supplémentaires sont à sa charge.

*« On a parfois des opérateurs qui ont signé pour un projet qui prévoit de la place pour dix personnes et on constate que parfois il prend douze ou treize personnes. Il prend le surplus à ses frais ».*

(Agent D. du siège central du Forem)

Observant la pratique de « surbooking » chez certains opérateurs, les agents de certaines directions régionales ont décidé d'assouplir un peu la règle initiale. Une direction peut décider de s'en tenir à la règle initiale alors qu'une autre souhaite autoriser un surplus de cinq personnes, comme l'explique l'agent ci-dessous. En général, les directions régionales autorisent aux opérateurs de recruter une ou deux personnes en plus par rapport au quota maximal. Des difficultés se posent pour les opérateurs qui sont en collaboration avec plusieurs directions régionales. Ils doivent être bien informés des pratiques de chacune afin de ne pas commettre d'erreurs qui pourraient leur porter préjudice.

*« Dans telle région, on ne va jamais ennuyer l'opérateur s'il introduit un projet pour dix stagiaires et qu'il en recrute seize. Il sait qu'il est financé uniquement pour dix personnes mais ce n'est pas grave. Au moins, il a pu « surbooker ». Dans une autre région, on dit à l'opérateur qu'il ne peut pas en prendre trop mais on ne lui dit pas combien il peut en prendre au maximum. Ici, on a mis une règle depuis longtemps qui est de « N+2 ». Si l'opérateur dit qu'il veut en prendre trois de plus, je refuse ».*

(CRP M. du Forem 5)

L'assouplissement de la règle initiale n'empêche pas certains prestataires d'enfreindre le nouveau cadre réglementaire. Ces contournements sont réprimandés par l'Office. Les agents constatent assez rapidement que les partenaires acceptent plus de personnes dans la formation. Dans ce cas, ils

font une remarque à l'opérateur qui doit s'engager à ne plus le refaire. Dans l'extrait ci-dessus, l'agent exprime qu'il refuse les candidats en surplus. Même si certains prestataires ont plusieurs projets dans le cadre de l'appel à projets, ils ne peuvent pas « surbooker » un projet de candidats pour compenser le manque de candidats dans une autre de leurs formations. Pourtant, cela leur permettrait d'atteindre leur quota global de demandeurs d'emploi à accompagner et, en conséquence, de récupérer des financements pour combler les pertes financières antérieures. Le « surbooking » inter-projets n'est pas autorisé par le SPE. Si un opérateur accepte plus de candidats dans sa formation, les frais sont à sa charge. L'Office ne lui donnera pas de financement supplémentaire même si la personne peut être considérée comme une « sortie positive », c'est-à-dire qu'elle a obtenu un « délivrable ».

En ce qui concerne la stratégie du « trafic de publics illicites », elle pose question aux agents du Forem car elle n'agit pas nécessairement dans le réel intérêt du candidat. En effet, elle ne procure pas plus de cohérence dans le parcours du demandeur d'emploi. Les agents du Forem le remarquent rapidement lors du comité de suivi. Certaines pratiques sont plus tolérées que d'autres. Un trafic comportant la moitié des candidats de la mesure de formation n'a pas la même portée qu'un trafic concernant quelques candidats. De même qu'un trafic régulier n'est pas perçu de la même manière par les agents du Forem qu'un trafic occasionnel. Un agent raconte qu'un opérateur réalise deux modules de formation différents dans le cadre de l'appel à projets. Un manque de cohérence dans le parcours de certains candidats attire son attention.

*« L'opérateur avait un module « orientation » et un module « recherche d'emploi » dans deux régions différentes. Ce qui semble suspect, c'est qu'il transportait les stagiaires d'une région à l'autre. Il ne doit pas les garder pour alimenter son autre module. On ne veut pas ça, surtout quand il y a des difficultés de recrutement. Quand ça roule, on y fait moins attention ».*

(Responsable SRP du Forem 6)

Cette pratique n'est pas acceptée par les agents, surtout quand les opérateurs rencontrent des problèmes de recrutement. Certains moments de l'année sont propices à des difficultés de mobilisation des demandeurs d'emploi comme les vacances d'été ou la fin d'année civile. Durant ces périodes critiques, le trafic doit se fluidifier pour permettre aux demandeurs d'emploi

d'intégrer les modules d'autres prestataires. Cependant, la réaction des prestataires est de « bloquer » le trafic, en gardant les candidats dans leurs modules ou en effectuant des filières internes. Quand le recrutement est difficile car les demandeurs d'emploi sont « manquants » ou « immobilisés » dans le trafic, les opérateurs sont plutôt préoccupés par la survie de leur organisme que par la mise en cohérence du parcours des candidats.

D'après les dires de l'agent ci-dessus, il semble que les CRP adoptent plus facilement une attitude de vigilance à l'égard des opérateurs à partir du moment où ils ont connaissance d'un manque ou d'une immobilisation de demandeurs d'emploi sur le chemin de l'insertion socioprofessionnelle. Les prestataires ont plus facilement tendance à faire du « trafic de publics illicites » à ce moment-là. Sinon, en période de circulation « normale », les chargés semblent prêter moins attention aux pratiques mises en œuvre par les opérateurs en la matière. Ils surveillent par « coup de sonde », comme le précise l'agent ci-dessous.

*« L'auto-alimentation, c'est le fait de suivre une action qui est temporaire puis l'organisme d'insertion considère que le candidat peut entrer dans sa formation structurelle. Il y a des quotas à respecter et il faut que ça corresponde au besoin des personnes. C'est surveillé par coup de sonde ».*

*(Agent U. du siège central du Forem)*

Les agents mettent en garde les prestataires à partir du moment où ils ont l'impression que ceux-ci utilisent le système de filières internes, c'est-à-dire le « trafic de publics illicites ». Le recours à l'« acte audacieux » constitue une forme de non-respect de la convention. Lors d'un comité de suivi<sup>86</sup>, le chargé a des soupçons par rapport à la réalisation d'une filière interne. Le type d'attestation attendu par le SPE est la réalisation d'un bilan de compétences. Plusieurs candidats ont obtenu un emploi via les offres de l'agence d'interim. L'agent a mis en garde l'opérateur privé marchand par rapport au type de livrable à fournir. Si les personnes obtiennent un emploi, c'est bien mais le job ne correspond pas toujours à leur projet professionnel. Certains contrats relèvent de l'interim. L'agent précise l'objectif de l'action de « mobilisation et d'orientation » à l'opérateur.

86 Observation d'un comité de suivi en date du 10 janvier 2012.

Lors d'un autre comité de suivi<sup>87</sup>, le CRP agit de même vis-à-vis de l'opérateur, qui est, dans ce cas-ci, un organisme de type privé non-marchand. Presque la totalité des stagiaires sont restés dans l'organisme pour poursuivre leur parcours de formation. Cette proportion étant trop importante, le chargé a dû rappeler les consignes en la matière au prestataire. Il n'a pas refusé les livrables des candidats concernés. Il aurait pu le faire car l'opérateur a fait un « trafic de publics illicites » mais le chargé s'est contenté d'un avertissement dans un premier temps. L'agent peut le notifier dans le procès-verbal du comité de suivi ainsi que dans le rapport d'évaluation annuel. La conséquence de son refus aurait été la perte pour l'opérateur de la partie des subsides réservés à l'atteinte des résultats. On peut supposer qu'en cas de « récurrence » en la matière, l'agent aura recours à des moyens ayant plus d'impacts sur l'opérateur. Il a précisé lors du comité de suivi que l'idéal serait de ne pas dépasser cinquante pourcent.

Du côté bruxellois, les agents ont pour rôle de rappeler les règles de fonctionnement et les clauses de la convention de partenariat. Ils reprécisent les quotas de sorties positives à atteindre ; tout en rassurant les prestataires sur le fait que la non-atteinte des résultats ne donne pas lieu à des sanctions financières. Le recrutement des candidats compte pour l'obtention du subside. Les agents ont pour mission de constamment donner de l'information aux opérateurs sur le fonctionnement d'une collaboration avec l'Office de l'Emploi.

*« C'est la même chose pour les sorties positives. On dit aux opérateurs qu'ils doivent atteindre 65%. L'année passée, ils étaient à 20%. Ils n'ont pas perdu des sous à cause de ça. Il n'y a rien qui se passe. En Comac, ils vont se plaindre mais on va leur redire que c'est à termes qu'on tiendra compte des résultats. Ce n'est pas maintenant ».*

*(Agent E. d'Actiris)*

Les opérateurs bruxellois pratiquent uniquement le « trafic de publics illicites ». Il semble que cette stratégie est peu répandue car peu d'opérateurs et peu d'agents en ont parlé. Une manière pour les agents d'Actiris de surveiller ce « trafic », est de se référer à leur base de données. Cette plateforme

87 Observation d'un comité de suivi en date du 28 novembre 2011.

informatique informe les agents du parcours des demandeurs d'emploi. En conséquence, ils sont en mesure de pouvoir vérifier si un candidat poursuit ou non son parcours chez le même opérateur. En analysant le parcours, l'agent peut estimer si l'opérateur effectue ou non des « trafics ». Les agents du service support réseau réalisent des coups de sonde car leur petit nombre ne leur permet pas de contrôler en permanence la « circulation » des demandeurs d'emploi.

### 1.5. Tension entre registre domestique, monde civique et cité par projets

Face cette épreuve, les agents des SPE interviennent de différentes manières auprès des opérateurs. Du côté d'Actiris, les agents ont plutôt tendance à s'inscrire dans une logique de contrôle des opérateurs. La présence d'une base de données informatisée, commune entre Actiris et ses partenaires, permet aux agents de procéder à des contrôles des pratiques des opérateurs. Les agents sont en mesure de surveiller la « circulation » des demandeurs d'emploi par l'accès à leur dossier. Le « trafic de publics illicites » a l'air d'être peu répandu chez les opérateurs bruxellois. Les agents n'ont pas évoqué la présence particulière de cette pratique.

Quand les agents remarquent une anomalie, ils appliquent les règles fixées dans la convention de partenariat et dans le cahier des charges de l'appel à projets. La *règle* est appliquée directement sans prise de contact préalable avec l'opérateur. Les agents n'appellent pas l'opérateur concerné pour lui expliquer la décision prise à son égard. Cette pratique ne se fait pas dans le cadre d'une gestion de partenariat de type collectif. Le registre civique semble être prédominant dans la manière dont les agents font face aux stratégies des opérateurs dans cette épreuve.

Par contre, les agents agissent de manière différente dans une gestion du partenariat de type individuel. Ils ont développé une proximité avec les prestataires qui les incite à prendre contact ou à les rencontrer pour discuter de la situation. C'est le cas au sein du Forem où la règle ne sera pas appliquée drastiquement sans une prise de contact préalable avec l'opérateur. Il est important de préciser que les directions régionales ont leurs propres méthodes d'intervention face aux stratégies de « surbooking » et de « trafics de publics illicites ». Certaines directions vont assouplir la règle

pour s'adapter au vécu des opérateurs tandis que d'autres vont s'atteler à appliquer la règle telle qu'édictee initialement.

Ces différentes méthodes traduisent un degré de « familiarité » (Luhmann, 2004/1) différent selon les directions régionales. Certaines directions ont plutôt tendance à être dans le registre domestique familial alors que d'autres sont dans le registre domestique autoritaire. Dans le cas du « familial », elles veulent « protéger » les opérateurs d'éventuelles sanctions financières s'ils n'atteignent pas des résultats. Un moyen de le faire est d'assouplir la règle initiale en autorisant un peu de « surbooking » et de « trafic ». En agissant de la sorte, les directions régionales manifestent l'envie de maintenir de « bonnes » relations avec les opérateurs. Le registre domestique familial est au service du monde connexionniste.

Par contre, les directions régionales qui ont plutôt tendance à être dans le registre domestique de type autoritaire, elles, n'assouplissent pas facilement les *règles*. Si l'Office fixe le quota de candidats à dix pour une session de formation, elles appliqueront cette règle-là. Elles ont décidé de s'en tenir au cadre initial. Quand un opérateur « surbooke » ou réalise un « trafic », elles lui rappelleront la *règle*, le *cadre légal* à respecter. Elles adoptent une attitude « autoritaire », comme si elles reprécisaient les limites à un « enfant désobéissant ». Elles privilégient le monde civique au registre connexionniste. Le registre domestique de type autoritaire apparaît pour soutenir le registre civique.

Les directions régionales jouent les deux rôles, à la fois celui de « protecteur » et celui de l'« autoritaire ». Certaines sont plus l'un que l'autre. Quand les opérateurs franchissent les nouvelles *règles* établies en matière de « surbooking » ou de « trafic », les agents des directions régionales dites « familières » adoptent, dans ce cas-là, une attitude « autoritaire ». Ils rappellent le nouveau *cadre* de collaboration à l'opérateur et appliquent les règles de façon drastique avec la mise en place de sanctions. Leur attitude fait référence au registre domestique autoritaire et au monde civique. Il est important de noter que l'intervention du monde domestique dénature la relation partenariale. L'opérateur n'a plus le statut de partenaire mais « d'enfant ». La relation devient fortement asymétrique.

## 2. LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE PARTENARIAT

La convention de partenariat signée entre l'opérateur et le SPE court pour une ou plusieurs années. Quand elle dure plusieurs années, elle est renouvelée en fin de chaque année civile. Dans certaines circonstances, il se peut qu'elle ne fasse pas l'objet d'un renouvellement. Un opérateur peut décider de stopper la collaboration si son projet ne se déroule pas bien. Le SPE n'arrête pas un conventionnement en cours de route sauf en cas de grave problème. À la fin de chaque année civile, le projet subit une petite évaluation et l'opérateur est amené à renouveler son contrat pour un an. La dérogation à la règle de réserve et le manque de candidats ont mis l'opérateur en grande difficulté financière. Il n'a pas voulu poursuivre la collaboration avec le SPE, comme l'exprime l'agent ci-dessous.

*« Un opérateur a refusé de renouveler sa convention de partenariat. Il n'avait pas respecté la règle de réserve de 20% de son volume d'activité. L'appel à projets était sa principale activité. Il a eu des soucis de recrutement à une session de formation. Il n'a pas obtenu tout le subventionnement ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

Une fois que la convention de partenariat arrive à son terme, les opérateurs souhaitent déposer un nouveau dossier de candidature pour poursuivre la collaboration avec l'Office. Ils doivent attendre le lancement d'un nouvel appel à projets pour déposer leur dossier et, en conséquence, tenter leur chance d'un renouvellement de leur convention de partenariat avec le SPE, pour autant qu'ils soient sélectionnés par les évaluateurs.

*« On est à chaque fois partant pour un nouvel appel à projets. Maintenant, si les règles du jeu changent et que ça devient des contraintes pour nous, on verra ce que l'on fera. D'abord, j'en discute avec ma responsable. Je vois avec le responsable financier si ça tient la route. On analyse. On rentre le projet ».*

(Opérateur A. du Forem)

Certains opérateurs, surtout du côté d'Actiris, peuvent se retrouver en grande difficulté si leur convention de partenariat n'est pas renouvelée. Ils dépendent (presque) entièrement de l'Office d'un point de vue financier. Ils recevaient un subside structurel avant l'apparition du système d'appels à projets. Depuis la mise en place de ce dispositif, le financement est fonction de la durée de l'appel à projets. Contrairement à leurs homologues wallons, les opérateurs bruxellois ne sont pas soumis à une règle de réserve où le projet introduit dans l'appel à projets est limité à un certain volume de l'activité de l'organisme. Dans certaines situations, ils consacrent l'entièreté du volume d'activité à l'Office de l'Emploi.

*« Certains organismes sont entièrement financés par Actiris. C'est le cas pour une partie des opérateurs A.R.A.E. (Atelier de Recherche Active d'Emploi). Ils n'ont pas de fonds propres. Si Actiris se retire, l'organisme n'existe plus. Ils sont totalement dépendants d'Actiris ».*

(Agent L. d'Actiris)

*« Le subside est vital pour la poursuite de nos activités. On n'a pas d'autres types de revenus ».*

(Opérateur K. d'Actiris)

Du côté des SPE, les agents souhaitent poursuivre ou stopper la collaboration avec les opérateurs. Ce souhait est fonction de la manière dont le partenariat s'est déroulé. Quand les agents reçoivent des plaintes de stagiaires, ils interpellent les opérateurs pour comprendre la situation. Ils découvrent, parfois, que les prestataires ne réalisent pas correctement leur travail. À partir du moment où ces difficultés sont récurrentes, les agents envisagent de ne plus renouveler la convention de partenariat.

*« Si la collaboration se passe mal, il y a peu de chance qu'on reprenne l'opérateur. Je sais que je dois avoir certains opérateurs plus à l'œil que d'autres. Ce n'est pas qu'ils vont « filouter » mais je dois plus les recadrer. Ils se permettent un peu trop de latitude ».*

(CRP R. du Forem 2)

*« La pluri-annualité des appels à projets a été mise en place pour stabiliser un peu les associations. Maintenant, on n'est pas à l'abri d'un opérateur qui dysfonctionne. On a vu parfois des groupes de stagiaires entiers qui venaient se plaindre de l'opérateur. On doit aussi avoir la possibilité de se débarrasser d'un opérateur ».*

(Responsable SRP du Forem 1)

*« Un stagiaire m'a téléphoné pour me demander si c'était normal de travailler de 4 heures du matin à 23 heures. Je lui ai dit de photocopier son horaire et de me l'envoyer mais l'opérateur est intelligent, il ne l'a pas noté. S'il arrive un accident, le stagiaire ne sera pas couvert. Si l'opérateur change les horaires de formation, il doit prévenir le Forem. On reçoit plein de plaintes de stagiaires car ils ne sont pas payés dans les temps. Ce sont des choses comme celles-là que l'opérateur ne respecte pas ».*

(CRP Q. du Forem 3)

*« Auparavant, pour interrompre une collaboration, il y avait une longue procédure. Maintenant, avec le système d'appel à projets, on peut se séparer des opérateurs qui ne conviennent pas ».*

(Agent C. d'Actiris)

Les agents des SPE ne sont pas en mesure de pouvoir décider seuls du renouvellement ou non de la collaboration avec l'opérateur. Ils doivent se soumettre aux règles de la procédure de sélection utilisées dans le cadre des appels à projets.

## 2.1. Qualification de l'épreuve. Le renouvellement de la collaboration : un défi

L'arrivée de la convention de partenariat à son terme est ressentie comme un « défi » par les opérateurs. La fin du conventionnement signifie pour eux la perte d'un financement avec pour impact une diminution de leur volume d'activité et un licenciement de leurs formateurs. Ils se sentent mis en situation de danger par la potentielle perte de la collaboration avec le SPE. La réduction de leur activité les amènera à avoir moins d'influence sur le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Du côté du SPE, le moment de renouvellement de la convention de partenariat peut être vécu par les agents comme une mise en danger à partir du moment où l'opérateur n'effectue pas correctement sa prestation. Le danger apparaît à la suite de plaintes déposées par les stagiaires à l'Office de l'Emploi. Le dépôt de plaintes répétitives est considéré par les agents comme le signal d'un problème important, ce qui peut les amener à ne pas poursuivre la collaboration avec ces opérateurs-là.

Quand les agents accompagnent des opérateurs manquant de professionnalisme, ils vivent la relation partenariale comme un « défi » car les demandeurs d'emploi sont en quelque sorte en « danger ». L'encadrement fourni par l'opérateur n'a pas un impact positif sur le parcours du stagiaire. Ce type de situation est plutôt vécu du côté du Forem car le dispositif d'appel à projets a été éprouvé depuis plus d'années que du côté bruxellois. Les agents connaissent mieux les opérateurs, vu le suivi de proximité, ainsi que les failles du système d'appel à projets.

## 2.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve

Cette épreuve existe à cause du système d'appel à projets en lui-même. Celui-ci a pour objectif d'établir avec les opérateurs des collaborations d'une durée limitée à quelques années uniquement. Chaque SPE choisit la temporalité que couvrira l'appel à projets. L'Office a l'occasion de modifier son réseau de partenaires à chaque lancement d'un nouvel appel. Un conventionnement de type structurel permet aux opérateurs d'être dans une situation financière plus confortable. Dans un appel à projets, les financements sont limités à la durée de la convention de collaboration.

Les SPE sont, parfois, mis en danger s'ils poursuivent la collaboration avec certains opérateurs. Cette situation résulte d'éléments intrinsèques au partenaire privé. Ce dernier ne s'attelle pas, volontairement ou involontairement, à résoudre les problèmes issus du partenariat. Tout au long de la collaboration, les agents récoltent de l'information sur l'opérateur. Quand le partenariat ne se déroule pas bien, ils accumulent un ensemble d'éléments négatifs qui ne les incitent pas à renouveler la convention de partenariat. Ils vont « à la pêche aux informations », selon leur expression. La récurrence des problèmes rencontrés ne met pas les agents (évaluateurs) en confiance. Du côté du Forem, les difficultés sont notifiées dans les

documents servant à l'encadrement des prestataires. Les procès-verbaux de comités de suivi contiennent toutes ces informations.

Du côté d'Actiris, les procès-verbaux des comités d'accompagnement contiennent les problèmes globaux rencontrés par les opérateurs. Les agents d'Actiris peuvent voir si les opérateurs réalisent correctement leur travail à partir de la base de données et de la présence ou non de plaintes de stagiaires. La gestion du partenariat de type collectif ne permet pas de récolter de fines informations sur le travail des opérateurs. Les comités d'accompagnement ont pour visée de donner de l'information à ceux-ci. Ils ne servent pas à encadrer les projets mis en place par les prestataires. De plus, la récente apparition du système d'appel à projets (2008) met les agents dans une posture de « débutants » dans le sens où des outils de suivi doivent encore être créés ou améliorés.

Les agents des SPE se basent aussi sur l'évaluation quantitative afin de voir si l'opérateur a atteint ou non ses résultats. Ils tiennent compte de l'évaluation qualitative en prêtant plus particulièrement attention à l'aspect relationnel. Cet aspect est très présent au niveau du Forem du fait d'être inscrit dans une gestion individualisée du partenariat. La réputation de l'opérateur est construite à travers tous les moments de la vie du partenariat. Toutes les épreuves donnent des indications aux agents sur le professionnalisme de l'opérateur. Les agents s'informent aussi auprès des autres services du SPE et auprès des stagiaires. Par exemple, ils tiennent compte du nombre de plaintes déposées par les demandeurs d'emploi. L'ensemble de ces sources d'information permet aux agents d'être en mesure d'établir une « étiquette réputationnelle » pour chaque opérateur. Cette étiquette va influencer les évaluateurs lors de la procédure de sélection.

### 2.3. Stratégies des opérateurs. De la demande d'information au « surbooking » de dossiers

Face à l'épreuve du renouvellement de la convention de partenariat, les opérateurs bruxellois et wallons essaient d'obtenir des informations auprès des agents pour connaître les dates du prochain appel à projets. Ils introduisent simplement une demande lors d'une rencontre avec l'agent ou lors d'un appel téléphonique. Les opérateurs viennent simplement aux nouvelles. Certains d'entre eux développent une stratégie particulière

pour s'assurer du maintien des postes de leurs formateurs. Ils rédigent un maximum de dossiers de candidature afin d'obtenir au moins une convention de partenariat avec le SPE. Démultiplier le nombre de dossiers les rassure sur le fait qu'un d'entre eux sera au moins retenu. Une limite en la matière est fixée par la réglementation de l'appel à projets. Le texte de l'appel à projets numéro six précise que « l'ensemble des projets déposés par un opérateur ne peut correspondre à une augmentation de plus de 20% du volume de son activité régulière » (p.9). Cette règle de « réserve » est énoncée pour protéger l'opérateur contre la mise en danger financière de l'organisme.

La suppression du subside de l'appel à projets ne doit pas, en principe, ébranler la viabilité de celui-ci. Si l'opérateur mise tout sur l'appel à projets, il risque de subir une perte importante de son volume d'activité s'il n'est pas repris dans l'appel à projets suivant. Dans ce cas, il peut effectivement avoir une perte importante au niveau financier. La mise en danger de l'opérateur intervient au moment du renouvellement de la convention de partenariat. La règle de réserve fixée par le SPE vise à éviter ce genre de situation critique. Malgré la présence de cette règle, il n'empêche que certains prestataires vivent le traitement de leur dossier de candidature comme une source « d'angoisse ». À travers l'extrait ci-dessous, le prestataire exprime sa crainte par rapport au fait de ne pas être en mesure de pouvoir prolonger les contrats de travail de ses employés, engagés via les financements de l'appel à projets. Il fait part de la stratégie qu'il développe pour tenter de maintenir ses travailleurs en poste.

*« 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 sûr d'en obtenir au moins un. Jusqu'ici, la stratégie a été payante mais elle est contraignante ».*

(Opérateur G. du Forem)

Du côté wallon, les opérateurs recourent aussi 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 évaluateurs. 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. Les opérateurs du Forem 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.

Un ancien opérateur introduit un dossier de candidature pour maintenir un certain volume d'activité et un certain nombre de postes au sein de son organisme. Il attend impatiemment la réponse de l'Office de l'Emploi pour savoir s'il doit licencier ou non ses travailleurs. Si la lettre contient un *jugement* négatif, l'opérateur est mis en situation de danger car il n'a plus de rentrées financières pour le paiement des préavis. Un nouvel opérateur n'ayant pas encore constitué son équipe ne vivra pas ce type d'épreuve. La mise en danger apparaît lorsque l'enjeu engagé est important. Dans ce cas-ci, il s'agit d'un enjeu financier.

Les anciens prestataires wallons se mettent volontairement en situation de danger vis-à-vis du SPE par le recours à la technique du surbooking. Les opérateurs bruxellois 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, chez Actiris. Les opérateurs n'ont pas encore trouvé la « ruse ». En Région wallonne, la dynamique d'appel à projets est mise en place depuis presque dix ans. Les évaluateurs du Forem observent un certain nombre d'effets d'habitude et la mise en place de certaines stratégies par les opérateurs. Les effets d'habitude se remarquent au niveau de la rédaction du dossier de candidature. Au fur et à mesure des années, les opérateurs ont appris à rédiger leur dossier de sorte à ce qu'ils soient acceptés. Par contre, la pratique de surbooking, elle, semble nouvelle.

## 2.4. Intervention des agents : de l'information à la vérification

Face à cette épreuve, les agents donnent de l'information aux opérateurs sur le lancement d'un nouvel appel à projets. Ils fournissent l'information dès qu'il la possède. Afin que tous les opérateurs soient sur un même pied d'égalité, les documents concernant le dépôt de dossiers sont publiés sur le site internet de l'Office. En dehors de ce rôle, les agents, plus particulièrement ceux du Forem, aident les opérateurs à construire leur dossier de candidature en leur donnant des conseils tout au long de la mise en œuvre du précédent projet.

*« Déjà maintenant, je discute avec les opérateurs, dans les grandes lignes, du projet à déposer pour le prochain appel à projets. Je le fais même si l'appel n'est pas encore lancé. Ils peuvent déjà y réfléchir, en tout cas, pour ceux qui ont un projet cette année-ci. On discute de ce qui pourrait être modifié, de ce qui nous intéresse. Ça les aide à rédiger »*

(CRP I. du Forem 7)

*« Si les opérateurs sont intelligents, ils reprennent les idées du travail que l'on a fait ensemble tout au long du conventionnement. Ils utilisent ces idées pour améliorer leur projet et introduire un nouveau dossier de candidature ».*

(CRP K. du Forem 6)

À partir du moment où les opérateurs rédigent leur dossier de candidature, les agents ne peuvent plus donner de conseil. Un vade-mecum de questions-réponses typiques a été réalisé par le siège central afin de garantir l'équité entre opérateurs. Du côté d'Actiris, les opérateurs sont laissés à eux-mêmes pour la construction de leur dossier de candidature. La stratégie de « surbooking » est connue en partie de certains agents du Forem.

*« On sait que ceux avec qui on a l'habitude de fonctionner, ils vont demander cinq sessions de formation pour être certains d'en avoir au moins deux. Ils ont le truc ».*

(Responsable SRP du Forem 4)

Ce n'est pas toujours facile pour les agents d'identifier la technique de « surbooking ». Parfois, les opérateurs ne se mettent pas en situation de danger même s'ils introduisent un nombre important de dossiers de candidature. C'est le cas des organismes privés de grande taille qui sont en mesure de pouvoir introduire des dossiers par dizaine. Il peut s'avérer difficile pour les évaluateurs de faire le tri entre les opérateurs qui sont en mesure de les mettre en œuvre de ceux qui ne le sont pas.

Un agent du Forem avoue qu'il n'est pas toujours possible, pour certains prestataires comme les privés marchands, de vérifier le respect de cette règle de réserve. Il semble plus difficile d'exercer un contrôle car ils ont généralement recours à la création de filiales. Les agents semblent ne pas nécessairement être en mesure de pouvoir vérifier si l'introduction d'un nombre conséquent de dossiers de candidature se fait dans le but d'assurer la viabilité de l'organisme.

Dans le chapitre sur la sélection, nous avons évoqué la situation d'un opérateur dont l'ensemble des dossiers de candidature a été jugé positivement. L'organisme, étant de petite taille, n'a pas été en mesure de mettre en place tous les projets. Il n'aurait pas pu atteindre les objectifs fixés par la convention de partenariat. Le SPE a préféré anticiper cette difficulté en procédant à la réduction de leur nombre de moitié afin d'éviter la mise en danger de l'organisme en question. Dans ce cas-là, il s'est rendu compte du manque de faisabilité.

Le « surbooking interne » aux dossiers de candidature semble encore plus facile à contrôler pour les évaluateurs que le « surbooking externe ». Les évaluateurs tentent de tempérer la « gourmandise » des opérateurs qui ont recours à cette stratégie. Pour ce faire, ils se donnent pour ligne de conduite de veiller impérativement à la faisabilité des projets. Pour ce faire, ils peuvent diminuer soit le nombre de dossiers sélectionnés soit le nombre de sessions de formation à prester et/ou de stagiaires à encadrer. En pratiquant ces réductions, ils espèrent assurer une certaine qualité au niveau de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La philosophie de l'appel à projets conduit à ce type de pratique afin de répondre à l'objectif de diversification de l'offre de formation. Diversifier passe notamment par la réduction du nombre de sessions et/ou dossiers d'un opérateur pour permettre à ses homologues d'obtenir un conventionnement

avec l'Office de l'Emploi. Les agents préfèrent sélectionner plusieurs opérateurs plutôt qu'un seul d'entre eux. Pour justifier cette réduction auprès des opérateurs mécontents, ils se réfèrent à la philosophie du dispositif d'appel à projets.

## 2.5. Tension entre le monde domestique et le monde connexionniste

Différents registres de justification interviennent dans cette épreuve selon qu'elle est vécue du point de vue de l'opérateur ou de celui des agents de l'Office de l'Emploi. La question du renouvellement inquiète les opérateurs. Certains d'entre eux mettent en place des stratégies. Soit ils demandent simplement des informations aux agents sur le lancement du prochain appel à projets soit ils pratiquent le « surbooking ». Dans le cas de la demande d'information, les agents s'attellent à leur faire parvenir une réponse. Ils peuvent se référer à un vade-mecum réalisé par le siège central avec les réponses types à fournir à l'opérateur en fonction de sa question. Ils vont aussi donner des conseils aux opérateurs pour la rédaction de leur dossier de candidature. Cette attitude relève du registre connexionniste. Les agents cherchent à maintenir les *liens* avec les opérateurs. Ils sont, néanmoins, limités dans leur intervention vis-à-vis des opérateurs car ils doivent être justes.

À partir du moment où l'agent ne s'en tient pas aux réponses prédéfinies, il déroge à ces valeurs. Donner un avis sur le dossier de candidature mais aussi fournir plus d'informations ou de conseils à un opérateur relève d'une attitude protectrice. L'agent adopte l'attitude du « protecteur » du monde domestique. La mobilisation du registre domestique dénature la relation partenariale. L'opérateur n'est plus considéré comme le *grand* du registre connexionniste, c'est-à-dire un partenaire, mais comme le *petit* du registre domestique, celui qu'il faut protéger afin de maintenir le *lien*. Le registre domestique de type familial est au service du monde connexionniste mais la relation devient fortement asymétrique entre les parties-prenantes.

Du côté du Forem, les opérateurs recourent au « surbooking » de dossiers. Quand les agents ont des soupçons, ils vérifient la viabilité de l'organisme à mettre en œuvre tous les projets déposés. Ils se réfèrent à leur bon sens pour évaluer la faisabilité des projets. Les agents en direction régionale

ont connaissance de la pratique du « surbooking » chez certains de leurs opérateurs. Ils n'apprécient pas ce type de stratégie mise en place pour s'assurer un conventionnement avec le SPE. Bien souvent, ils tempèrent la « gourmandise » des opérateurs en réduisant d'office le nombre de dossiers de candidature ou de sessions de formation. Face à ces attitudes opportunistes, les agents adoptent une attitude « autoritaire » en mettant un terme à l'acte risqué entrepris par l'opérateur. Ce type de réaction engendre, tout comme ci-dessus, une asymétrie de la relation partenariale.

Par contre, quand l'épreuve se situe du côté du SPE, les mondes de justification mobilisés par les agents sont différents. La question du renouvellement de la convention apparaît quand la collaboration avec l'opérateur pose problème. Les agents cherchent des éléments objectifs pour refuser le dossier de candidature de l'opérateur si celui-ci en dépose un lors d'un prochain appel à projets. Stopper la collaboration signifie une *déconnexion des liens* entre l'opérateur et l'Office. Les agents récoltent un ensemble d'informations sur l'opérateur afin de justifier la rupture de la *connexion*. Ces informations alimentent « l'étiquette réputationnelle » de l'opérateur.

## CONCLUSION

L'étape de l'évaluation du projet est secouée par deux épreuves (cf. tableau 9) qui sont la mesure des résultats et le renouvellement de la convention de partenariat. La première épreuve est vécue par les opérateurs comme un mélange de « pari » et de « défi ». La manière dont l'Office procède à la mesure des résultats n'est pas toujours très claire pour certains opérateurs. La mesure des résultats peut aussi être perçue comme une mise en danger par les opérateurs ne parvenant pas à répondre aux exigences de l'Office de l'Emploi en la matière. Cette épreuve peut s'expliquer par les modalités de financements définies par chaque SPE.

La deuxième épreuve est assimilée tant par les opérateurs que par les services publics de l'emploi comme un défi. Perdre le conventionnement avec l'Office constitue pour les prestataires une mise en danger. Leur volume d'activité subit une diminution ainsi que leurs financements. L'étape du renouvellement de la convention est une épreuve pour les opérateurs à cause du système d'appel à projet et ses modalités pratiques. Du côté des SPE, la poursuite de la collaboration avec certains prestataires s'avère risquée en raison d'un manque de professionnalisme dans le chef de ceux-ci. Cette épreuve s'explique par la présence de comportements inappropriés chez l'opérateur, vis-à-vis, par exemple, de la gestion administrative du projet.

Les opérateurs développent des stratégies pour faire face à ces deux épreuves. Pour garantir l'atteinte des objectifs, ils entreprennent des actes risqués comme le recours au « surbooking de candidats » (uniquement du côté du Forem) et au « trafic de publics illicites ». Certains opérateurs du Forem avouent aussi faire de la basse qualité en ce sens où ils fournissent à l'Office de l'Emploi des livrables « médiocres ». Aucune précision n'est donnée par l'Office sur la qualité du livrable. Certains opérateurs profitent de cette zone de flou.

En ce qui concerne l'épreuve du renouvellement de la convention, les opérateurs se contentent de demander des informations aux agents sur la sortie d'un nouvel appel à projets et sur la manière de rédiger leur dossier de candidature. Certains opérateurs wallons recourent au « surbooking de dossiers ». Ces stratégies sont plus spécifiquement mises en œuvre par les anciens opérateurs.

Face à l'épreuve de la mesure des résultats, les agents exercent des contrôles pour traquer les opérateurs qui pratiquent le « surbooking de candidats » (uniquement du côté du Forem) et des « trafics de publics illicites ». Ces pratiques étant plus développées du côté wallon, les agents du Forem procèdent systématiquement à des contrôles, ce qui n'est pas le cas du côté bruxellois. Ils rappellent les règles aux opérateurs qui entreprennent ces types d'actes risqués. Certaines directions régionales ont assoupli un peu la règle pour autoriser les opérateurs à pratiquer un peu de surbooking. Du côté d'Actiris, les agents informent et rassurent les opérateurs par rapport au fait que le financement de l'action de formation n'est pas lié aux résultats mais au recrutement des candidats.

Face à l'épreuve du renouvellement du contrat de collaboration, les agents donnent de l'information aux opérateurs. Ils les contrôlent et les mettent en garde face à la pratique du « surbooking de dossiers ». Tout au long de la collaboration, les agents récoltent de l'information sur l'opérateur pour alimenter son « étiquette réputationnelle ». L'ensemble de ces informations peut être mobilisé par les évaluateurs en comité de sélection pour étayer leur décision à propos du dossier de candidature de l'opérateur.

Les mondes de justification mobilisés dans ces deux épreuves sont différents. Pour faire face au problème des résultats, les agents se réfèrent au cadre et règles fixées par le cahier des charges de l'appel à projets. On peut observer la prédominance du monde civique. Par contre, dans l'épreuve du renouvellement de la convention de partenariat, les agents se réfèrent principalement au monde connexionniste et au registre domestique.

Tableau 9 : L'analyse des épreuves liées à l'évaluation des projets

Étape	Épreuves (du côté du Forem = F ; du côté d'Actiris = A)	Formes logiques	Facteurs explicatifs	Stratégies développées par les opérateurs	Types d'opérateur	Intervention des agents du SPE	Mondes de justification (SPE)
Évaluation des projets	3.1. Résultats difficiles à mesurer	Pari et Défi pour opérateur	Modalités de financement	Faire de la basse qualité (F) Faire du surbooking de candidats (= acte risqué) (F) Faire du trafic de publics illicites (= acte risqué)	Anciens opérateurs	Contrôler Rappeler les règles Autoriser un peu de surbooking (F) Informer et rassurer (A)	Civique Domestique
	3.2. Renouvellement de la convention	Défi pour opérateurs	Système d'appel à projets et ses modalités	Demander des informations Faire du surbooking de dossiers (= acte risqué) (F)	Anciens opérateurs	Informer Récolter de l'information Mettre en garde si « surbooking »	Domestique Connexionniste
		Défi pour SPE	Éléments intrinsèques à l'opérateur				



## CHAPITRE 7 LA CIRCULATION D'OBJETS POUR PÉRENNISER LE PARTENARIAT ?

Les trois chapitres précédents consacrés au conventionnement entre l'Office de l'emploi et les opérateurs privés, au suivi et à l'évaluation des projets mis en place par ces derniers nous ont permis de rendre compte en détail des épreuves potentielles de la vie des PPP dans le champ de l'emploi. La collaboration peut être secouée par une multitude d'épreuves liée aux aspects administratifs, relationnels, financiers et comportementaux. Les formes logiques d'Ogien (2006) ont servi à qualifier la manière dont les parties-prenantes vivent la relation partenariale lors de l'apparition des épreuves.

Dans cette partie, nous nous attellerons à voir dans quelle mesure les formes logiques s'articulent entre elles. Puis, nous nous intéresserons aux types de stratégies développées par les prestataires pour faire face aux épreuves et à l'intervention des agents vis-à-vis des opérateurs. L'analyse nous permettra d'établir un lien entre les mondes de l'opinion et domestique. Ensuite, nous nous centrerons sur les « *dispositifs de confiance* » (Karpik, 1996) émis par le SPE. C'est ce que nous appellerons la circulation des objets. Parmi l'ensemble de ces objets, nous verrons qu'une partie d'entre eux appartient à la catégorie des « cadeaux ». Nous terminerons par interroger le « sens de circulation » de ces derniers.

### 1. UNE ARTICULATION DES FORMES LOGIQUES DE LA CONFIANCE

Un service public de l'emploi ne peut déléguer une partie de ses missions à un opérateur privé d'insertion socioprofessionnelle qu'à partir du moment où une série de « *garanties de représentation* » (Ogien, 2006) sont échangées. Tant le partenaire public que privé doit s'assurer de la fiabilité de l'autre. L'Office de l'Emploi s'engage, quant à lui, à respecter les valeurs d'objectivité, d'équité et de neutralité dans la procédure de sélection des dossiers de candidature déposés par les prestataires potentiels.

Si le dossier est retenu au terme de la procédure, une convention de partenariat est signée entre l'Office et l'opérateur. Cette convention stipule les droits et devoirs de chaque partie-prenante. Le SPE garantit des ressources financières par l'allocation de financements en échange de ses prestations. Il promet également l'envoi de demandeurs d'emploi chez le partenaire afin de l'aider dans son processus de recrutement. De plus, il assure un accompagnement – individuel du côté du Forem et collectif du côté d'Actiris – dans la mise en œuvre du projet. Pour ce faire, il met à leur disposition des professionnels qui sont présents pour les écouter et les aider à résoudre leurs difficultés.

Un des deux services publics de l'emploi – Actiris – offre également des garanties spécifiques. D'abord, il garantit un service bilingue, c'est-à-dire francophone et néerlandophone, suivant la région dans laquelle il se situe. Ensuite, il fournit des ressources cognitives pour aider ses partenaires à encoder les informations sur les demandeurs d'emploi dans sa base de données. Il leur assure une formation et une aide téléphonique.

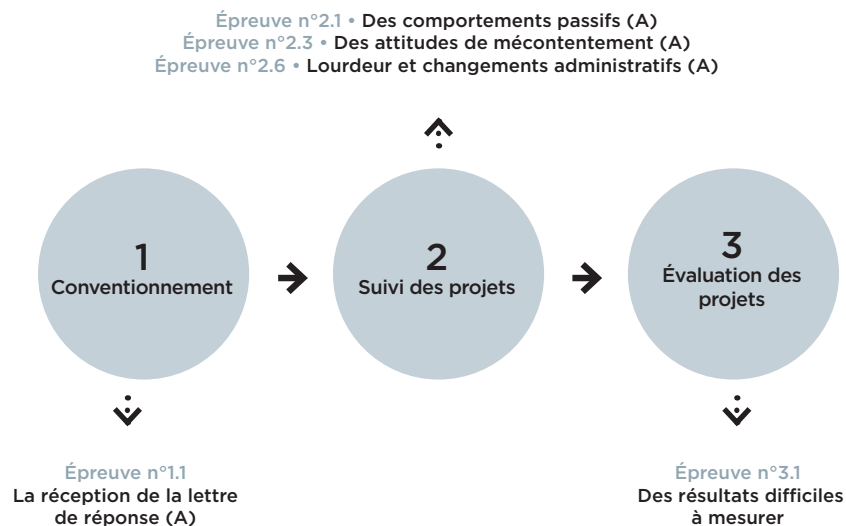
De son côté, l'opérateur doit procurer à l'Office de l'Emploi des gages de confiance. Une des principales garanties est un professionnalisme qui se traduit à travers le respect des obligations liées à la convention de partenariat. Ces obligations sont diverses comme la fourniture de documents administratifs et financiers, l'apport d'informations sur le parcours des demandeurs d'emploi accompagnés, etc. Un autre aspect important dans la relation partenariale est la réputation de l'opérateur. Cette dernière se construit sur base de différents éléments dont les bons contacts et résultats (quantitatifs et qualitatifs) obtenus par le passé ainsi que les informations

véhiculées sur celui-ci. Un dernier élément agissant comme preuve de confiance est la familiarité qui existe entre l'agent du SPE et l'opérateur privé.

Quand les garanties ne sont plus suffisantes, l'incertitude au sein de la relation partenariale s'accroît. Les partenaires vivent alors la collaboration, selon les formes logiques d'Ogien, comme un « pari ». Ils sont dans l'impossibilité d'anticiper les conséquences. Les enjeux ne sont pas clairs pour eux et l'issue est à alternative simple, c'est-à-dire soit la perte soit le gain. Un ensemble d'épreuves, identifiées à la figure 11, a mis en exergue cette forme logique.

Concernant le processus de conventionnement avec l'Office, on peut noter la réception de la lettre de réponse par les opérateurs bruxellois. Au niveau du suivi du projet, ceux-ci vivent également la dimension administrative du partenariat (lourdeur et changements des formulaires et des délais) comme un « pari » à relever. Du côté d'Actiris, les agents perçoivent les attitudes de mécontentement et de passivité présentes chez certains opérateurs comme un « pari ». En ce qui concerne l'étape de l'évaluation des projets, les opérateurs ont l'impression que la mesure des résultats est un « pari ».

Figure 11 : Les épreuves de la vie du partenariat comme pari

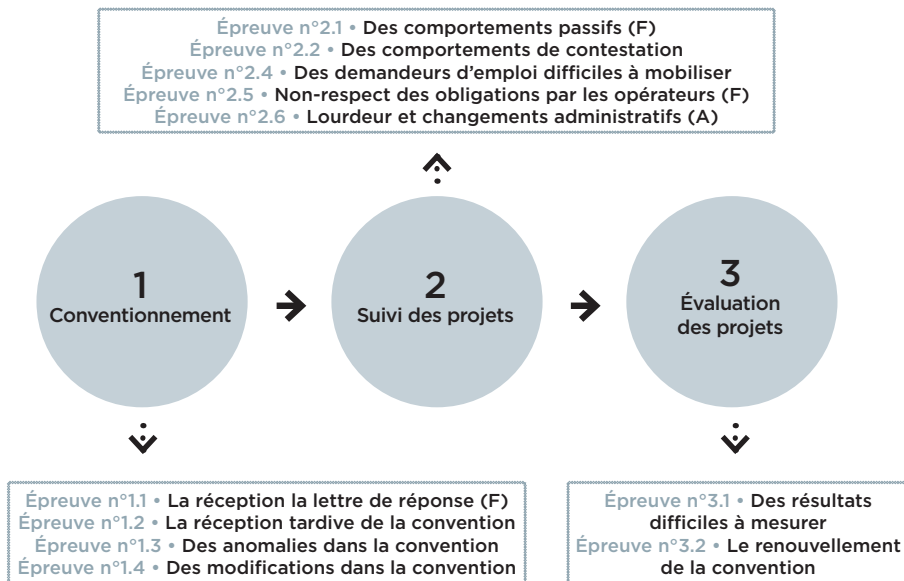


Quand l'incertitude devient trop importante, les partenaires peuvent se retrouver en situation de danger délibérée ou non-délibérée. La relation partenariale est vécue, dans ce cas, comme un « défi ». Les épreuves correspondant à cette forme se situent aux différentes étapes de la vie du partenariat (cf. figure 12). Toutes les épreuves de l'étape du conventionnement sont ressenties par les opérateurs comme un « défi ». Il s'agit de la réception de la lettre de réponse (par les opérateurs wallons), de la signature de la convention de partenariat, des anomalies et des modifications dans la convention de partenariat.

En ce qui concerne le suivi des projets, les opérateurs vivent des défis à travers les problèmes de recrutement des candidats pour leur prestation. Les agents des SPE sont confrontés à des comportements de passivité (du côté du Forem) et de contestation, chez certains opérateurs qui mettent en difficulté la relation partenariale. Les agents du Forem ont l'impression d'être en situation de danger quand les opérateurs ne respectent pas les obligations administratives vis-à-vis des demandeurs d'emploi.

Sinon, la dimension administrative du partenariat (lourdeur et changement des formulaires et des délais) est aussi vécue par les opérateurs bruxellois comme un défi. L'étape de l'évaluation des projets – la mesure des résultats et le renouvellement de la convention – est ressentie comme un défi par les deux partenaires. Dans ce genre d'épreuves, la mise en danger n'est pas volontaire. On peut remarquer que certaines épreuves peuvent être vécues à la fois comme un pari et un défi car elles constituent à la fois une incertitude et un risque pour le partenaire. La question de la mesure des résultats effectués par les opérateurs en fait partie.

Figure 12 : Les épreuves de la vie du partenariat comme défi

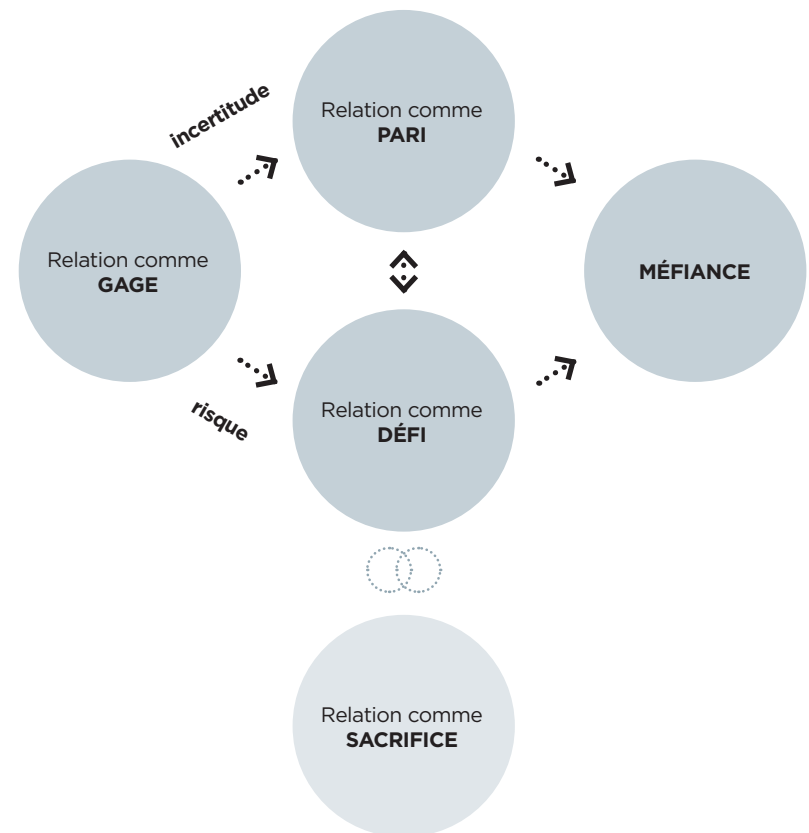


Il est important de préciser que les épreuves touchant les opérateurs ne sont pas vécues au même moment par l'ensemble d'entre eux. Certains opérateurs rencontrent plus d'épreuves que d'autres. Il semble rare d'être exempt de toutes difficultés lors d'une mise en partenariat. On peut remarquer que la forme logique du sacrifice intervient rarement pour qualifier les épreuves vécues dans le cadre des relations partenariales. Elle apparaît lorsque des modifications importantes sont effectuées par les agents du SPE dans la convention. Elle est en lien avec la forme du défi. Quand le défi est trop conséquent, les opérateurs ont l'impression d'entrer dans le sacrifice.

L'ensemble des *épreuves* qui jalonnent le partenariat est vécu par l'un des partenaires comme un « pari » ou un « défi » car le gage n'est plus suffisamment présent dans la relation partenariale. Ces *épreuves* mettent en péril la relation de confiance entre les partenaires. La confiance périclité pour laisser place à la méfiance, comme le montre la figure 13. On peut remarquer que l'utilisation des formes logiques dans le cadre des relations partenariales

amène l'introduction de la notion de temporalité, ce qu'Ogien n'a pas mis en évidence à travers ses travaux.

Figure 13 : La relation partenariale et ses formes logiques de la confiance



## 2. DE LA RÉCURRENCE DES ÉPREUVES

Les épreuves nécessitent parfois un certain laps de temps pour être résolues. Elles ne dépendent pas de la bonne volonté des agents mais bien

de changements dans les pratiques du service public de l'emploi. Il arrive par moment que certaines situations problématiques soient récurrentes dans une collaboration de partenariat. On peut noter par exemple le fait que l'Office n'envoie pas du tout ou pas suffisamment de candidats vers les opérateurs pour qu'ils puissent réaliser leur prestation.

Un autre problème, touchant quelques prestataires, concerne l'inscription des demandeurs d'emploi chez Actiris. Quelques organismes s'occupent des demandeurs d'emploi avec des profils spécifiques comme les personnes en détention. La personne n'est pas en mesure de pouvoir se déplacer jusqu'à l'Office de l'Emploi pour s'inscrire comme demandeur d'emploi. De son côté, l'opérateur d'insertion socioprofessionnelle ne peut plus procéder à l'inscription des personnes dans la base de données d'Actiris. L'inscription doit obligatoirement s'effectuer via le SPE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Une autre difficulté concerne l'encodage dans la base de données d'Actiris. Les opérateurs doivent encoder le résultat obtenu en fin d'action pour chaque stagiaire. Certains d'entre eux aimeraient pouvoir préciser qu'il faut encore un suivi individuel pour la personne mais ce n'est pas possible. La liste déroulante est arrêtée depuis quelques temps. Les opérateurs estiment que c'est important pour ne pas mettre le demandeur d'emploi en difficulté face à l'ONEm. Ajouter une proposition dans cette liste requiert l'accord des différents départements au sein du SPE, ce qui n'est pas évident pour une grande institution. Les opérateurs bruxellois doivent s'en accommoder en attendant d'éventuels changements.

Les opérateurs du Forem rencontrent également des problèmes qui ne sont pas résolus par les agents de l'Office. Par exemple, certaines directions régionales ne pratiquent pas ou peu l'envoi de demandeurs d'emploi vers les opérateurs. Ceux-ci peuvent, en conséquence, être confrontés à des problèmes de recrutement. Il leur est, parfois, impossible de réaliser leur prestation. Ils sont obligés de la postposer.

De leur côté, les SPE rencontrent aussi des difficultés avec certains opérateurs comme le désaccord philosophique persistant avec le dispositif d'appel à projets. Les collaborations avec ces prestataires-là ne sont pas évidentes pour les agents. Ces derniers doivent faire face à des opérateurs qui, couramment, ne respectent pas les règles au niveau administratif voire

adoptent des attitudes inadéquates (comme la passivité récurrente, par exemple) dans le cadre d'un partenariat.

Quand la récurrence s'installe, les partenaires peuvent choisir de mettre un terme à la convention de partenariat. Les SPE peuvent rejeter le dossier de candidature si les opérateurs en question postulent pour une nouvelle collaboration. Il paraît plus aisé pour un SPE d'arrêter un partenariat car il a, en principe, un large choix d'opérateurs sur le marché de l'insertion. Les opérateurs peuvent aussi refuser ou stopper une convention avec l'Office. Par contre, ils n'ont pas un large panel d'institutions publiques dans le champ de l'emploi avec lesquelles ils peuvent entrer en collaboration. Dans certains cas, un des partenaires choisit de stopper la collaboration mais cette issue est plutôt rare. Généralement, la relation partenariale est maintenue.

### 3. LES STRATÉGIES DES OPÉRATEURS : DE L'ACTE BANAL À L'ACTE RISQUÉ

Face aux épreuves, les opérateurs réagissent de deux manières : soit par des « *actes banals* » soit par les « *actes risqués* », au sens d'Ogien (2006). L'acte banal est illustré par ce dernier comme le fait de prêter une petite somme d'argent à une connaissance. L'individu posant cet acte ne prend pas trop de risque car le montant prêté est dérisoire et l'emprunteur est connu. La présence de ces deux éléments réduit le degré de mise en danger de l'individu.

Les opérateurs ont des réactions relevant de l'acte banal (cf. tableau 10) face aux épreuves de l'étape du conventionnement. Ils contactent le SPE pour avoir des informations, changent les dates de la prestation avec l'accord du SPE, donnent un certificat de chômage préventif à leurs formateurs, demandent la régularisation de l'anomalie présente dans la convention et réfléchissent aux propositions faites par le SPE lors de la modification du projet initial. L'enjeu du conventionnement avec l'Office de l'Emploi est trop important pour le perdre.

Pendant la réalisation du projet, les prestataires prennent contact avec les agents de l'Office de l'Emploi et, éventuellement, se plaignent. Ils adoptent en quelque sorte une attitude de résignation. Lors de l'étape de l'évaluation



du projet, les opérateurs ont des craintes par rapport au fait de ne pas voir leur convention de partenariat se renouveler. Ils ont pour principale stratégie de demander des informations aux agents des SPE.

Tableau 10 : L'acte banal comme stratégie

Étapes	Types d'épreuve	Stratégies des opérateurs
<b>Conventionnement</b>	1.1. La réception de la lettre de réponse	Donner un certificat de chômage préventif aux formateurs (A) Changer les dates de prestation (F)
	1.2. La réception de la convention	Contacteur le SPE
	1.3. Anomalies dans la convention	Demander la régularisation de l'anomalie
	1.4. Modifications importantes dans la convention	Réfléchir à la proposition Accepter la proposition la moins risquée (A)
<b>Suivi des projets</b>	2.1. Attitudes passives	Se résigner à la règle
	2.3. Attitudes de mécontentement	Faire entendre leur mécontentement
	2.4. Mobilisation difficile des candidats	Entrer en contact avec le SPE Se plaindre
	2.5. Non-respect des obligations administratives	Se résigner à la règle
	2.6. Changements administratifs	Se résigner à la règle Se plaindre
<b>Évaluation des projets</b>	3.2. Renouvellement de la convention	Demander des informations

Pour rappel, l'ensemble des informations rassemblées par les agents sur l'opérateur alimente « l'étiquette réputationnelle » de celui-ci. On peut postuler que les réactions des opérateurs font également partie des éléments participant à la construction de cette étiquette. Le recours à l'acte banal, comme stratégie face à une épreuve, confère aux opérateurs une « bonne » réputation car leurs réactions sont tempérées, c'est-à-dire « banales ». C'est la raison pour laquelle les agents des SPE ont tendance à les informer, les aider, les conseiller, les soutenir voire les protéger. Les agents adoptent une attitude de protection vis-à-vis des opérateurs, ce qui favorise le maintien des connexions entre ces derniers et l'Office de l'Emploi même si, comme on l'a vu, elle rend asymétrique la relation partenariale. Le maintien des liens fait référence au monde connexionniste.

La deuxième technique utilisée par les opérateurs pour affronter les épreuves est l'acte risqué. Ogien illustre cet acte par le fait de « *faire du trafic de produits illicites* ». Certains prestataires entreprennent des actes risqués, en pratiquant la rétention d'informations à propos du candidat mais aussi en faisant la publicité et le recrutement eux-mêmes alors que la convention de partenariat leur interdit. Certains d'entre eux vont jusqu'à faire de la basse qualité et réaliser des trafics, non pas de produits illicites, mais de « publics » illicites, en ce sens où ils reprennent des anciens candidats ou n'importe quel demandeur d'emploi juste pour remplir leur formation. Et, ils recourent au « surbooking » candidats pour garantir l'atteinte de leur quota. Ces techniques sont plutôt utilisées par les opérateurs wallons.

Les opérateurs n'acceptent pas la règle rappelée par les agents des SPE. Ils font de la résistance voire testent les agents. Et pour s'assurer un conventionnement avec l'Office, ils pratiquent le « surbooking » de dossiers de candidature. Ces actes, récapitulés au tableau 11, apparaissent surtout quand les opérateurs se sentent mis en situation de danger par le SPE.

Tableau 11 : L'acte risqué comme stratégie

Étapes	Types d'épreuve	Stratégies des opérateurs
<b>Suivi des projets</b>	2.1. Attitudes passives	Résister à la règle
	2.2. Attitudes de contestation	Faire de la rétention d'information à propos du candidat
	2.4. Mobilisation difficile des candidats	Faire la publicité et le recrutement eux-mêmes (A) Reprendre des anciens candidats (F)
	2.5. Non-respect des obligations par les opérateurs	Résister à la règle
	2.6. Changements administratifs	Résister à la règle Tester les agents
<b>Évaluation des projets</b>	1.1. Mesure des résultats	Faire de la basse qualité (F) Faire du surbooking de candidats (F) Faire du trafic de publics illicites
	1.2. Renouvellement de la convention	Faire du surbooking de dossiers (F)

#### 4. UNE CONNEXION ENTRE LES MONDES DE L'OPINION ET DOMESTIQUE

Les stratégies développées par les prestataires influencent leur réputation et la manière dont les agents pour réagir à leur égard. Quand les agents des SPE remarquent que les opérateurs usent de stratégies ayant un caractère « risqué » (surbooking, trafics, résistance, etc.), ils leur attribuent une « mauvaise » réputation. Les opérateurs se mettent volontairement en situation de danger face à l'Office de l'Emploi en pratiquant l'acte risqué. Les agents doivent alors rappeler les règles en adoptant, par moment, une attitude de type autoritaire. Ils ont recours au monde civique pour faire face

aux comportements risqués des opérateurs et, mettre un terme à l'épreuve. Parfois, le monde domestique vient se greffer sur le registre civique.

Sans en avoir l'intention, Cäker (2008) montre en quelque sorte le lien entre ces deux mondes en mettant en évidence la nécessité de recourir aux mécanismes sociaux de coordination dans un mécanisme bureaucratique. La mise en place d'une règle ne peut suffire à elle-même en ce sens où elle ne peut fonctionner seule. Elle a besoin de l'intervention de la dimension relationnelle pour être mise en application. Ainsi, le monde civique – les règles – ne peut/peuvent agir seul/es.

Un agent du SPE doit intervenir pour faire respecter ces règles. Il doit d'ailleurs parfois recourir à l'attitude autoritaire – monde domestique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre sur la sélection des opérateurs, un lien existe entre ces deux mondes à travers la dimension autoritaire du régime domestique. Le type de réaction adopté par les opérateurs face aux épreuves a un impact sur la manière dont les agents vont les percevoir et, donc, sur la construction de leur *réputation*, de leur *image*.

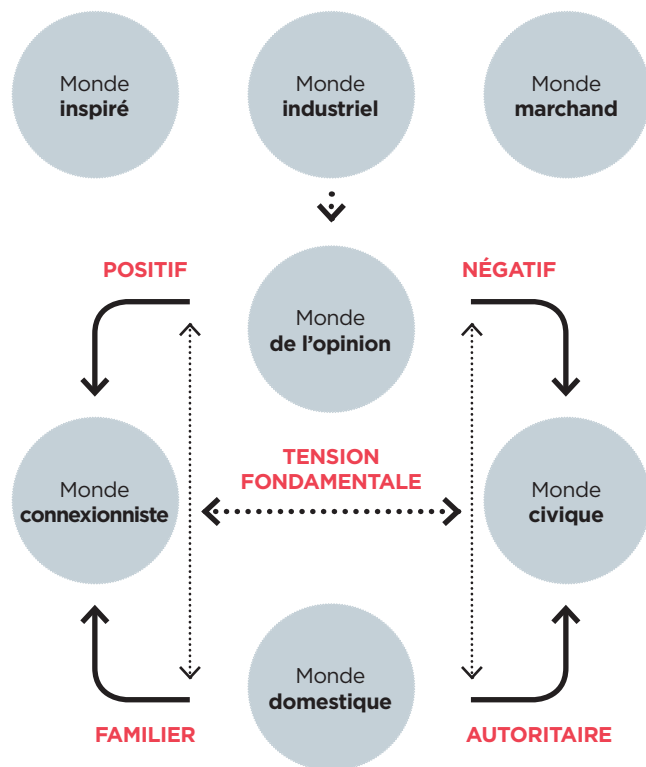
Les attitudes « tempérées » comme, entre autres, l'acte banal sont bien perçues par les agents des SPE. Elles favorisent la « bonne » réputation de l'opérateur et engendrent une réaction d'aide et de protection de la part de l'agent. Le monde de l'opinion « positif » est connecté au monde domestique familial (cf. figure 14, flèche gauche en pointillés). L'attitude de protection de l'agent vis-à-vis de l'opérateur a pour effet de maintenir le lien. Le registre domestique familial est au service du monde connexionniste.

En revanche, quand les opérateurs manifestent des réactions « extrêmes », c'est-à-dire « risquées » pour la relation partenariale, les agents se font une représentation « négative » d'eux. Le rappel des règles par les agents s'accompagne, parfois, d'une attitude autoritaire. On peut, alors, apercevoir un lien entre le monde de l'opinion « négatif » et le monde domestique autoritaire (cf. figure 14, flèche droite en pointillés). Le monde domestique est au service du monde civique par sa dimension « autoritaire ».

Au-delà de ces deux nouvelles connexions, la cartographie cognitive des agents des SPE, mise en évidence dans le chapitre sur la sélection des opérateurs, reste la même au niveau de la vie du partenariat. Les agents

raisonnent et agissent de la même manière lors de la sélection et lors de la gestion quotidienne du partenariat.

Figure 14 : Connexion entre les mondes de l'opinion et domestique



## 5. LA CIRCULATION D'OBJETS AU SEIN DE LA COLLABORATION

On peut remarquer que, malgré la forte incertitude ou la mise en danger d'une des parties prenantes, la collaboration se poursuit dans la majeure partie des cas. Cela signifie qu'au-delà de la méfiance générée par ces

situations critiques, une forme de confiance persiste à travers des éléments alimentant positivement la relation partenariale. Une manière de recouvrer la confiance envers/de son partenaire est d'introduire de nouveaux objets servant de gage.

À travers l'ensemble d'épreuves berçant la vie des partenariats, nous avons remarqué que les agents interviennent auprès des opérateurs pour réguler ces épreuves. Grâce à leur mission d'encadrement, les agents essaient de résoudre les problèmes en donnant des informations, des conseils, des documents, des solutions, etc. aux opérateurs. Ils sont en quelque sorte « des outilleurs », comme le précisent les agents ci-dessous. Ils leur apportent aussi un soutien par leur présence (physique ou par téléphone) et leur écoute attentive. Dans nombre de situations, ils servent de relais entre l'opérateur et la hiérarchie et/ou le siège central. Ils sont aussi amenés à repréciser les règles de fonctionnement et la manière dont l'opérateur doit agir et se comporter dans la relation partenariale.

*« J'outille les opérateurs avec toutes les personnes que je connais, c'est-à-dire avec mon réseau. Je les outille en leur donnant des conseils, en les aidant à mettre en place leur projet ».*

(CRP W. du Forem 9)

*« Je donne des outils. Je fais des réunions. Je pars d'exemples concrets. On regarde ce que l'on peut mettre en place, ce qui manque, ce qu'on peut faire pour l'opérateur ».*

(CRP M. du Forem 5).

*« Nous sommes en charge des comacs. On y met du contenu, des informations que l'on veut donner aux partenaires, des échanges de bonnes pratiques [...] Sinon, c'est le service support réseau qui a le plus souvent des contacts avec les partenaires. Ceux-ci l'appellent pour des trucs pratiques ».*

(Agent F. d'Actiris)

Comme nous l'avons vu tout au long des étapes de la vie du partenariat, les agents interviennent pour résoudre les épreuves dans la relation partenariale. Le tableau 12 reprend l'ensemble des épreuves et l'intervention des agents pour chacune d'entre elles.

Tableau 12 : Les « objets » fournis par les agents

Étapes	Types d'épreuve	Intervention des agents
<b>Conventionnement</b>	1.1. La réception de la lettre de réponse	Donner de l'information, des conseils
	1.2. La réception de la convention	Faire une dérogation Faire des comités groupés (F)
	1.3. Anomalies dans la convention	Résoudre l'anomalie
	1.4. Modifications importantes dans la convention	Donner de l'information, des conseils Accompagner le projet Conseiller d'introduire une plainte
<b>Accompagnement des projets</b>	2.1. Attitudes passives	Négocier, intéresser les opérateurs (courriels, discours, convocations)
	2.2. Attitudes de contestation	Rappeler les règles
	2.3. Attitudes de mécontentement	Écouter, relayer l'information
	2.4. Mobilisation difficile des candidats	Intervenir auprès des conseillers et des opérateurs Vérification base de données Mise en garde de l'opérateur
	2.5. Non-respect des obligations administratives	Expliquer et aider Rappeler les règles
	2.6. hangements administratifs	Rappeler les règles
<b>Évaluation des projets</b>	1.1. Mesure des résultats	Contrôler et rappeler les règles Autoriser un peu de surbooking (F) Informé et rassurer (A)
	1.2. Renouvellement de la convention	Informé Mettre en garde l'opérateur Récueillir de l'information

Nous pouvons remarquer que le rôle des agents peut se définir par la gestion de l'information. Cette gestion passe par le fait de donner de l'information (nouvelle), de rappeler et reclarifier les (anciennes) informations aux opérateurs mais aussi de leur donner des conseils, faire des promesses, etc. Les agents doivent récolter l'information du « terrain » auprès de l'opérateur, pour ajuster au mieux leurs interventions qui mélangent aide et contrôle.

La disponibilité et l'écoute attentive de l'agent sont indispensables pour prendre la « meilleure » décision, c'est-à-dire sélectionner l'information la plus appropriée par rapport à la nature de l'épreuve. La question de la maîtrise de l'information prend tout son sens face à la tension fondamentale qui anime le quotidien des agents. La tension met en opposition le mondes connexionniste et civique. Les agents sont tiraillés entre leur mission de réseautage et celle de faire respecter les règles et cadres légaux. Dans ces deux registres, la maîtrise de l'information est cruciale : l'information est diffusée au réseau, à la collectivité. Par leur intervention, les agents donnent du sens aux cadres et aux règles que l'opérateur doit respecter.

Toutes ces informations constituent en quelque sorte des « objets » qui peuvent être techniques (informations, outputs, rapports d'activités, garanties, méthodes, publics, etc.) ou symboliques (valeurs, etc.). La mise en partenariat avec le SPE est bercée par le « gage », en ce sens où l'opérateur et le SPE s'échangent des « garanties de représentation ». La confiance agit comme un élément « *constitutif* » (Garfinkel, 1963) de la relation partenariale en ce sens où elle est, en quelque sorte, « *un ordre tacite d'arrière-plan* » (Watson, 2006, p.149) qui est révélé à partir du moment où un facteur extérieur vient le perturber. Pour Garfinkel (1963), la confiance peut être perçue comme une attente réciproque entre individus. Ces attentes et règles normatives sont « *constitutives* » de la relation dans le sens où elles définissent ce que/comment doit être la relation.

Cependant, la relation peut être mise à l'épreuve : elle est alors vécue par l'un ou l'autre partenaire comme un pari ou un défi. La circulation de ces objets entre le service public de l'emploi et son partenaire permet de diminuer l'incertitude/le risque au sein de la relation partenariale et de retrouver la confiance comme gage. Cette circulation s'inscrit dans une logique d'échanges de garanties entre les agents et les opérateurs, qui (re)construit et maintient la relation partenariale.

Selon Haesler (1993, p.181), le don possède deux formes sociales qui sont le « *rapport d'échange symbolique* » et le « *rapport d'échange marchand* ». La première forme participe à l'échange pour le lien alors que la deuxième forme fait référence à un don par intérêt. Faire un cadeau participe à la construction progressive de la confiance entre partenaires. Il fait référence au « principe des petits pas », évoqués par Luhmann (2006), en ce sens où la relation (de confiance) s'intensifie à partir du moment où une réciprocité s'installe au niveau de l'échange. La gratitude installe un mouvement de va et vient qui nourrit la relation partenariale et, par conséquent, la confiance.

Dans le cas des relations partenariales, le « don » a pour effet de renforcer le lien entre les partenaires. Il agit sous sa forme symbolique mais, celle-ci semble sous-tendue par l'aspect marchand car la dimension financière est perpétuellement présente dans les discours des acteurs. L'établissement d'une collaboration avec les SPE s'effectue par les opérateurs dans l'optique d'obtenir des financements supplémentaires afin de pérenniser à la fois leurs activités et leur organisme.

Certaines épreuves restent insolubles car la mise en place des solutions idéales nécessite des changements importants au niveau des pratiques des SPE. Face à ces problèmes récurrents, les agents ne sont pas en mesure de fournir aux opérateurs concernés les « objets » idéaux. Dès lors, des « *arrangements* » (Boltanski et Thévenot, 1991) temporaires sont trouvés en attendant la définition d'une nouvelle règle, d'une nouvelle procédure, d'un nouveau document ou autre par le SPE. Pendant ce temps, les agents travaillent à l'élaboration de solutions mais cela prend, parfois, plusieurs années.

## 6. LA PRÉSENCE DE « CADEAUX »

Dans la circulation des objets, on peut identifier la présence d'un objet particulier qui est le « cadeau ». Celui-ci permet d'atténuer la méfiance installée entre les partenaires, méfiance qui est due aux difficultés liées à la collaboration. L'offre d'un cadeau est très rare et s'effectue lors de circonstances exceptionnelles. Il doit être en quelque sorte mérité. Ces cadeaux permettent bien souvent de sauver la relation partenariale d'une

rupture qui pourrait survenir non pas délibérément mais suite à une mise en danger excessive d'un partenaire.

### 6.1. Des cadeaux de la part d'Actiris

La mise en danger excessive touche bien souvent à l'aspect financier du partenariat. Elle concerne directement l'opérateur et peut être conséquence pour celui-ci, comme en témoigne l'extrait ci-dessous.

*« Ça m'est arrivé une fois d'être malade, d'être hospitalisé le jour même où je devais commencer un groupe. Quand je suis arrivé quinze jours plus tard, il n'y avait plus que sept personnes alors qu'il en fallait dix. On m'avait retiré de l'argent mais j'avais expliqué noir sur blanc le pourquoi. Je n'aurais pas pu venir pour faire signer l'attestation de présence aux personnes. Ce jour-là, mon formateur était absent pour raison personnelle. Le groupe a eu lieu mais quinze jours plus tard. On ne savait plus mobiliser les personnes. Puis, entre temps, c'était impossible d'en sélectionner de nouveaux ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Dans cette situation-ci, le partenaire a dû reporter la session de formation de quinze jours. Il a, en conséquence, « perdu » quelques demandeurs d'emploi pendant cette période-là. De dix personnes, il est passé à sept. Le nombre requis pour démarrer la session est de dix personnes. Commencer avec sept stagiaires génère d'office une perte financière. Il lui était impossible d'en recruter de nouveaux. Pour s'en sortir financièrement, le prestataire doit recevoir l'entièreté de la subvention. Il n'a pas hésité à déposer un recours auprès de l'Office pour expliquer la situation difficile dans laquelle il s'est retrouvé.

Finalement, le partenaire en question a obtenu gain de cause. Il a ainsi récupéré la totalité des financements dévolus à la session de formation. Cette faveur, octroyée par Actiris, a permis d'éviter à l'opérateur « *la traversée d'une rivière en pleine hiver* ». Elle a agi comme un dispositif engendrant la confiance. Ce cadeau a été offert parce que l'opérateur l'a mérité en ce sens où il est sur le marché de l'insertion et partenaire d'Actiris depuis longtemps. Il y a une certaine forme de familiarité qui s'est installée entre les deux partenaires. Et

puis, surtout, l'opérateur en question estime qu'il s'investit beaucoup dans son travail, ce qui lui a permis d'acquérir une bonne réputation.

Dans l'extrait ci-dessus, il est possible de percevoir toute l'« angoisse » que cette situation critique a générée chez l'opérateur. Une crainte intense plane dans l'atmosphère par rapport au fait de ne pas arriver à recruter le nombre de demandeurs d'emploi requis pour démarrer la session de formation, de perdre des candidats en cours de route, d'être malade au démarrage ou pendant la session, etc. Toutes ces craintes sont sous-tendues par la peur de ne pas obtenir l'ensemble des subsides octroyés pour l'action de formation. En offrant ce cadeau, Actiris lui évite la traversée de la rivière mais aussi atténue ses craintes concernant ces questions. La confiance est rétablie à travers ce cadeau.

Dans les mesures proposées par Actiris, certaines d'entre elles concernent la recherche active d'emploi. Les jeunes étant fort touchés par le chômage en région bruxelloise, Actiris a décidé d'organiser une mesure spéciale pour ces jeunes-là. Les partenaires d'Actiris en charge de l'organisation de ces ateliers ont rencontré des difficultés pour mobiliser les jeunes. Actiris, assumant une partie de la mesure en interne, a lui aussi été confronté aux mêmes obstacles. Cette mesure fonctionne par groupe de dix jeunes. Sans l'atteinte de ce nombre, le partenaire perd des financements. La mesure n'a pas bien fonctionné auprès des jeunes, ce qui a eu pour conséquence le retrait d'une partie du subside pour un certain nombre d'entre eux.

*« Les Recherches Actives d'Emploi, ce sont aussi les groupes jeunes. C'est un groupe qu'on oblige aux opérateurs de faire. Ça fait deux ans que les groupes ne sont pas remplis à 50%. On sait très bien que c'est nous qui leur imposons la contrainte de faire les groupes avec une méthodologie spécifique ».*

(Agent E. d'Actiris)

*« Actiris a décidé de faire des Recherches Actives d'Emploi pour les jeunes car ils ont un grand souci avec l'emploi. Ça a été un flop phénoménal car presque aucun partenaire n'a réussi à avoir les jeunes, même pas Actiris. [...] Au début, on se demandait comment on allait faire pour payer nos travailleurs. Qu'il y ait eu deux ou dix jeunes, il faut bien que le travailleur soit payé. Je fais comment pour les payer si Actiris enlève les subsides ? ».*

(Fédération des opérateurs bruxellois d'insertion socioprofessionnelle)

Cette situation constitue une mise en danger pour les partenaires. Ceux qui n'ont pas de problème au niveau du remplissage de leurs groupes sont situés à côté d'une antenne Actiris ou en étroite collaboration avec des maisons de jeunes. Sans l'une de ces conditions, le partenaire est presque d'office en mauvaise posture quant à l'atteinte des objectifs chiffrés, fixés dans la convention de partenariat. À l'annonce d'une diminution du subside au prorata du nombre de personnes recrutées, les partenaires concernés se sont mobilisés pour faire part de leur mécontentement auprès des agents. Ils ont saisi l'occasion d'un comité d'accompagnement pour contester la lettre attestant la réduction budgétaire.

*« Les partenaires sont arrivés en crise au comité d'accompagnement car ils avaient reçu cette lettre annonçant la perte du subside ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

Face à ces contestations, Actiris a décidé de revoir sa position en atténuant la réduction budgétaire à destination des partenaires. Cette souplesse a permis d'éviter d'importantes conséquences financières. De plus, Actiris a envisagé de tempérer ses exigences en termes de recrutement. Les groupes ne doivent plus être composés de dix jeunes mais bien de huit. Cette solution devrait faciliter l'atteinte des résultats. Un agent d'Actiris fait part ci-dessous de ses limites dans la mise en place de solutions. Il se sent coincé par un cadre légal et institutionnel. Tout ce qu'il peut faire, c'est manifester auprès des partenaires une écoute attentive et une attitude de compréhension.

Une autre solution est mise en place pour faciliter le recrutement des jeunes par les partenaires. Comme Actiris n'a pas de quotas à atteindre en ce qui concerne la mesure RAE « jeunes » qu'il organise en interne, il a décidé de stopper temporairement les groupes qu'il organisait, comme l'énonce le deuxième agent. Au final, peu de répercussions financières se sont fait sentir sur les partenaires.

*« Cette année, on est passé de dix à huit personnes par groupe. Les partenaires sont inquiets car ils ne savent pas s'ils auront leurs sous. [...] Si on avait l'occasion d'être plus créatif, de faire autre chose, on le ferait. Formuler une réponse, c'est être diplomate. On doit être plus dans l'écoute. Ce qui est important pour le partenaire dans ce cas-là, c'est qu'il se sente écouté et compris ».*

(Agent E. d'Actiris)

*« Les groupes « jeunes » restent un souci pour tout le monde. Je n'en fais plus pour l'instant car je préfère que les partenaires remplissent leurs groupes. On (Actiris) n'a pas de quota à atteindre. On fait d'autres sortes de groupes ».*

(Agent K. d'Actiris)

*« Finalement, il y a eu peu de répercussions financières mais on l'a appris très tard ».*

(Fédération des opérateurs bruxellois d'insertion socioprofessionnelle)

Dans cette situation, Actiris fait une « fleur » aux partenaires en difficulté financière suite au manque de candidats. Il paraît important de préciser que les opérateurs de la mesure RAE sont, pour la plupart, en collaboration avec Actiris depuis de nombreuses années. En général, la mesure se porte bien et les difficultés de remplissage sont minimales. Ce « cadeau » permet d'atténuer l'angoisse des prestataires liée à cette situation critique mais la crainte de ne pas atteindre le nouveau barème des huit candidats reste toujours fort prégnante chez les prestataires. Le cadeau n'atténue que temporairement l'angoisse sans pour autant la dissoudre complètement. Dans tout partenariat une part d'incertitude est liée à des facteurs sur lesquels les parties-prenantes ont peu de marge d'action. Dans ce cadre-ci, il s'agit de la mobilisation des demandeurs d'emploi.

## 6.2. Des cadeaux de la part du Forem

Le Forem fait également des cadeaux à certains de ses opérateurs lorsqu'ils se trouvent dans une situation critique. Les présents passent par le fait d'assouplir certaines règles ou demandes formulées par l'Office. Dans ce cas-ci, l'opérateur voit son dossier de candidature conditionné. Il doit changer

son lieu de prestation mais cela nécessite pour lui de devoir déboursier une grosse somme d'argent, qui n'a pas été prévue dans le budget initial.

*« On a travaillé avec l'opérateur la localisation de la formation. Tout est travail de négociation. On explique pourquoi. On cherche avec eux. J'ai demandé qu'il aille dans une autre commune pour réaliser sa formation mais la salle était beaucoup trop chère. Je n'ai pas envie que l'opérateur dépense 2.000 euros pour un local. J'ai dû réajuster la demande. L'opérateur est resté là où il était ».*

(CRP W. du Forem 9)

Une autre situation peut illustrer le don. Elle est suscitée involontairement par l'agent. Ce dernier s'est trompé dans le calcul des dates de validité des livrables. L'opérateur perd six mois sur son calendrier de prestation. Il a moins de temps pour obtenir un livrable pour chacun de ses candidats. Prenant conscience de la situation, l'agent décide de faire une fleur à l'opérateur.

*« Lors d'un comité d'accompagnement, le chargé des relations partenariales a dit de rendre les livrables six mois après la fin de l'action. J'avais bien noté cette information. Il s'est rendu compte qu'il s'était trompé. Il m'a fait une fleur. Dans le projet, il y a deux phases. Il m'a dit, en prenant ça sur lui, que le début des six mois allait commencer après le début de la phase deux. Je gagnais cinq semaines. C'est passé l'année dernière mais pas cette année car il a été rappelé à l'ordre. Les six mois démarrent en début d'action et pas en fin d'action ».*

(Opérateur B. du Forem)

Une dernière situation montre l'offre de « cadeaux » par les agents aux opérateurs. La situation a été relatée précédemment (voir l'épreuve n°3.1). Il s'agit d'un opérateur qui effectue des filières en interne afin de s'assurer l'atteinte des résultats. En fin d'action de formation, il oriente les stagiaires vers ses formations structurelles. Plus des trois quarts des candidats restent au sein de l'organisme pour intégrer ses formations, ce qui lui permet d'atteindre ses résultats et d'obtenir, par conséquent, l'ensemble des subsides. En principe, il ne peut pas réaliser un « trafic de publics illicites » aussi important. L'Office de l'Emploi autorise l'entrée de quelques candidats



dans les formations internes mais pas la totalité. Face à ce constat, l'agent du SPE doit sanctionner l'opérateur en refusant une partie des délivrables mais il ne le fait pas. Il tolère la situation cette fois-ci. Il fixe à l'opérateur une limite de cinquante pourcents au niveau de la pratique de filières internes. Cette règle sera d'application pour la prochaine fois.

Les deux services publics de l'emploi font de temps en temps un cadeau à certains de leurs opérateurs. Les présents relèvent souvent d'un assouplissement de la règle ou d'une suppression des conditions imposées par l'Office. Ils permettent aux opérateurs de ne pas vivre la relation partenariale comme un défi extrême. Sans la présence de ces dons, certains prestataires seraient dans l'obligation de devoir stopper la collaboration avec le SPE car leur organisme serait en situation de danger extrême. La « traversée de la rivière en plein hiver » se transformerait alors en la « traversée du pôle nord en plein hiver ».

### 6.3. Des cadeaux de la part des prestataires

De leur côté, les opérateurs font aussi des cadeaux au SPE en accompagnant par exemple plus de demandeurs d'emploi que prévu initialement par la convention de partenariat. Ils dépassent le quota fixé par la convention par vocation sociale car ils ne perçoivent pas de financements supplémentaires pour l'encadrement de ces candidats en surplus. D'autres donnent de leur temps à l'Office pour travailler l'amélioration de certains dispositifs.

*« On ne s'arrête pas à 100 personnes. La convention dit en principe qu'on doit arrêter mais c'est du social. On n'imagine pas l'associer à un quota. Ce n'est pas extensible à l'infini. C'est du travail gratuit pour Actiris. L'organisme ne débourse rien. On est engagé sur le projet. Si on fait une photocopie pour un candidat, l'organisme ne paiera pas plus. Ce qu'il y a, c'est que le subside est le même, que l'on voit les 100 personnes prévues ou 110 personnes. On arrive à faire plus avec le même subside »*

(Opérateur F. d'Actiris)

*« Parfois, j'accepte trop de candidats. Je me retrouve avec vingt personnes dans ma formation. Le chargé me rappelle que je ne serai pas payé pour l'accompagnement des candidats supplémentaires ».*

(Opérateur F. du Forem)

*« On donne des heures et des heures à Actiris pour améliorer la méthodologie, pour parler de la convention, pour les interventions, pour former des nouveaux conseillers, etc. C'est évidemment fait gratuitement ».*

(Opérateur E. d'Actiris)

## 7. LE SENS DE CIRCULATION DES « CADEAUX »

Il semble important d'identifier le sens de la circulation des cadeaux. Les faveurs sont plutôt octroyées de la part des SPE vers les opérateurs. Comme les SPE ont un large panel d'opérateurs sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle, on pourrait postuler qu'ils font leur « marché » en gardant les opérateurs avec lesquels ils n'ont jamais de problème, peu importe soient-ils. Ne pas venir en aide aux opérateurs en difficulté se saurait très vite dans le milieu de l'insertion, ce qui ne lui donnerait pas une bonne image. Cela alimenterait les tensions sous-jacentes de la collaboration entre partenaires privés et partenaires publics comme le désaccord philosophique à propos de l'accompagnement et du contrôle du demandeur d'emploi. Les cadeaux sont plus facilement offerts aux anciens opérateurs. L'établissement d'une relation partenariale de longue date favorise ce type de pratique.

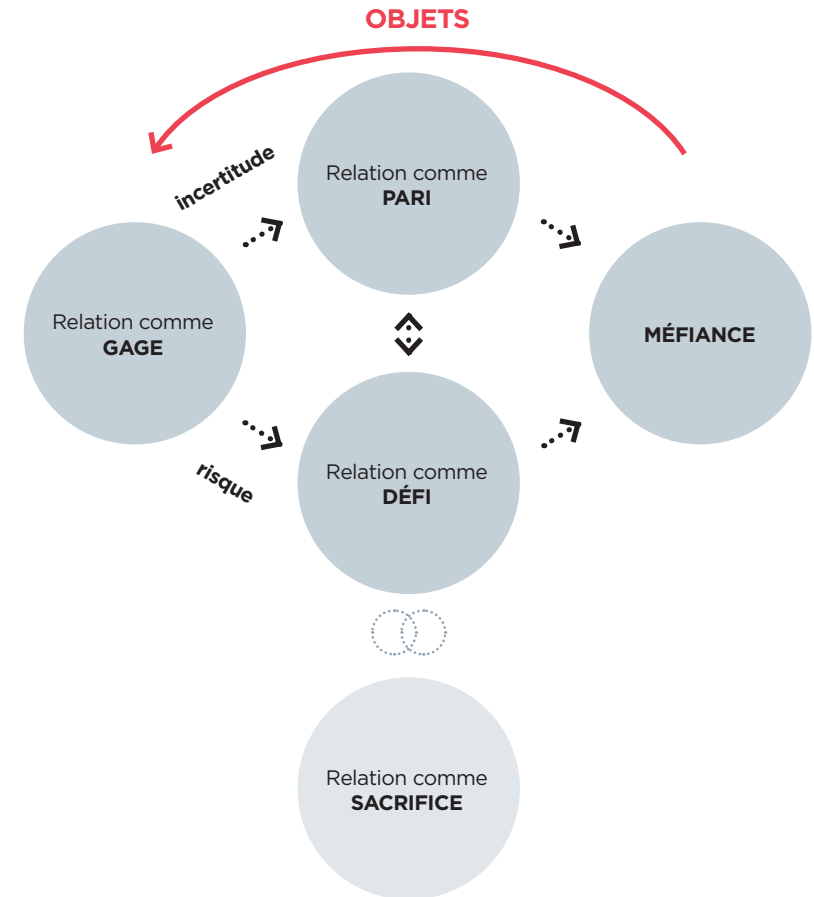
Les SPE pourraient choisir d'appliquer les règles telles qu'édictées dans le cahier des charges des appels à projets, sans tenir compte du caractère exceptionnel des situations critiques rencontrées par les partenaires. La mission principale des services étudiés étant de créer et de maintenir des partenariats, ceux-ci doivent ménager les opérateurs afin de les garder comme partenaire et ce, d'autant plus que certains d'entre eux ont une expertise particulière en matière d'accompagnement de publics spécifiques. Ces prestataires sont indispensables dans le « portefeuille » de partenaires du SPE. Les agents privilégient, même en situation d'épreuve, la *connexion* avec les opérateurs. Leur mission de connexionniste prime sur les *règles*. Même si l'agent doit respecter le *cadre* qui régit la relation partenariale, il peut l'aménager pour s'adapter au vécu des opérateurs. La *règle* peut être assouplie. Le monde connexionniste domine le monde civique.



Même si les prestataires restent dans l'incertitude sur certains aspects de la collaboration, le plus important est l'apport d'autres preuves de confiance par le SPE. L'échange d'objets ne se fait pas toujours dans l'optique de trouver une solution à une difficulté donnée mais de nourrir la relation partenariale en termes de confiance par la logique du gage (cf. figure 15). L'ensemble des objets agit comme des « *dispositifs de confiance* » (Karpik, 1996) qui rendent crédible l'engagement et la poursuite de la relation partenariale. Ces objets ont pour fonction de réguler la collaboration, c'est-à-dire de la stabiliser temporairement jusqu'à la prochaine situation de forte incertitude. Ils montrent le caractère « *régulatif* » (Garfinkel, 1963) de la confiance.

Selon Sheets-Johnstone (2006), face à un événement, les individus peuvent ressentir des sentiments d'incertitude, de malaise, de danger, de risque, d'insécurité qui se traduisent à travers le corps par la peur, l'angoisse, ou l'effroi. La confiance agit comme un mécanisme de « *réduction de l'angoisse* » du fait d'avoir la capacité « *d'éviter la peur panique* » (Sheets-Johnstone, 2006, p.35-36) en ce sens où elle stabilise l'affect car elle offre des compensations socio-affectives comparables aux risques réels qu'elle fait courir aux individus.

Figure 15 : L'introduction d'objets pour pérenniser la relation partenariale



Face aux stratégies mises en place par les opérateurs, les agents interviennent pour donner des informations, des conseils, des documents, des règles, des « cadeaux », etc. Tous ces éléments constituent des objets emblématiques de la relation partenariale. L'introduction de ces « objets » permettra l'estompement de la méfiance ressentie au sein de la collaboration. C'est le rôle des agents de conserver de « bonnes » relations avec les opérateurs. Les objets permettront aux partenaires de vivre à nouveau la relation partenariale comme un « gage », c'est-à-dire en confiance.

Cette figure montre également le processus d'autonomisation d'un partenariat. Quand la relation partenariale est vécue comme un gage, celle-ci est fortement autonomisée car les objets et dispositifs suffisent à la réguler. Le partenariat se situe au niveau systémique de la confiance. Par contre, il se dés-autonomise lorsqu'une épreuve apparaît, que celle-ci soit vécue par les partenaires comme un pari ou un défi. Les parties-prenantes doivent entrer en relation pour résoudre le problème. Le partenariat se situe au niveau interindividuel de la confiance. L'introduction de nouveaux objets dans la relation permet à celle-ci de s'autonomiser à nouveau.

## CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence l'articulation des formes logiques de la confiance au sein du partenariat. Cette articulation aide à comprendre en profondeur la manière dont la relation partenariale fonctionne. Elle permet également de relater le processus d'autonomisation et de dés-autonomisation du partenariat. L'élément indispensable au fonctionnement du partenariat est le dispositif, l'objet au sens large du terme (information, documents, outputs, etc.). Ces objets échangés entre les parties-prenantes ont pour rôle de réguler la relation quand des problèmes apparaissent. Ils favorisent la ré-autonomisation du partenariat.

Dans ce chapitre, nous avons aussi relaté les types de stratégies – banales ou risquées – mises en œuvre par les prestataires lorsqu'ils vivent la relation partenariale comme un défi ou un pari. Ces pratiques influencent positivement ou négativement la réputation des prestataires. Les agents adoptent des attitudes différentes, de type autoritaire ou protecteur, selon la stratégie développée par l'opérateur. Ce constat fait apparaître un lien entre les mondes de l'opinion et domestique.



## CHAPITRE 8

# LES PARTENARIATS D'ACTIRIS ET DU FOREM, DE L'AUTONOMISATION À LA CAPACITATION ?

Dans ce chapitre, nous nous centrons sur l'analyse transversale de l'ensemble des données empiriques, relatées dans les chapitres précédents liés à la sélection des opérateurs par les agents des SPE et aux trois étapes de la vie du partenariat (conventionnement, suivi et évaluation des projets). Avant d'entrer dans le cœur de l'analyse, il semble important de repréciser les caractéristiques des deux services publics de l'emploi étudiés au niveau des modalités de management du partenariat. En ce qui concerne la technique de création du partenariat, Actiris et le Forem ont recours au dispositif d'appel à projets pour la mise en place de collaborations avec les opérateurs privés.

Au niveau de la technique de gestion du partenariat, la relation partenariale est gérée de manière bilatérale du côté d'Actiris. La prise de décision par rapport au partenariat s'effectue entre le siège central et l'opérateur. Lors du suivi des projets, le service projets et qualité organise des réunions d'informations pour tous les opérateurs appartenant à un même dispositif. L'encadrement des opérateurs s'effectue, par conséquent, de manière collective. Chez Actiris, la gestion du partenariat est bilatérale et collective. Du côté du Forem, la prise de décision par rapport à la relation partenariale est gérée de manière trilatérale. Les différents aspects du partenariat sont partagés entre le service partenariats d'insertion, situé au siège central, et

les services des relations partenariales (SRP), localisés au sein des directions régionales. Le siège central s'occupe des aspects administratifs, juridiques et financiers du partenariat tandis que le SRP encadre les opérateurs pour la mise en œuvre de leur projet. Les chargés de relations partenariales assurent un suivi individualisé auprès des prestataires. La gestion du partenariat au Forem est trilatérale et individualisée.

Nous allons voir dans quelle mesure la manière de gérer le partenariat influence la confiance établie au sein des relations partenariales avec les opérateurs. Et, dans quelle mesure ces modes de gestion favorisent-ils ou non l'autonomisation des partenariats et la « capacitation » des partenaires ?

### 1. LES NIVEAUX ET TYPES DE CONFIANCE AU SEIN DES PARTENARIATS

Dans notre modèle d'analyse, nous avons fait référence aux travaux de Luhmann (2006) sur les niveaux et les types de confiance. Pour rappel, Luhmann distingue deux niveaux à savoir le niveau interpersonnel et le niveau systémique de la confiance. Entre ces deux niveaux existe le niveau organisationnel mis en exergue, entre autres, par Teubner (1996). Luhmann met aussi en évidence deux types de confiance qui sont la confiance décidée, appelée aussi trust, et la confiance assurée, nommée également confidence. La confiance de type trust fait appel à une décision, un calcul où le savoir est plus important que le non-savoir. Par contre, la confiance de type confidence évoque une situation d'évidence où le non-savoir prédomine sur le savoir.

#### 1.1. Les relations partenariales entre Actiris et ses partenaires

Chez Actiris, les opérateurs sont uniquement en contact avec le siège central en ce qui concerne la dimension du partenariat. Pour l'encadrement des chercheurs d'emploi, ils sont amenés à avoir des relations avec les conseillers situés dans les antennes. Le département partenariats entretient une relation binaire avec les opérateurs, contrairement au Forem où elle est triangulaire. Quand Actiris délègue sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle, sa confiance

porte au niveau de l'institution. Actiris fait confiance aux organismes car ils sont experts dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle. Certains d'entre eux sont depuis des dizaines d'années sur ce marché. Ils ont acquis une expérience conséquente en matière d'encadrement des individus. La confiance se situe au niveau systémique.

Avant de conclure un partenariat avec un opérateur, le SPE lui demande diverses garanties à travers le canevas du dossier de candidature et les documents administratifs et juridiques à y joindre. Il a besoin d'un ensemble d'informations sur l'opérateur avant de lui proposer une convention de partenariat. Certains organismes possèdent un ou plusieurs agrément(s) (OISP, EFT, agence de placement, etc.). Ils les fournissent à l'Office de l'Emploi. Actiris a une confiance de type trust envers les opérateurs car il s'inscrit dans une démarche de collecte des informations. Le savoir prédomine sur le non-savoir. La confiance de l'Office de l'Emploi envers les opérateurs est systémique et de type trust (cf. figure 16, flèche 1).

De leur côté, les opérateurs ont confiance dans l'institution d'Actiris qui gère les partenariats car elle le fait en recourant à une gestion procédurale et impersonnalisée mais aussi l'équité entre prestataires. Par exemple, ils disent eux-mêmes ne pas connaître le fonctionnement exact au niveau de la procédure de sélection des dossiers de candidature. Pourtant, l'information est à leur disposition dans le cahier des charges de l'appel à projets. On dirait qu'ils ne se sont pas appropriés l'information. Visiblement, cela ne les empêche pas de poursuivre la collaboration avec le SPE. La plupart d'entre eux ne cherche pas à obtenir l'information, c'est-à-dire plus de connaissances sur le sujet.

Les opérateurs s'inscrivent dans une confiance de type confiance en ce sens où ils adoptent une attitude un peu naïve à l'égard du fonctionnement, au sens large, de l'institution qu'est Actiris. Ils croient en la procédure de sélection, sans la mettre en doute. Ils croient en le fait qu'elle sera mise correctement en application par les agents de l'Office et qu'ils recevront, par exemple, le *jugement* de leur dossier de candidature et la convention de partenariat à la date fixée par le SPE. Il en est de même pour le financement de la prestation. Les opérateurs croient qu'ils seront payés en temps et en heure par l'Office de l'Emploi. La confiance de l'opérateur envers le SPE se situe au niveau systémique et est de type confiance (cf. Figure 16, flèche 2).

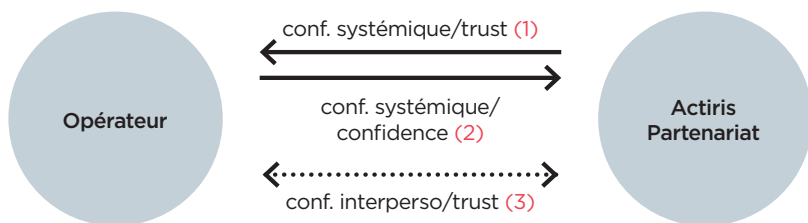
Par contre, quand un problème surgit (cf. Figure 16, flèche 3), comme une anomalie au niveau du paiement de la prestation, de la convention de partenariat ou autre, un contact s'établit entre le SPE et l'opérateur. Un membre de chaque organisme est désigné comme « porte-parole » pour entrer en relation avec l'autre partenaire afin de résoudre la difficulté. Ainsi, on peut voir apparaître le niveau interpersonnel au sein du partenariat. L'anomalie ne peut se résorber seule. Deux « porte-parole » doivent la prendre en charge. En fonction de la nature et de la source du problème, les agents demandent à l'opérateur des informations complémentaires, des explications voire des « garanties ». On l'a vu avec l'épreuve concernant la réception tardive de la convention de partenariat.

Certains opérateurs ont pris contact avec Actiris pour connaître les raisons de ce retard. En l'absence de cette anomalie, l'opérateur aurait reçu et signé sa convention seul, comme le définit la procédure. La dimension interpersonnelle n'aurait pas émergé. L'Office ne prévoit pas la rencontre entre un agent et l'opérateur pour la signature de la convention. Si l'opérateur a des questions, il peut interpeller un des agents. À nouveau, la dimension interpersonnelle émerge en cas de difficultés ou problèmes. Il en est de même si l'anomalie provient de l'opérateur comme par exemple, l'oubli d'un document administratif ou financier à joindre au dossier de candidature. Dans ce cas-là, un agent prend contact avec l'opérateur par courriel, comme le définit la procédure, en lui demandant de le fournir dans les quelques jours. La dimension interpersonnelle intervient quand la relation partenariale est vécue par un des partenaires comme une épreuve, sous la forme d'un « pari » ou d'un « défi ».

Face à une épreuve, tant l'opérateur que le SPE demandent des gages, des « *garanties de représentation* » au sens d'Ogien (2006), pour s'assurer de la fiabilité de l'autre partenaire. Ils n'ont pas naïvement confiance en l'autre. Ils ont besoin d'avoir des informations pour comprendre la situation d'une part, et pour connaître les solutions possibles face à l'épreuve d'autre part. Le savoir est alors plus important que le non-savoir. Dans le cas de la réception tardive de la convention, les opérateurs demandent une réponse par courriel au SPE. Ce courriel peut servir de preuve quoi qu'il arrive comme péripéties ultérieurement. Il en est de même du côté des agents de l'Office. Toute demande de documents administratifs et financiers par exemple, est formulée par écrit, c'est-à-dire par courriel ou par lettre afin d'en garder une preuve. La confiance en ce genre de circonstances est de type trust car le

besoin d'information et de garanties est fondamental. Face à une épreuve, la confiance au sein de la relation partenariale se situe au niveau interpersonnel et est de type trust.

Figure 16 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales chez Actiris



L'encadrement collectif des opérateurs semble renforcer la prédominance de la confiance systémique. Dans leurs discours, les opérateurs ont tendance à faire référence aux agents d'Actiris en tant que membres d'une institution et pas en tant qu'individus. Ils n'ont pas d'agents référents. Ils évoquent plus facilement l'Office. Quand un opérateur rencontre une difficulté, il ne sait pas toujours à quel service ou agent s'adresser. En effet, le département partenariats a subi une restructuration il y a quelques années et a procédé à des engagements, ce qui ne participe pas à l'identification de l'agent compétent pour résoudre le problème.

Du côté des agents, le métier de « gestionnaire du partenariat » les amène à devoir connaître tous les opérateurs et ce, même si l'accompagnement est de type collectif. Pour les nouveaux agents, la dimension collective ne facilite pas la rencontre rapide de tous les prestataires. Ces agents ont besoin de plus de temps pour apprendre le fonctionnement et les spécificités de chacun des partenaires. L'apparition d'une épreuve offre au nouvel agent l'opportunité de découvrir individuellement les opérateurs et de faire plus ample connaissance avec eux. Cependant, ce mode de fonctionnement laisse la possibilité aux opérateurs de tester les compétences des agents, comme on l'a vu dans les stratégies développées par les opérateurs dans l'épreuve n°6.

Nous allons voir ce qu'il en est du côté du Forem. Le modèle de gestion du partenariat est différent : il est trilatéral et individualisé.

## 1.2. Les relations partenariales entre le Forem et ses partenaires

Du côté du Forem, la relation partenariale est triangulaire car l'opérateur est à la fois en contact avec le siège central mais aussi avec les directions régionales. Le siège central a pour mission de lancer l'appel à projets auprès des opérateurs. Le cahier de l'appel est disponible à tous. Tout opérateur intéressé peut introduire un dossier de candidature. Le siège central a confiance dans l'expertise des organismes privés car, tout comme à Bruxelles, ils sont sur le marché de l'insertion socioprofessionnelle depuis longtemps. Les opérateurs ont une grande expérience en matière d'accompagnement des individus rencontrant des problématiques diverses (sociales, familiales, personnelles et professionnelles). La confiance de l'Office envers les opérateurs se situe au niveau systémique.

Le siège central a besoin de « *garanties de représentation* » pour déléguer sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux opérateurs privés. Si l'opérateur, déposant un dossier de candidature, est inconnu, il se renseigne auprès d'autres agents de l'Office pour obtenir des informations sur l'expertise de ce partenaire potentiel. Il va également consulter le site internet de l'organisme en question ainsi que le Moniteur belge. Certains organismes ont des agréments (OISP, EFT, agence de placement, etc.). Ceux-ci constituent un « gage » de l'expertise de l'organisme. Les opérateurs doivent être en ordre d'agrément pour collaborer avec l'Office.

Tout au long du partenariat, le siège central va récolter d'autres informations sur les opérateurs. Il le fait au travers des comptes-rendus des comités de suivi, ce qui lui permet de définir le travail réalisé par l'opérateur et, par conséquent, de calculer le financement auquel il a droit. Rassembler des informations sur l'opérateur, avant et pendant la collaboration, à travers un ensemble de documents met en évidence une confiance de type trust. Tout comme son homologue bruxellois, le Forem construit la relation partenariale, la confiance, en demandant une série de « gages » aux opérateurs. La confiance de l'Office envers l'opérateur se situe aussi au niveau systémique et est de type trust (cf. Figure 17, flèche 1).

Les opérateurs wallons ont, comme leurs confrères bruxellois, une confiance de type systémique et confiance envers le Forem (cf. Figure 17, flèche 2). Ils ont confiance en l'institution qui s'occupe de la mise en collaboration dans

le cadre des appels à projets. L'institution suit une procédure et respecte un ensemble de règles et de valeurs pour effectuer la sélection des dossiers de candidature. Les opérateurs croient en l'impartialité de la procédure. Certains d'entre eux connaissent le déroulement de l'étape de la sélection des dossiers alors que d'autres non. Ils possèdent soit quelques informations soit aucune connaissance en la matière.

Le fait de ne pas maîtriser toutes les données ne constitue pas pour eux, un obstacle à la mise en partenariat avec le SPE. Le non-savoir prédomine sur le savoir. Les opérateurs adoptent en quelque sorte une attitude « naïve » à l'égard de l'institution. Ils ne cherchent pas toujours à en apprendre plus même si l'information se situe dans les documents fournis par l'Office de l'Emploi. Comme le SPE est une institution publique, ils pensent qu'ils seront traités comme leurs homologues pour la sélection du dossier, le suivi et l'évaluation du projet. Ils croient également en le fait qu'ils obtiendront toutes les informations et documents en temps voulu et qu'ils seront payés pour leur prestation. Ils ne mettent pas en doute cette croyance.

En revanche, quand une épreuve surgit, les opérateurs s'inscrivent dans une confiance de type trust. Au fur et à mesure des collaborations avec le SPE, les opérateurs perdent progressivement leur « naïveté » vis-à-vis de l'Office car ils se rendent compte de la présence de dysfonctionnements au niveau du dispositif de l'appel à projets. Ils prennent également conscience de la marge de manœuvre limitée des agents. Ils remarquent la récurrence de certains problèmes comme la réception tardive de la lettre de réponse et de la convention de partenariat mais aussi la difficile mobilisation des demandeurs d'emploi. L'Office n'est pas toujours en mesure de respecter ses promesses, faute de moyens suffisants. Installé depuis presque dix ans, le dispositif de l'appel à projets laisse apercevoir ses limites et ses failles. Il semble que c'est moins le cas du côté de Bruxelles car ce dispositif est plus jeune de quelques années. Il n'a pas encore été éprouvé jusque dans ses retranchements. De plus, un appel à projets recouvre une seule mesure et pas plusieurs comme c'est le cas au Forem. Gérer une mesure à la fois semble aider l'Office à tenir ses promesses en termes de délai de réponse vis-à-vis des opérateurs.

Face aux problèmes récurrents, les opérateurs mettent en place des stratégies pour devancer leurs conséquences néfastes. Ils ne sont plus dans une attitude « naïve » mais ils adoptent, pour certains d'entre eux, une posture

de stratège en recourant à des « *actes risqués* » pour tempérer l'impact de ces épreuves. Les autres se résignent à en subir les conséquences. Suite à l'accumulation d'informations sur le fonctionnement de l'appel à projet à travers leurs différentes collaborations avec l'Office, certains opérateurs décident d'entreprendre des « *actes risqués* » afin de maximiser leur chance de réussir leur prestation. Ils savent que l'Office ne peut plus leur fournir de garanties suffisantes par rapport au respect des délais pour le conventionnement, par exemple. Ils s'ancrent, alors, dans une confiance de type trust (cf. Figure 17, flèche 2).

Au sein du Forem, l'encadrement des opérateurs est assuré par les directions régionales. La présence des directions régionales donne un caractère trilatéral à la relation partenariale. Ce sont les chargés de relations partenariales qui assurent le suivi des projets mis en place par les opérateurs. Ces agents au sein des services de relations partenariales constituent la troisième partie-prenante de cette relation trilatérale. L'intervention de ceux-ci introduit le niveau interpersonnel dans le modèle de gestion du partenariat. Au côté de la confiance systémique s'installe la confiance interpersonnelle entre le CRP et les travailleurs de l'organisme privé (cf. Figure 17, flèche 3).

La dimension interpersonnelle n'est plus mobilisée uniquement en cas d'épreuve, comme du côté d'Actiris mais elle s'inscrit de façon permanente dans le modèle de gestion du partenariat mis en place par le Forem. Le chargé rencontre obligatoirement trois ou quatre fois l'opérateur aux moments clés de la mise en place du projet. Ces comités ont lieu que l'opérateur rencontre ou non des difficultés par rapport à son projet. La dimension interpersonnelle amène la notion de « *familiarité* », au sens de Luhmann (2001/4), dans les relations partenariales. On peut comprendre la présence plus prégnante du monde domestique dans les argumentations et les interventions des agents du Forem par rapport à leurs homologues bruxellois. Les agents ne peuvent occulter cette dimension de la « *familiarité* » car elle fait partie intégrante du modèle. Il est impossible pour eux de s'en tenir à la stricte application des règles.

Même si la « *familiarité* » est présente, elle ne s'accompagne pas pour autant d'une confiance de type confidence. Les agents n'adoptent pas une attitude naïve à l'égard des opérateurs même si la connaissance interpersonnelle est forte. Ils s'inscrivent toujours dans une démarche de collecte d'informations sur les opérateurs qu'ils encadrent. La proximité facilite ce travail de récolte.

Tout ce qui se passe – bien, moins bien ou mal – pendant la collaboration, alimente « l'étiquette réputationnelle » de l'opérateur. Les agents ont besoin d'informations pour définir la fiabilité de l'opérateur et la possibilité ou non de reconduire la convention de partenariat. Toutes ces données sont collationnées dans les comptes-rendus des comités de suivi. Les agents ne peuvent se référer qu'à des faits objectivables lors de décision à prendre vis-à-vis de l'opérateur comme le conditionnement de son dossier de candidature, par exemple. Cette attitude révèle une confiance de type trust de la part des agents envers les opérateurs (cf. Figure 17, flèche 3).

Il arrive, parfois, que la collaboration se passe mal entre le CRP et l'opérateur. Il est du ressort de l'agent de trouver d'autres méthodes de fonctionnement afin d'améliorer la relation partenariale. Dans certains cas, l'agent n'y arrive pas car les tempéraments de chaque partie-prenante sont incompatibles, ce qui rend impossible la bonne collaboration. Quand le dysfonctionnement est issu d'une mauvaise relation interpersonnelle, les chargés de la direction régionale doivent échanger entre eux l'opérateur en question. Cette situation est rare. Elle concerne seulement quelques opérateurs sur l'ensemble des organismes partenaires dans le cadre de l'appel à projets.

Au côté de la relation entretenue avec le siège central de l'Office de l'Emploi, les opérateurs développent des relations privilégiées avec les agents de la direction régionale de leur territoire. Ils ont un contact privilégié avec un agent en particulier. Dès qu'ils ont besoin d'une information ou qu'ils rencontrent une difficulté, ils interpellent leur chargé référent. La confiance se situe au niveau interpersonnel (cf. Figure 17, flèche 4). Dans leurs discours, les opérateurs utilisent des qualificatifs différents selon qu'ils parlent du siège central ou de la direction régionale.

Ils peuvent tenir des propos plus « durs » à l'égard du siège central en ce sens où ils qualifient les agents de « méchants » car ils appliquent les règles de façon drastique. Le siège central s'occupe des aspects administratifs, financiers et juridiques du partenariat. Les opérateurs ne sont pas toujours d'accord avec les décisions prises par le siège central à leur égard. Par contre, ils ont plutôt une image positive des agents en provenance des directions régionales car ils les aident à réaliser leur projet. L'agent et l'opérateur s'associent pour mener à bien le projet. Le siège central a plutôt une étiquette de « contrôleur » tandis que la direction régionale est perçue comme un soutien, une aide. Certaines épreuves, dans les phases de sélection et de

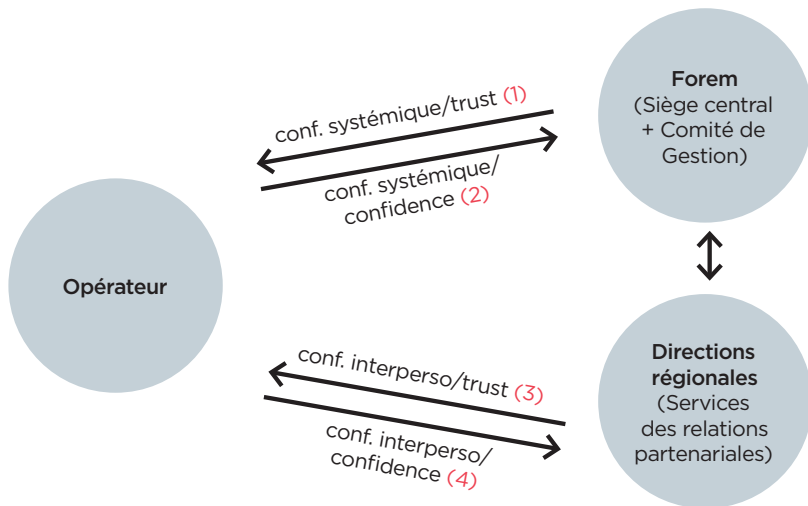
conventionnement (cf. épreuve n°4), ont laissé transparaître cette double étiquette liée à la configuration trilatérale du partenariat.

Les opérateurs ont une confiance de type confiance (cf. Figure 17, flèche 4) envers les chargés. Ils croient en le fait que les agents vont les aider, les soutenir voire les « protéger » vis-à-vis d'une décision prise à leur égard par le siège central. Ils considèrent les chargés comme des alliés. La collaboration entre l'opérateur et le chargé est, parfois, établie de longue date. Les opérateurs connaissent le fonctionnement de l'agent. Celui-ci ne peut pas les décevoir au point d'atténuer la confiance, sauf dans certains cas exceptionnels où les deux tempéraments sont opposés. La familiarité entre l'opérateur et l'agent semble maintenir cet état de « naïveté ».

Pourtant, les agents sont là pour donner de l'information. On pourrait penser que ce rôle informatif a pour impact d'inciter les opérateurs à s'inscrire dans une confiance de type trust vis-à-vis des agents mais ce n'est pas le cas. Les informations données par le chargé permettent aux opérateurs de mieux comprendre le fonctionnement du Forem et, plus particulièrement, du dispositif de l'appel à projets. Ils ont, ainsi, la possibilité de quitter leur attitude « naïve » vis-à-vis du SPE. Ils sont en mesure de mettre en place des stratégies qui peuvent être « banales », au sens d'Ogien (2006).

Par exemple, un opérateur change les dates de sa prestation (cf. épreuve n°1) car la lettre de réponse de l'Office de l'Emploi est arrivée trop tardivement pour pouvoir organiser la formation dans les temps. Il le fait avec l'accord du chargé de relations partenariales. D'ailleurs, certains chargés conseillent à leurs opérateurs de ne pas commencer trop tôt leur prestation. Cette attitude pousse, semble-t-il, les opérateurs à s'inscrire dans une confiance de type trust par rapport au SPE. Comme nous l'avons vu auparavant, certains opérateurs ont également recours à des « actes risqués » suite à des problèmes récurrents avec l'Office.

Figure 17 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales au Forem



### 1.3. Comparaison des modèles d'Actiris et du Forem

Chez Actiris comme au Forem, la confiance relève du niveau systémique et du type trust / confiance au moment de l'entrée en collaboration avec l'opérateur. Le SPE et l'opérateur ont une confiance mutuelle en l'institution de chacun. Actiris et le Forem demandent un ensemble de garanties à l'opérateur, ce qui montre qu'ils sont dans une confiance de type trust. Par contre, les opérateurs sont plutôt dans une confiance de type confiance vis-à-vis de la SPE. Ils croient en l'impartialité de l'institution. La confiance en l'Office naît de la présence de procédures, de règles, de valeurs et de documents liés au dispositif d'appel à projets, ce que Meyer et Rowan (1977, p.344) nomment « *taken for granted* » en ce sens où ces « *dispositifs de confiance* » (Karpik, 1996) sont légitimés par les deux parties. Comme le précise Meyer et Rowan (1977), « *technical procedures of production, accounting, personnel selection, or data processing become taken for granted means to accomplish organizational ends. Quite apart from their possible efficiency, such institutionalized techniques establish an organization as*

*appropriate, rational, and modern. Their use displays responsibility and avoids claims of negligence* » (p.344). L'ensemble des dispositifs institutionnalisent la collaboration. Les opérateurs peuvent se rassurer sur le fait qu'ils seront traités tous de la même manière par les agents.

On peut remarquer qu'une gestion trilatérale et individuelle du partenariat (Forem) introduit le niveau « interpersonnel » de la confiance. La confiance de type « interpersonnel » amène nécessairement la dimension de la « *familiarité* » dans la relation partenariale, c'est-à-dire entre l'agent de l'Office de l'Emploi et l'opérateur. Cette proximité entre le chargé et l'opérateur permet à ce dernier de mieux maîtriser l'information par rapport au fonctionnement de l'Office et de l'appel à projets. Par contre, une gestion de partenariat de type bilatéral et collectif protège en quelque sorte les agents d'Actiris d'une certaine forme de « *familiarité* » avec les opérateurs. Pourtant, la bilatéralité de la relation et la petitesse du département partenariats chez Actiris pourraient laisser penser la présence plus prégnante qu'au Forem d'une certaine proximité avec les opérateurs mais ce n'est nullement le cas. Choisir ce type de fonctionnement marque, selon les instances supérieures d'Actiris, la volonté de maintenir une distance au sein de la relation partenariale entre les agents du SPE et les opérateurs privés. Le but ultime de cette stratégie est le respect de l'équité vis-à-vis des opérateurs.

Au fur et à mesure des conventions de partenariat, l'opérateur maîtrise de mieux en mieux l'information, ce qui lui permet d'entreprendre des « *actes banals* » ou des « *actes risqués* ». Tous les opérateurs ne recourent pas aux « *actes risqués* » car ils se mettent en danger par rapport au SPE. Ils savent qu'ils peuvent subir une sanction ou mettre en jeu leur convention de partenariat. Les modalités de gestion du partenariat ont-elles un impact sur le degré d'autonomisation de la relation partenariale ?

## 2. LE DEGRÉ D'AUTONOMISATION DE LA RELATION PARTENARIALE

Pour rappel, la relation partenariale peut se situer à trois niveaux sur l'échelle d'autonomisation: 1) le niveau interpersonnel ; 2) le niveau inter-organisationnel ; et 3) le niveau systémique. Le niveau interpersonnel correspond à la confiance entre individus. Le niveau inter-organisationnel



renvoie à la confiance entre membres au sein d'une communauté ou d'un partenariat. Le niveau systémique fait référence à la confiance au sein d'un système d'échanges et de communications relativement autonomisé où les procédures et les dispositifs gèrent en quelque sorte le partenariat à distance des situations de coprésence physique.

Il est important d'apporter une petite précision au niveau du concept d'autonomisation. Il est lié au développement de la confiance, ce qui signifie qu'il est éphémère, tout comme celle-ci. La relation partenariale peut, en fonction des événements, glisser rapidement sur l'échelle d'autonomisation dans un sens ou dans l'autre. Nous allons donner la tendance générale d'autonomisation des relations partenariales pour chaque SPE, tout en sachant que certaines relations se situent à un échelon différent sur l'échelle en fonction des épreuves à vivre, de leur ancienneté et de leur évolution.

### 2.1. La relation partenariale chez Actiris : un fort degré d'autonomisation

Du côté d'Actiris, les opérateurs ne sont pas encadrés par les agents de l'Office aux moments clés de la mise en place des projets. Ils peuvent toujours demander une aide en cas de difficulté mais l'Office n'organise pas un accompagnement systématique et obligatoire. Les moments de rencontre entre les agents du SPE et les opérateurs, à travers les comités d'accompagnement, sont essentiellement destinés à donner de l'information à ceux-ci par rapport, par exemple, au fonctionnement d'Actiris, à la présence d'un nouveau document financier ou d'une nouvelle règle, etc. En forçant un peu le trait, les opérateurs n'ont même pas besoin d'être présents lors des comités d'accompagnement car l'information leur sera fournie par un autre biais comme un compte rendu de réunion, un courriel, un courrier, un appel téléphonique, etc. L'information peut circuler par d'autres voies que celle de la réunion officielle où l'opérateur privé est en présence des agents de l'Office de l'Emploi. Les procédures mises en place par Actiris permettent de faire fonctionner le partenariat sans nécessiter la coprésence des acteurs.

Pourtant, les agents d'Actiris insistent sur la présence et la participation des opérateurs lors des comités d'accompagnement car ils ont pour mission de « faire du partenariat ». Mais, dans les faits, les réunions servent plutôt à transmettre de l'information du SPE vers les opérateurs. Il n'y a pas de

« co-construction » des projets et des partenariats, comme c'est le cas du côté du Forem. L'objectif de ces réunions n'est pas suffisamment clair ni pour les agents ni pour les opérateurs. Une des conséquences peut être la passivité des opérateurs en réunion voire leur désertion. Même en leur absence, le partenariat se poursuit et donne des résultats en termes d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Leur mission de « connexionniste » pousse les agents d'Actiris à organiser des comités d'accompagnement avec les opérateurs. Dans une logique relationnelle, il est préférable de prôner la rencontre de visu entre les deux partenaires pour alimenter et renforcer le lien et la relation partenariale mais le modèle de gestion du partenariat – bilatéral et collectif – a tendance à introduire la confiance de type systémique dans le partenariat avec les opérateurs.

Ce modèle de gestion favorise l'autonomisation des partenariats mis en place par Actiris ; le degré d'autonomisation est élevé. Les individus et les organismes n'ont plus besoin d'être présents car, comme l'énonce Zucker (1986), « *rules and formal structures dominated: formalization and hierarchy within the firm, economic sectors governing transactions between firms and society-wide regulations and legislation governing transactions. In other words, production of trust was accomplished by formalization and standardization* » (p.90). La structure sociale formelle – dans notre cas, le dispositif d'appel à projets à travers le cahier social des charges, la convention de partenariat et le guide administratif et financier – garantit le respect des ententes entre les parties-prenantes du contrat. Dans ses travaux, Ramonjavelo et al. (2006, p.363) constatent que la confiance dans la réglementation du service public et des entreprises privées permet d'établir des partenariats. Chez Actiris, la confiance systémique apparaît quand le partenariat s'inscrit dans la routine sans rencontrer d'épreuve.

Quand une épreuve surgit au sein de la relation partenariale, les individus concernés entrent en contact avec leur partenaire pour trouver une solution afin d'y remédier. L'épreuve vient troubler la confiance systémique. La relation partenariale est vécue par les acteurs comme un « pari » ou un « défi ». Les partenaires doivent réintroduire du gage dans la relation pour retrouver la confiance. Pour ce faire, ils doivent entrer en contact par téléphone ou par courriel (pendant la procédure de sélection) pour s'échanger des informations et/ou des documents afin de tempérer ou de résoudre l'épreuve. La dimension interpersonnelle apparaît quand la relation partenariale est déstabilisée par un événement.

Le niveau interpersonnel intervient pour résorber l'épreuve en faisant circuler des « objets » entre les partenaires, ce qui permet à nouveau la stabilisation de la relation partenariale. Elle réintroduit la confiance au sein de la collaboration. La confiance entre les individus permettra de retrouver la confiance entre les deux organisations qui, elle-même, donnera à nouveau naissance à la confiance systémique. L'autonomisation est temporaire et s'inscrit dans un mouvement circulaire. Elle est élevée dès la mise en partenariat car les procédures « *taken for granted* » (Meyer et Rowan, 1977, p.344) invitent et soutiennent la confiance. Puis, l'autonomisation du partenariat faiblit dès l'émergence d'une épreuve pour se situer au niveau interpersonnel de la confiance. Les individus doivent s'activer pour « produire » de la confiance et permettre à nouveau l'autonomisation du partenariat. Le degré d'autonomisation peut être élevé car la gestion collective du partenariat, mise en place par Actiris, permet le maintien de la collaboration en l'absence des acteurs en coprésence.

## 2.2. La relation partenariale au Forem : une autonomisation à sens inverse

Tout comme du côté d'Actiris, les premiers instants de la collaboration entre le Forem et les opérateurs privés sont bercés par une confiance de type institutionnel. Les partenaires ont chacun confiance en l'institution (l'enseigne, les procédures, les règles, les valeurs, etc.) de l'autre. Le degré d'autonomisation est élevé au moment de l'entrée dans le partenariat : la confiance est de type systémique. Dès le commencement de la prestation, les agents de l'Office encadrent individuellement chaque opérateur, que la relation partenariale soit ou non mise en situation d'épreuve. La gestion individualisée du partenariat affaiblit le degré d'autonomisation de celui-ci. Les « porte-parole » de chaque organisme doivent se rencontrer pour mettre en œuvre le projet de formation des demandeurs d'emploi. La confiance n'est plus systémique mais interindividuelle. Les acteurs doivent apprendre à se faire confiance mutuellement. Sur base de cette confiance interpersonnelle, les organismes pourront se faire confiance.

La configuration du Forem, par sa dimension trilatérale du partenariat et l'encadrement individualisé des opérateurs, a tendance à maintenir la relation partenariale à un faible degré d'autonomisation. Ce modèle de gestion du partenariat introduit la dimension interpersonnelle dès la signature de la

convention de partenariat. Chaque opérateur est encadré par un chargé de relations partenariales. Plusieurs comités de suivi sont organisés pendant la durée du conventionnement. Contrairement à Actiris, le chargé voit l'opérateur avant, pendant et après sa prestation ; que celui-ci rencontre ou non des difficultés dans la mise en œuvre de son projet. Comme nous l'avons vu dans le suivi des projets (cf. épreuve n°1) mettant en évidence les comportements passifs de certains opérateurs, le chargé n'est pas en mesure de pouvoir réaliser le suivi du projet en l'absence du partenaire. Le partenariat est mis en péril à partir du moment où les partenaires ne sont pas en coprésence l'un de l'autre. Les « porte-parole » de chaque organisme doivent s'investir personnellement dans la relation partenariale pour faire exister le partenariat.

Du côté du Forem, le degré d'autonomisation de la relation partenariale est faible car il est situé au niveau interpersonnel du fait d'une gestion individualisée et standardisée du partenariat. La confiance peut monter au niveau inter-organisationnel quand tout se passe bien au sein de la relation partenariale. Si tout va bien entre les comités de suivi, le partenariat peut s'autonomiser et s'inscrire dans une confiance de niveau systémique. Les partenaires n'ont pas besoin d'être en présence l'un de l'autre. Pour ce faire, le partenariat ne doit connaître aucune difficulté. Quand une épreuve apparaît, le degré d'autonomisation faiblit pour se retrouver au niveau interpersonnel. Les acteurs doivent entrer en contact pour résoudre la situation critique.

Au sein du Forem, la trilatéralité de la relation partenariale (siège central, directions régionales et opérateur) provoque un double mouvement au niveau de l'autonomisation du partenariat. Il y a en quelque sorte un « dédoublement » du partenariat en ce sens où les opérateurs collaborent avec deux entités différentes : le siège central pour l'aspect administratif, financier et juridique du partenariat et la direction régionale pour le suivi au quotidien du projet de formation. La gestion administrative et financière du partenariat s'effectue sans avoir besoin de la coprésence des différents partenaires. Les organismes s'échangent les documents nécessaires à la réalisation des différentes opérations pour la gestion du partenariat. Les aspects administratifs et financiers reposent sur une confiance de type systémique car les règles et procédures sont suffisantes pour faire fonctionner le partenariat et ce, quand aucune épreuve se manifeste.

La collaboration peut se dérouler correctement entre l'opérateur et la direction régionale mais pas nécessairement entre celui-ci et le siège central ou inversement. Généralement, la collaboration avec la direction régionale est souvent de bonne qualité, sauf exception comme nous l'avons vu dans l'épreuve (n°2) du renouvellement de la convention de partenariat. Par contre, elle ne se passe pas toujours bien avec le siège central. Parfois, les opérateurs n'apprécient pas le (re)cadrage effectué par les agents du siège central. Les aspects administratifs et financiers du partenariat peuvent faire rapidement émerger des désaccords ou des insatisfactions dans le chef des opérateurs. Les décisions prises par le siège central, comme par exemple une réduction budgétaire au niveau de la convention de partenariat (cf. épreuve n°4), ne sont pas facilement acceptées par les prestataires.

Dans leurs discours, certains opérateurs expriment leurs difficultés de collaborer avec le siège central. Ils préfèrent être en relation avec les agents de la direction régionale. Quand un problème se pose avec le siège central, ils font une nette distinction entre la direction régionale qu'ils considèrent comme leur alliée et le siège central qu'ils perçoivent comme le « grand méchant loup », d'après leurs dires. Par moment, le chargé de relation partenariale est plutôt considéré, par les prestataires, comme le représentant de la direction régionale plutôt que du SPE. D'autres opérateurs identifient le chargé comme un représentant du Forem mais, par contre, ils font la distinction entre le siège central et la direction régionale, comme si ces deux entités n'appartenaient pas à la même institution. À travers leur propos, on pourrait presque entendre qu'ils collaborent avec deux organismes différents, comme s'il y avait un « dédoublement » du partenariat.

Les agents prennent, à certains moments, la défense des opérateurs par rapport aux décisions prises par le siège central. Face à une épreuve, ils trouvent parfois un « arrangement » (Nachi, 2007) avec l'opérateur. Ils lui font des « cadeaux » pour tempérer les situations de « défi » ou de « pari » engendrées par le dispositif d'appel à projets. Ils assouplissent les règles, sans l'accord du siège central, pour maintenir les *connexions* avec les prestataires afin de remplir leur mission de « *connexionniste* ». La gestion individualisée du partenariat introduit la dimension de « *familiarité* ». Celle-ci est renforcée par le caractère trilatéral du partenariat. Cette pratique met en évidence la difficile autonomisation du partenariat quand le degré de « *familiarité* » est élevé.

La séparation de la gestion du partenariat entre le siège central et la direction régionale crée, lors de l'apparition d'épreuves, une division au niveau du SPE. La relation entre ces deux entités n'est pas toujours aisée. Des désaccords peuvent apparaître au niveau de la gestion du partenariat. Caractérisé par un « *système d'influence centrifuge* » (Pichault, 2013, p.98), le Forem possède deux pôles de pouvoir qui sont le siège central et les directions régionales. Celles-ci peuvent, par conséquent, avoir tendance à s'inscrire dans une « *logique de la dissidence* » (*Idem*, p.115 et p.111), en ce sens où l'« *on voit apparaître des situations de rupture entre le centre et la périphérie, [c'est-à-dire la] constitution de « territoires » autonomes [et la] prolifération d'initiatives parallèles* » (*Idem*), chacun poursuivant sa propre vision de la situation.

Par leur rôle d'« *intermédiaire* » (Latour, 2006), les agents tentent de maintenir le partenariat en une seule entité. Certaines directions régionales se situent plutôt dans une attitude « autoritaire » par l'application drastique des règles. Elles agissent de la même manière que le siège central, ce qui favorise l'unité au niveau du partenariat entre l'opérateur et le Forem. Dans ce cas-là, le suivi des projets effectué par les chargés de relations partenariales contribue à l'autonomisation du partenariat. La confiance quitte le niveau « interpersonnel » pour intégrer le niveau « inter-organisationnel ».

En synthèse, nous pouvons dire que la gestion individualisée du partenariat a tendance à maintenir les partenariats à un niveau faible d'autonomisation à savoir au stade interpersonnel de la confiance. Le degré d'autonomisation peut s'élever, et atteindre le niveau systémique, à partir du moment où la relation partenariale ne subit pas d'épreuves. Il peut, également, augmenter entre les comités de suivi, c'est-à-dire quand les partenaires ne se rencontrent pas parce que tout va bien. Une gestion du partenariat de type collectif favorise l'autonomisation de celui-ci car les acteurs n'ont pas besoin de se voir pour faire fonctionner le projet. Les partenariats chez Actiris et au sein du Forem ont un degré d'autonomisation différent. Quel est l'impact sur la « *capacitation* » des SPE et des opérateurs privés ? Peut-on supposer qu'un partenariat autonome est plus « *capacitant* » pour les membres qui le composent ?

### 3. LE PARTENARIAT COMME PROCESSUS DE « CAPACITATION » ?

Dans cette partie, nous allons centrer notre attention sur le partenariat comme processus de « *capacitation* ». Nous allons voir dans quelle mesure la mise en partenariat et l'autonomisation de celui-ci incite ou non le développement de « *capabilités* », au sens de Sen (2000). Les deux SPE recourent au dispositif de l'appel à projets pour élaborer des partenariats. Il paraît intéressant de voir dans quelle mesure la mobilisation de cette technique de partenariat favorise ou non le développement de *capabilités* chez les partenaires. Dans les chapitres sur la sélection des opérateurs et sur les étapes de la vie du partenariat, nous avons vu que certaines épreuves rendent asymétrique la relation partenariale. Nous allons parcourir les moments clés d'un partenariat à savoir la sélection des opérateurs, le conventionnement, le suivi du projet et l'évaluation du projet pour saisir les types d'interaction (*voice, loyalty, exit, apathy*) et, par conséquent, les *capabilités* développées par les parties-prenantes. Plus précisément, nous regardons la présence ou non de la *capabilité* d'expression (donner son avis et argumenter), de la *capabilité* de délibération (situation de décision collective et décider d'une action à entreprendre) et de la *capabilité* de négociation (situation de désaccord et discuter pour trouver un accord ou un compromis).

#### 3.1. La sélection des opérateurs

Dans le cas du dispositif d'appel à projets, les SPE ne rencontrent pas de *visu* les opérateurs privés pour négocier la mise en partenariat. Le dispositif d'appel à projets définit les règles en matière de présentation des partenaires. Les présentations ne s'effectuent pas au même moment. L'Office de l'Emploi se présente en premier lieu puis, vient le tour des opérateurs privés de s'introduire via le dépôt d'un dossier de candidature. Chaque SPE possède son propre site internet avec une description de l'institution (historique, organigramme, missions et mandats) ainsi qu'une présentation des activités partenariales. Les opérateurs privés peuvent le visiter pour avoir plus d'informations sur le SPE avec lequel ils souhaitent entrer en collaboration. La procédure de l'appel à projets invite les SPE à poster le cahier social des charges de l'appel sur le site internet de l'Office. Les opérateurs ont,

ainsi, tous au même moment l'information à propos de la nouvelle activité partenariale et ses modalités.

Au sein du Forem (et depuis 2012 pour Actiris), les directions régionales ont la possibilité d'organiser une présentation de l'appel à projets aux opérateurs. Toutes n'effectuent pas ce type de pratique. Celles qui le font envoient une invitation à tous les organismes de leur territoire. C'est l'occasion pour les opérateurs de poser leurs questions sur le dispositif d'appel à projets mais aussi de rencontrer les agents du SPE. Ils ont l'opportunité d'établir les premiers contacts avec les chargés de relations partenariales. Ils peuvent, alors, saisir le moment de la rencontre interpersonnelle pour présenter aux agents leur organisme. Si l'élaboration du dossier de candidature pose des difficultés à l'opérateur, une rencontre en face à face peut éventuellement s'organiser entre un agent et le responsable de l'organisme (ou le coordinateur du projet).

Les opérateurs, potentiellement futurs partenaires du SPE, se comptent par centaine. Les SPE ne peuvent pas établir de conventionnement avec l'ensemble d'entre eux. Ils doivent, alors, procéder à une sélection. Pour ce faire, les opérateurs ont pour obligation d'introduire un dossier de candidature dans lequel ils sont invités à présenter leur projet et, au préalable, leur organisme. C'est sur base de cette « *auto-présentation* » (Luhmann, 2006) écrite que les opérateurs seront jugés. L'éventuelle rencontre entre l'agent du SPE et l'opérateur ne peut constituer, en elle-même, un élément suffisant pour établir le *jugement* sur l'auto-présentation de celui-ci. Dans le cadre d'un appel à projets, la présentation des partenaires s'effectue principalement par écrit. Les SPE recourent, parfois, à une présentation orale en plus d'une présentation écrite réalisée à travers les documents de l'appel à projets et le site internet de l'institution. Le canevas du dossier de candidature, réalisé par les SPE, prévoit une partie pour la présentation de l'organisme. L'« *auto-présentation* » constitue un gage de fiabilité pour les évaluateurs car elle met en évidence les spécificités et l'expérience de l'opérateur en matière d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi.

L'entrée en relation peut s'accompagner d'une « *stratégie de prudence* » (Luhmann, 2006). Les deux SPE étudiés ont des attentes respectives en matière de présentation des opérateurs privés. Le Forem demande à ses futurs partenaires, à travers le canevas du dossier de candidature, de remplir

une fiche signalétique. Du côté d'Actiris, l'opérateur privé doit, en plus de la fiche signalétique, réaliser une présentation de son organisme (en une demi-page) et joindre au dossier le(s) curriculum vitae des formateurs. Se présenter en plusieurs pages est perçu par les évaluateurs comme un comportement vaniteux. Quand l'*auto-présentation* des opérateurs est source de fiabilité, les évaluateurs (agents des SPE) n'en parlent pas spécialement en comité de sélection. En revanche, ils expriment leur désapprobation lorsque cette présentation ne leur convient pas en termes de forme et/ou de contenu.

La phase de mise en collaboration avec l'Office – à travers la sélection des dossiers de candidature – et le renouvellement de la convention de partenariat constituent deux étapes clés dans la vie d'un partenariat. En l'absence de ces deux phases, la relation partenariale entre le SPE et l'opérateur ne peut pas (ou plus) exister. Même si ces moments sont très importants, l'opérateur est absent physiquement de la situation. Tout comme les coquilles Saint-Jacques de Callon (1986), il est présent à travers son dossier de candidature mais aussi à travers les chiffres et les mots des tableaux statistiques de l'Office. Il n'a pas l'opportunité de prendre la parole – de saisir l'option *voice* au sens d'Hirschman (1970) – pour défendre son dossier ou donner une explication complémentaire par rapport au projet.

Par contre, l'évaluateur peut en quelque sorte endosser un rôle de « porte-parole » vis-à-vis de l'opérateur car il peut défendre le dossier de candidature à travers des arguments plaidant en faveur de l'acceptation ou non de celui-ci. Par sa parole, il prend la défense de l'opérateur, ce que nous avons nommé dans le chapitre sur la sélection le rôle de « protection ». Il négocie le *jugement* à la place de l'opérateur absent, absence voulue par la procédure de l'appel à projets. Ce rôle apparaît, de manière plus prégnante au Forem, en raison de la double casquette portée par les agents. Ceux-ci sont à la fois évaluateurs et chargés de relations partenariales. Ils sont en quelque sorte juge et partie car ils interviennent dans l'examen des dossiers dont leur direction régionale a, par la suite, la charge. Même si l'évaluateur n'a pas encadré l'opérateur en question, il peut toujours avoir des informations sur lui via ses collègues. Parfois, la parole de l'évaluateur va contre le dossier de l'opérateur. Dans ces circonstances-là, il ne joue plus le rôle de « porte-parole ». Cette double casquette introduit dans le processus de sélection le registre domestique dans les arguments mobilisés par les agents.

La méthode d'accompagnement individualisé introduit la notion de « *familiarité* » dans la gestion du partenariat mais aussi dans le processus de sélection des opérateurs. La « *familiarité* » permet de sauver des dossiers de candidature, quand l'évaluateur s'en porte le « défenseur », et de protéger les opérateurs de certaines épreuves mais elle laisse toujours la relation partenariale sous une forme asymétrique. Le monde domestique permet la conclusion de certaines conventions de partenariat avec les opérateurs. Il est au service du monde connexionniste. Cependant, la *connexion* n'est pas égale entre les deux partenaires car l'opérateur est réduit à l'état de petitesse de la cité par projets, c'est-à-dire celui qu'il faut protéger. Telles qu'elles ont été conçues, les procédures de sélection des opérateurs et de renouvellement des conventions de partenariat rendent asymétrique la relation partenariale car l'opérateur est absent du processus. Seuls, les SPE détiennent un pouvoir de décision à travers lequel les évaluateurs ont une liberté d'expression et de négociation entre eux.

Le développement de capacités ne peut se faire sans s'intéresser à la question de la participation. D'après Bonvin (2013, p.50), le « *cadre de la participation* » peut prendre diverses formes : un cadrage thématique, informationnel mais aussi un cadrage définissant les acteurs légitimes de ceux qui ne le sont pas. Dans le cas qui nous occupe, le cadrage est imposé par les SPE à travers le dispositif d'appel à projets. Il n'offre pas aux opérateurs la possibilité de s'inscrire dans une attitude de « *participation effective* » (Arnstein, 1969) au processus de délibération. Les opérateurs n'ont pas « voix au chapitre », ce qui traduit bien l'absence des capacités d'expression, de délibération et de négociation. Leur absence dans le processus leur confère un statut d'« *actants* » (Latour, 1984) en ce sens où ces organismes composés de « porte-parole » sont réduits à des « objets », c'est-à-dire à des dossiers de candidature. Ils n'interviennent pas en tant qu'humains dans la phase de sélection des futurs partenaires de l'Office.

### 3.2. Le conventionnement

Le conventionnement comprend la lettre de réponse fournie par l'Office de l'Emploi mais aussi la convention de partenariat. Ces deux documents présentent parfois de mauvaises surprises pour les opérateurs mais aussi des anomalies voire des modifications importantes par rapport au dossier de candidature initial.

### 3.2.1. Le jugement des dossiers de candidature

Face au *jugement* de leur dossier de candidature, les opérateurs peuvent réagir de différentes manières. Si le *jugement* est positif, ils marquent leur accord par la signature de la convention de partenariat. Ils ont une attitude de *loyalty* (Hirschman, 1970) vis-à-vis de l'Office. Par contre, si le *jugement* est négatif ou positif sous condition(s) et/ou recommandation(s), certains d'entre eux se saisissent de l'option *voice* pour faire entendre leur insatisfaction vis-à-vis de la décision prise par l'Office à l'égard de leur dossier. Ils prennent contact avec la direction régionale (Forem) ou le siège central pour leur faire savoir leur désaccord. Ils n'ont pas la possibilité d'entreprendre une négociation avec les agents de l'Office. Avoir des échanges avec les agents ne sert à rien car la procédure ne prévoit pas de négociations de *visu*.

En revanche, ils peuvent introduire un recours ou une plainte auprès du SPE afin d'obtenir une révision du *jugement*. Face à l'institution de l'emploi, l'option *voice* se traduit par le dépôt d'une contestation écrite. Les opérateurs recourent à l'option *voice* en ce sens où ils ont la possibilité de s'exprimer – dans ce cas-ci, sous forme écrite – mais ils n'ont pas l'occasion de négocier ni de délibérer. La présence ou non des dimensions de « délibération » et de « négociation » dans le partenariat affecte la dynamique relationnelle. Un partenariat offrant les capacités de délibération et de négociation aux deux parties-prenantes poursuit une configuration symétrique alors qu'un partenariat basé principalement sur la « *capabilité* d'expression » déséquilibre la relation, la rendant asymétrique.

Face à un *jugement* décevant, les opérateurs peuvent recourir à une autre option qui est *l'exit* mais il y a, selon Hirschman (1970, p.96), « *a price for exit* ». Ils peuvent déclarer forfait mais le prix à payer est la perte du conventionnement avec le SPE. Ce choix est conséquent pour les opérateurs car ils ont besoin de financements pour réaliser leurs actions de formation. En général, ils ne choisissent pas cette alternative qui n'en est pas réellement une pour eux car elle rompt avec l'intention initiale de l'opérateur d'établir d'une collaboration avec l'Office de l'Emploi. C'est extrêmement rare qu'un opérateur refuse une convention de partenariat. Ce type de situation s'est présenté une fois chez Actiris. L'opérateur s'est retrouvé dans l'obligation de décliner l'offre du SPE en raison de problèmes financiers liés au gel de certains agréments et, par conséquent, de certaines subventions.

Même si les opérateurs sont insatisfaits ou « surpris » – par les conditions et/ou recommandations formulées aux côtés – du *jugement*, ils adoptent la plupart du temps une attitude de résignation, c'est-à-dire de soumission sans entreprendre de recours. Cette réaction correspond à la *loyalty*. Ils acceptent la situation en l'état sans recourir au *voice*. Les opérateurs adhèrent à la décision et se lancent dans la collaboration avec le SPE et ce, malgré leur éventuelle déception. Ils ne remettent pas en cause la coopération ni la manière dont s'est déroulé le processus de sélection.

### 3.2.2. La convention de partenariat

La deuxième étape du conventionnement concerne la signature de la convention de partenariat. Quand un problème se pose par rapport à ce document, les opérateurs mobilisent l'option *voice*. Ils prennent contact avec la direction régionale (Forem) et/ou le siège central pour faire part de leur interrogation vis-à-vis du retard dans la réception de la convention. Ils font de même lorsque la lettre de réponse contenant le *jugement* tarde à venir. Ils entrent en relation avec les agents lors de la présence d'une anomalie ou d'une modification importante, par rapport au projet initial, dans ces documents. Par cette prise de contact, ils cherchent d'abord à obtenir plus d'informations sur la situation et puis, à se rassurer par rapport au caractère normal et sans conséquence pour eux de la réception tardive des documents.

Dans le cas d'une anomalie, ils cherchent à la corriger car elle peut avoir des effets importants sur la mise en œuvre du projet. Face à la présence de modifications importantes, ils font part de leur surprise et tentent une discussion avec les agents pour obtenir des changements. Assez rapidement, ils se rendent compte que la proposition faite par l'Office est à prendre ou à laisser. Les agents leur expliquent à nouveau les raisons d'un tel *jugement* et qu'il n'y a pas de négociation possible. Qu'ils soient face à une requalification de leur projet dans une autre mesure de l'appel à projets ou face à une modification du projet suite à l'intervention d'un cadre externe à celui de l'appel à projet, les opérateurs acceptent la convention de partenariat en l'état mais après avoir demandé quelques instants de réflexion.

Les agents en direction régionale (Forem) invitent les opérateurs à s'inscrire dans une attitude *voice* vis-à-vis du SPE quand ils estiment injuste, selon eux, la proposition de l'Office comme, par exemple, une réduction budgétaire

importante. Ils estiment la décision injuste vis-à-vis de l'opérateur, de son projet et du travail qu'il fournit. Dans ce type de circonstances, les agents en direction régionale soutiennent l'opérateur dans sa démarche de *voïce*. Ils lui conseillent vivement de ne pas signer la convention de partenariat, c'est-à-dire d'éviter dans un premier temps l'attitude *loyalty*. L'invitation à la non-résignation se fait quand les agents sont en désaccord avec les décisions prises par le siège central. L'attitude *voïce* passe par l'introduction d'une plainte, comme la procédure l'indique. L'opérateur ne peut pas entreprendre de négociation de *visu* mais par contre, il peut demander par écrit une révision de la décision prise à son égard.

Parmi les grandes modifications effectuées par le SPE dans la convention de partenariat, il y a la charge importante de travail attribuée à un des opérateurs bruxellois. Ce dernier reçoit une convention de partenariat où le nombre d'accompagnements à effectuer est beaucoup plus élevé que ce qu'il avait prévu. La possibilité de choisir entre plusieurs alternatives, laissées au libre choix de l'opérateur, permet à celui-ci de se sentir moins dans la résignation que lorsque le choix est à alternative simple. L'opérateur n'est pas contraint de se positionner par rapport à la poursuite ou non de la collaboration avec l'Office de l'Emploi en ce sens où il a une réelle possibilité de choix. Même si celle-ci est fortement restreinte, l'opérateur a, néanmoins, l'opportunité de choisir la modalité d'encadrement des demandeurs d'emploi qu'il préfère ; à savoir réaliser plus d'accompagnements individuels ou plus d'accompagnements collectifs. Cette liberté de choix laissée à l'opérateur semble introduire la dimension de la délibération. Celui-ci a l'opportunité de donner son avis et de « participer » à la décision finale.

Il semble y avoir des réactions différentes de la part des opérateurs en fonction de la perception qu'ils ont de l'épreuve en ce sens où ils la vivent comme un « défi » ou un « pari ». Parmi l'ensemble des épreuves que contient l'étape du conventionnement, seule, l'arrivée de la lettre de réponse dans les temps (Actiris) constitue un « pari ». Les autres épreuves sont vécues comme un « défi » (cf. tableau 6 sur le conventionnement dans le chapitre sur la vie du partenariat). Le « pari » porte sur le fait que les opérateurs sont dans l'incertitude face à la réponse de l'Office. Ils ne savent pas s'ils seront ou non retenus comme partenaires du SPE. Les anciens opérateurs s'interrogent, par conséquent, sur le devenir de leur équipe de formateurs. Face au « pari », ils décident de licencier préventivement leurs travailleurs. La

stratégie mise en place concerne leur propre organisme. Ils n'entreprennent pas de démarche vis-à-vis du SPE : ils lui restent *fidèles*.

Cependant, l'attitude *voïce* apparaît quand l'épreuve est vécue par les opérateurs comme un « défi ». Ceux-ci manifestent leur mécontentement auprès des agents du SPE. Ils prennent contact par téléphone pour obtenir des informations et des explications supplémentaires. Ils ont, parfois, recouru au *voïce* suite à l'intervention des agents en ce sens où ceux-ci incitent les opérateurs à faire part de leur insatisfaction à l'Office. Ce type d'intervention apparaît seulement du côté du Forem. Cela s'explique par la gestion trilatérale et individualisée du partenariat. Les agents en direction régionale développent une forte proximité avec les opérateurs. Ils les soutiennent dans leur démarche de recours à partir du moment où ils estiment la décision injuste.

Le *voïce* est limité à l'envoi d'un recours écrit ou à l'expression de plaintes orales auprès des agents. Les opérateurs n'ont pas la possibilité d'entreprendre des négociations « en face à face » avec les agents de l'Office. S'ils le souhaitent, ils peuvent juste s'exprimer voire protester. Le cadre de l'appel à projets restreint fortement l'espace de négociation. Les opérateurs peuvent uniquement négocier les modalités pratiques du projet (lieu, date, nombres de candidat, etc.) de leur formation avec les agents. Ils ont une marge de négociation et de délibération très limitée avec le SPE.

Au Forem, le premier comité de suivi peut servir à négocier les modalités du projet. Il constitue le lieu de négociation entre l'opérateur et le chargé de relations partenariales. Il est un lieu d'expression et de négociation pour les opérateurs. En revanche, les comités d'accompagnement chez Actiris ne sont pas des lieux de négociation des modalités de la prestation. Ce sont plutôt des lieux d'échange d'informations et de résolution des difficultés se présentant au niveau de la mise en œuvre des projets. Les opérateurs bruxellois discutent, parfois entre eux, afin d'harmoniser les plannings de formation. Sinon, ils ont la liberté de choisir les dates de leur prestation sans devoir se concerter avec l'Office. Les agents d'Actiris leur demandent simplement de leur communiquer les dates de leurs prestations. Ils n'interviennent pas dans les décisions concernant les modalités pratiques des projets.



L'espace très restreint de négociation – surtout du côté d'Actiris où la gestion du partenariat est bilatérale et collective – dans le processus de mise en partenariat rend asymétrique la relation partenariale. Le pouvoir de décision se situe dans les mains du SPE en ce sens où le contenu final de la convention de partenariat est décidé par l'Office. Cette asymétrie met les opérateurs face à une alternative simple d'acceptation ou de refus de la proposition. C'est la logique du dispositif d'appel à projets. Les opérateurs s'inscrivent, généralement, dans une attitude de résignation ou de « sacrifice » au sens d'Ogien (2006), c'est-à-dire de *loyalty* vis-à-vis de l'Office. Ils restent fidèles au SPE en acceptant la proposition et ce, malgré la présence d'un « défi » à relever. Rares sont ceux qui refusent la proposition faite par le SPE.

Certains opérateurs se saisissent plus facilement de l'option *voice* pour faire part de leur insatisfaction à l'Office. Ceux qui se résignent malgré leur mécontentement le font car ils craignent pour leur réputation. Ils pensent que le SPE ne voudra plus collaborer avec eux s'ils protestent. Ils adoptent plutôt l'attitude *loyalty* que l'attitude *voice*. Le choix de la réaction n'est pas sans conséquence sur la relation partenariale. Nous avons vu dans les chapitres précédents que le dépôt de plaintes n'est pas toujours bien perçu par les agents de l'Office. Recourir régulièrement à la plainte n'est pas le signe pour les agents d'un opérateur coopératif, ce qui alimente négativement la réputation de celui-ci. Tout l'enjeu derrière ces attitudes tourne autour de la question de la réputation, c'est-à-dire autour du monde de l'opinion.

### 3.3. Le suivi des projets

Dans le cadre du conventionnement, seuls les opérateurs ont rencontré des situations critiques. Par contre, lors de la mise en place des projets, les opérateurs et les agents doivent, tous deux, faire face à des épreuves. Les opérateurs sont confrontés à la difficulté de mobiliser les demandeurs d'emploi mais aussi à la lourdeur et aux changements administratifs, uniquement pour les opérateurs bruxellois. Les agents, eux, doivent affronter les attitudes inappropriées des opérateurs comme la passivité, la contestation, le mécontentement et le non-respect des obligations (uniquement du côté des opérateurs du Forem) dans une relation partenariale.

#### 3.3.1. Des épreuves vécues par les opérateurs

Les principales épreuves rencontrées par les opérateurs sont le recrutement difficile des demandeurs d'emploi mais aussi la lourdeur et les changements administratifs (effectués par Actiris). Quand les épreuves au sein de la relation partenariale touchent les opérateurs, ceux-ci se manifestent auprès des agents de l'Office pour leur en faire part. Ils prennent la parole – *voice* – afin de résoudre le problème. Cette option est saisie surtout quand l'*épreuve* est vécue par les opérateurs comme un « défi », c'est-à-dire quand ils sont mis en situation de danger. Les opérateurs parlent de leurs difficultés voire s'en plaignent à partir du moment où elles présentent une récurrence. Dans le cas d'un « pari » comme le changement inopiné d'un document administratif, les opérateurs acceptent la situation en l'état sans entreprendre de discussion avec les agents. Ils s'inscrivent dans l'attitude *loyalty* vis-à-vis de l'Office. Ils n'entrent pas en conflit avec l'Office. La *coopération* est préservée, selon Bajoit (1988), entre les deux partenaires. Ils continuent à participer activement au système. Cependant, l'option *loyalty* est délaissée en faveur de l'option *voice* à partir du moment où cette même épreuve est perçue comme une mise en danger, un « défi ». Les opérateurs protestent auprès de l'Office dans ce cas-là. Ils se saisissent de l'option *voice* pour faire part de leur mécontentement et tenter un rééquilibrage de la relation partenariale.

L'espace réservé à l'expression des problèmes est le comité de suivi du côté du Forem et le comité d'accompagnement du côté d'Actiris. La dimension individuelle de gestion du partenariat (Forem) offre l'option *voice* tant aux opérateurs qu'aux agents. Tous deux peuvent également délibérer à propos de certains aspects très spécifiques du projet. La capacité d'expression est pleinement présente alors que la capacité de délibération et la capacité de délibération est faiblement présente. Il est important de noter que ces deux dernières sont limitées au cadre de négociation défini par l'Office et par le dispositif de l'appel à projets. Les opérateurs wallons peuvent négocier certaines modalités du projet et prendre des décisions, en accord avec le chargé de relations partenariales, concernant la mise en place de leur prestation. Comme nous l'avons vu précédemment, ils ne peuvent pas entreprendre de négociation par rapport à la convention de partenariat. Dans ce type de gestion du partenariat, les agents au sein du Forem semblent avoir plus de pouvoir de négociation et de décision dans les projets des opérateurs que leurs homologues bruxellois. Ils sont mandatés pour accompagner les opérateurs afin de mener à bien leur projet. Ils ont



un droit d'expression, de négociation et de délibération. Ces comités sont un lieu d'échange entre l'agent et l'opérateur autour de la mise en place et du développement du projet. Chaque partenaire peut exprimer son opinion et faire part de sa vision du projet. Tous deux discutent jusqu'à trouver un « accord » satisfaisant.

Une gestion du partenariat de type collectif (Actiris) permet uniquement l'alternative *voice* car les dimensions de la négociation et de la délibération ne sont pas présentes. Les comités d'accompagnement chez Actiris sont de simples lieux d'expression. Les agents en charge de la réunion ont un rôle de relais d'informations vers les instances supérieures. Ils n'ont pas la possibilité de prendre des décisions concernant les opérateurs. Ils ont plutôt pour rôle de fournir des informations et des documents aux partenaires. Si une difficulté spécifique surgit dans un projet, seul un contact personnel entre l'opérateur et l'agent d'Actiris permet de la résoudre. On peut supposer que, dans des circonstances particulières, l'opérateur peut tenter d'entreprendre une négociation avec l'agent même si celui-ci a toujours un rôle de relais par rapport à l'Office. Le gestionnaire de projets ne prend aucune décision seul.

Les comités d'accompagnement chez Actiris sont centrés sur les problèmes rencontrés collectivement par les opérateurs plutôt que sur les difficultés particulières à un seul d'entre eux. Ces comités constituent plus des lieux d'expression que des lieux de négociation, ce qui n'est pas le cas au Forem où les comités de suivi contiennent ces deux dimensions. Même si les comités sont menés par les agents, les opérateurs wallons ont l'impression d'être dans une relation un peu plus équilibrée. Le CRP n'a pas un pouvoir de décision plus important que l'opérateur. Il est là pour donner de l'information et des conseils. L'opérateur a l'opportunité de prendre la décision la plus appropriée à ses yeux concernant son projet. Il peut discuter avec l'agent de l'orientation à donner à son projet. L'accompagnement individuel favorise le travail de co-construction du projet, ce qui renforce la *loyalty* entre l'agent et l'opérateur et, par conséquent, avec l'Office de l'Emploi. La *coopération* est améliorée entre les deux parties et le *contrôle social* reproduit, selon Bajoit (1988).

Se saisir de l'option *voice* pour rendre compte d'un problème peut avoir, dans certaines circonstances, des effets non-désirés. Il en est ainsi quand les opérateurs se plaignent trop souvent auprès des agents ou lorsqu'ils déposent régulièrement des plaintes. Les agents perçoivent ces attitudes

comme étant peu plaisantes. Affronter ce type de comportements n'est pas agréable. Parfois, les agents n'ont pas le pouvoir ni la possibilité de résoudre certains problèmes récurrents. Ils sont mis face à leurs limites de décision et d'action. L'attitude de plainte des opérateurs nuit à leur réputation car les agents les considèrent comme « ennuyants ». Elle alimente négativement « l'étiquette réputationnelle » de l'opérateur. L'option *voice* doit en quelque sorte être utilisée à bon escient afin de ne pas produire d'effets négatifs.

### 3.3.2. Des épreuves vécues par les agents des SPE

Dans leur collaboration avec les SPE, les opérateurs ont, parfois, des attitudes inappropriées comme la passivité, la contestation, le mécontentement et le non-respect des obligations. Les agents perçoivent généralement ces épreuves comme un « pari » du côté d'Actiris (sauf l'attitude de contestation) et comme un « défi » du côté du Forem (sauf le non-respect des obligations). À travers ces attitudes, les opérateurs cherchent à faire connaître leur insatisfaction aux agents. Ces comportements relèvent de l'option *voice* car leur objectif est de *protester* afin de rééquilibrer la relation partenariale.

Une autre manière d'affirmer leur déception est, pour certains prestataires, d'adopter une attitude de passivité. Certains décident de ne pas s'investir dans la relation. Ils ne participent pas aux activités liées au partenariat avec l'Office. D'autres prennent la décision de mettre un terme à la relation partenariale. Stopper la relation relève de la forme *exit* car l'opérateur rompt le contrat de collaboration tandis que le manque d'investissement fait plutôt référence à l'*apathie* en ce sens où les opérateurs maintiennent la relation mais en ayant une attitude passive. Ils ne contribuent plus à la relation partenariale et ils n'ouvrent plus le conflit. Ils s'attellent seulement à réaliser leur prestation.

L'ensemble de ces attitudes sont ressenties par les agents comme une forme de trahison, de « *boycott* » au sens d'Hirschman (1970, p.86). La *coopération* subit une détérioration. Le *boycott* est la combinaison de l'*exit* et du *voice* : il s'agit d'une « *défection temporaire dont le but est de protester* » (Hirschman, 1972, p.90). Une des conséquences du *boycott* est le risque d'éteindre l'enthousiasme. Le recours à ces attitudes a, effectivement, pour impact la réduction de la confiance des agents envers les opérateurs concernés. Ces protestations sont vécues par les agents comme une attaque envers le SPE.

Ceux-ci se sentent en situation de danger quand les opérateurs désertent, critiquent et/ou se désinvestissent de la relation partenariale.

Même si l'objectif des opérateurs est le rééquilibrage de la relation, le recours à l'option *voice* par l'adoption de comportements contestataires et de mécontentement ne procure pas l'effet escompté. Les agents ont l'impression que l'Office est « menacé » par ces attitudes. Que ces épreuves soient vécues comme un « pari » ou un « défi », ils estiment qu'il s'avère nécessaire de faire cesser ces attitudes en rappelant aux opérateurs les règles de collaboration avec l'Office. Ils ont recours à l'option *voice* pour y mettre un terme mais les agents ne peuvent pas réagir n'importe comment, au risque de briser définitivement la relation avec les partenaires en question. Adopter une attitude « autoritaire » paraît inapproprié car il peut avoir pour conséquence l'envenimement de la tension. Les agents ont conscience de la difficulté de gérer ce type de situation. Ils expriment dans leurs discours la crainte de perdre les opérateurs, même si ceux-ci ont entaché leur réputation par l'adoption d'attitudes inadéquates. Leur mission est de maintenir les *liens*, les *connexions*. Ils doivent les *intéresser* continuellement et prendre en compte leurs besoins.

Un recadrage trop strict peut avoir pour effet la saisie de l'option *exit* par les prestataires insatisfaits surtout ceux ayant une attitude de contestation vis-à-vis de l'Office. Tout l'enjeu réside dans la réponse nuancée qu'apportera l'Office à ceux-ci. Face à ce recadrage au ton « modéré », les opérateurs décident de rester *fidèles* au SPE. Ils choisissent l'option *loyalty*. Malgré la loyauté des opérateurs, ce type d'épreuve ébranle la relation partenariale. Chaque partenaire doit retrouver confiance en l'autre. Les agents doivent se servir du « *principe des petits pas* » (Luhmann, 2006) pour reconstruire la relation. Au fur et à mesure des échanges de gages entre les partenaires, la relation sera à nouveau empreinte de confiance. La réputation des opérateurs se reconstruira progressivement sur base des nouvelles « *garanties de présentation* » (Ogien, 2006) offertes par ceux-ci. Malgré cela, il est parfois impossible pour un agent de poursuivre la collaboration avec l'opérateur en question. Il est obligé de déléguer le suivi de celle-ci à un de ses collègues.

### 3.4. L'évaluation des projets

La phase d'évaluation des projets met en évidence deux épreuves à savoir l'atteinte des résultats par l'opérateur et le renouvellement de la convention de partenariat. Du côté du Forem, l'évaluation est effectuée par les agents. En fin de prestation, un comité de suivi est réservé au remplissage du document créé par l'Office pour l'évaluation du projet. Par contre, du côté d'Actiris, les opérateurs réalisent seuls leur rapport d'activités sur base d'un canevas fourni par l'Office. Les deux SPE donnent aux opérateurs un document spécifique pour effectuer le rapport financier.

#### 3.4.1. L'atteinte des résultats

L'épreuve de l'atteinte des résultats est vécue par les opérateurs, à certains moments, comme un « pari » et, à d'autres, comme un « défi ». Elle est perçue comme un « pari » quand les quotas à atteindre ne sont pas clairs pour eux. Ils n'ont pas toujours connaissance du taux chiffré. Puis, ils ne comprennent pas nécessairement la manière dont le SPE procède au calcul du résultat obtenu. Certains opérateurs ne prêtent plus attention à la dimension quantitative de l'évaluation. Ils se centrent sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi en essayant d'obtenir un résultat positif pour chacun d'entre eux. Quand les résultats ne semblent pas clairs, les opérateurs relisent le guide de l'appel à projets. Ils n'interpellent pas nécessairement les agents du SPE. Ils s'inscrivent dans l'option *loyalty* en ce sens où ils maintiennent la *coopération* avec l'Office et le *contrôle social*. Ils participent activement au système sans se manifester auprès des agents. En revanche, ils saisissent l'option *voice* à partir du moment où cette même épreuve leur laisse une impression de « défi ». Quand ils se sentent mis en situation de danger, ils mettent en place des stratégies au caractère risqué comme le « *surbooking* » et le « *trafic de publics illicites* ».

Ce type de réaction doit rester caché des agents de l'Office (ou du moins du siège central pour les opérateurs du Forem) car l'opérateur risque un rappel à l'ordre de la part de ceux-ci. Cette stratégie constitue en quelque sorte une forme de protestation (*voice*) mais elle doit rester invisible aux yeux de l'Office sinon la *coopération* peut être mise en danger. Elle ne correspond pas à la forme du boycottage qui est visible aux yeux des agents. Dans ce cas, les opérateurs manifestent clairement leur insatisfaction au SPE. Il n'en

est pas de même vis-à-vis de la réalisation d'« *actes risqués* » car ceux-ci doivent absolument rester invisibles. Le caractère « clandestin » de certaines pratiques de travail a été mis en évidence par Fischer (1980, 1982). Dans ses travaux, celui-ci parle d'« *autogestion clandestine* » qui recouvre « *l'ensemble des attitudes de transgression et des conduites stratégiques [...] secrètes [...] qui dérogent aux normes officielles* » (Fischer 1982, p.109). Les travailleurs au sein d'une entreprise ne réalisent pas toujours les tâches comme elles ont été prévues ou demandées par la hiérarchie. Ils développent progressivement des pratiques servant à corriger le processus de production. Ils sont considérés comme « *les clandestins de l'efficacité* » (Fischer, 1980, p.182).

Les « *actes risqués* » entrepris par les opérateurs paraissent appartenir à ce que Fischer nomme « *la vie parallèle* » de l'organisation, et, plus particulièrement dans le cas qui nous occupe, du partenariat. Le recours à ce type d'actes – *de ficelles, de « trucs » élaborés pour combattre les déficiences, les défaillances, les trous de l'organisation* – montre, d'après Fischer (*Idem*, p.186), la prise de conscience des acteurs de leur pouvoir de transformer la réalité des rapports. L'individu bénéficie, alors, d'une « *liberté intersticielle* » (*Idem*, p.186) et en profite pour poser des actes agissant en sa faveur. L'« *autogestion clandestine* » est alors au service de la production car ces « *trucs et astuces* » ont pour but de faire fonctionner l'entreprise. Dans le cas d'un partenariat, les « *actes risqués* » qualifiés de « clandestins » favorisent le maintien de la relation partenariale avec le SPE. Par contre, ils mettent en cause le *contrôle social* dont dispose l'Office sur l'opérateur et sur la relation partenariale. Ces deux paramètres font référence à l'option *voice* même si la protestation n'est pas clairement exprimée aux agents des SPE. L'atteinte des objectifs étant parfois difficile, les opérateurs « ruse » pour atteindre leurs objectifs et, par conséquent, tenter de maintenir à tout prix la *connexion* avec l'Office de l'Emploi. Cette pratique est plutôt identifiée du côté des opérateurs du Forem.

Ce phénomène peut s'expliquer – au-delà de l'ancienneté plus importante du dispositif d'appel à projets – en raison d'un financement étant en partie tributaire des résultats, ce qui n'est pas le cas du côté d'Actiris. Un deuxième facteur explicatif peut apparaître : l'absence d'un processus de négociation. N'ayant pas la possibilité de négocier de *visu* le contenu de la convention de partenariat avec le SPE, l'opérateur recourt aux stratégies « discrètes » ou « secrètes » pour être en mesure de respecter les clauses de celui-ci. Le « *cadre de la participation* » (Bonvin, 2013), c'est-à-dire le

dispositif de l'appel à projets, limite le champ et la liberté de négociation laissés aux opérateurs. La restriction du champ de liberté a, parfois, pour impact de pousser certains prestataires dans une attitude d'*apathie*. Les agents se plaignent de ce genre de comportement mais ils le cautionnent par le rappel des limites et l'ambiguïté des interventions colportés (du côté d'Actiris) à l'attention des opérateurs.

Le déséquilibre au niveau de la relation partenariale traduisant l'absence de négociation et un système d'appel à projets financés aux résultats inviteraient en quelque sorte les opérateurs à développer une « vie parallèle ». Cette « vie » doit impérativement rester « secrète » car son dévoilement pourrait nuire à la *réputation* de l'opérateur. Même si cette « vie parallèle » a pour objectif pour les opérateurs le maintien du *lien* avec l'Office, les agents ne perçoivent pas ces actes d'un bon œil. Ils vivent cette attitude comme une épreuve car ils se sentent mis en situation de danger. La perception de la stratégie « parallèle » comme une épreuve influence négativement « l'étiquette réputationnelle » de l'opérateur. Tant que la stratégie « secrète » n'est pas dévoilée, la relation partenariale est stable, sans connaître d'épreuve, et la réputation de l'opérateur est maintenue. La révélation de cette « vie parallèle » peut provoquer le renforcement du *contrôle social* effectué par les agents. Devant conserver la *coopération* avec les opérateurs, ils tempèrent leurs réactions afin de ne pas nuire à la relation partenariale. Ils s'inscrivent, alors, dans une attitude de compréhension vis-à-vis du comportement de l'opérateur tout en rappelant les *règles* de collaboration. Cette attitude ambivalente témoigne de leur double mission à savoir « faire du partenariat » – monde connexionniste – et « faire respecter les règles » – monde civique.

Face aux épreuves touchant de près ou de loin la question des financements, les opérateurs mobilisent l'option *voice* pour faire entendre leur mécontentement aux agents du SPE et, parfois, l'option *voice* « clandestin » pour protester secrètement contre le système. La « familiarité » peut permettre la protection par les agents de ce type de pratiques mises en place par les opérateurs. Dans le chapitre sur la vie du partenariat, nous avons vu que certains agents n'appliquent pas de façon drastique les *règles* pour sanctionner les opérateurs pratiquant des « *actes risqués* » (Ogien, 2006). Ils ne déploient pas l'artillerie de sanctions mais ils adoptent « *la tactique de la transgression tolérée* » (Fischer, 1980, p.196) en ce sens où ils tolèrent (en partie) les actes posés par l'opérateur. Cela fait, notamment, référence aux « *cadeaux* » offerts par les agents aux opérateurs. Les agents

agissent de la sorte quand ils connaissent bien l'opérateur et la qualité de son travail ou quand l'opérateur est nouveau et qu'il ne connaît pas encore toutes les règles du jeu.

Face aux « *actes risqués* », les agents mettent l'opérateur en garde et le sanctionnent en cas de récidive. Cette réaction atteste du renforcement du *contrôle social* par les agents. La technique du *voice* « clandestin » a pour but de remettre en cause le *contrôle social* exercé par l'Office mais le dévoilement des « *actes risqués* » produit l'effet inverse. Le contrôle est renforcé car l'opérateur manifeste des signes de non-fiabilité. Les stratégies secrètes développées par les opérateurs et la « *transgression tolérée* » par les agents des SPE témoignent de la présence de « *régulations informelles* » (Fischer, 1980, p.188) au sein du partenariat.

### 3.4.2. Le renouvellement de la convention de partenariat

En ce qui concerne le renouvellement de la convention de partenariat, les opérateurs n'ont pas de pouvoir de décision vis-à-vis du dossier de candidature qu'ils déposeront dans le nouvel appel à projets. Ils craignent que l'Office ne les reprenne pas comme partenaires. Ils adoptent, généralement, une attitude de *loyalty* car le moment du renouvellement de la collaboration est crucial pour eux. L'arrêt de la convention de partenariat signifie la perte de financements et d'activités avec pour conséquence le licenciement de travailleurs. Les opérateurs ne se manifestent pas auprès des agents pour avoir des informations concernant l'avancement de la procédure de sélection. Ils connaissent les règles du jeu et, par conséquent, l'importance de ne pas interroger les agents à ce sujet. Certains opérateurs ne veulent plus collaborer avec l'Office. Ils saisissent alors l'option *exit* afin de mettre un terme définitif au partenariat. La collaboration est stoppée en raison d'un désaccord philosophique avec le SPE, d'un comportement *apathique* récurrent de la part de l'opérateur ou de problèmes internes (financiers, organisationnels) à l'organisme privé. Les prestataires ont la liberté de sortir ou de rester dans la collaboration avec le SPE, c'est-à-dire de saisir l'option *exit* ou *loyalty*. Certains restent *fidèles* à l'Office alors que d'autres pas nécessairement.

La procédure de sélection telle que conçue dans le cadre de l'appel à projets, ne permet pas aux opérateurs de recourir à l'option *voice*. Les opérateurs

sont physiquement absents du processus. Ils n'ont pas l'opportunité de prendre la parole, de défendre leur dossier de candidature et de négocier le contenu de la future convention de partenariat. Ils sont présents à travers leur dossier et « l'étiquette réputationnelle » construite via le processus de récolte d'informations par les agents qui circule au sein de l'Office tout au long de la collaboration. C'est à nouveau le « *cadre de la participation* » (Bonvin, 2013) effectué par les SPE à travers le recours au dispositif d'appel à projets qui explique l'asymétrie de la relation et les modalités spécifiques du *voice*. Ces modalités sont la non-participation des opérateurs au débat et la « prise de parole » par écrit via le dépôt d'un dossier de candidature. Les SPE détiennent le pouvoir tout en respectant les procédures et les règles de sélection pour sélectionner leurs futurs partenaires. Ils ont la possibilité de ne pas renouveler une collaboration.

La relation partenariale constitue un équilibre fragile car elle est secouée par un ensemble d'épreuves. Quand tout se passe bien au sein de la collaboration, les opérateurs sont dans une attitude de *loyalty* vis-à-vis de l'Office de l'Emploi. Les agents doivent alimenter le partenariat en donnant des informations et des conseils aux prestataires. La confiance règne ; les opérateurs sont *fidèles* au SPE. En revanche, les partenaires peuvent mobiliser d'autres options que *loyalty* et *voice* lors d'une mise à l'épreuve. Quand celle-ci concerne les opérateurs, ils maintiennent l'option *loyalty* si elle est perçue comme un « pari ». Par contre, ils saisissent l'option *voice* si elle est vécue comme un « défi ». La mise en danger déclenche la saisie de l'option *voice* chez les opérateurs car ils estiment impossible de poursuivre la collaboration dans ces conditions. Quand l'épreuve est résolue ou tempérée, ils adoptent à nouveau l'attitude *loyalty* envers le SPE. Si la situation critique persiste, ils maintiennent l'option *voice* afin d'obtenir une solution plus satisfaisante.

Quand l'épreuve apparaît du côté des SPE, les agents utilisent l'option *voice*, parfois accompagnée d'une attitude « autoritaire », vis-à-vis des opérateurs qui ont des attitudes de *boycott* ou d'*apathie*. Leur but est de les remettre dans le cadre mais parfois des réactions d'*exit* s'enclenchent dans le chef de certains opérateurs. L'action des agents – fournir des « objets » – permet le maintien de la relation partenariale. Elle ne permet pas son rééquilibrage car le dispositif de l'appel à projets n'offre pas un partenariat où les partenaires sont mis sur un même pied d'égalité. Les agents ont pour mission de conserver l'équilibre dans la relation qui est initialement déséquilibrée.

Face aux épreuves, les opérateurs n'ont pas toujours l'occasion d'entrer en négociation avec les agents du SPE. Le dispositif d'appel à projets ne permet pas aux opérateurs de participer au processus de mise en partenariat et de renouvellement de la convention de partenariat. À ces deux étapes clés, l'opérateur ne peut recourir qu'à la « *capability for voice* » mais seulement à partir du moment où le SPE a émis son *judgement* sur le dossier de candidature. L'option *voice* ne peut être mobilisée pendant le processus de sélection. Le dispositif d'appel à projets offre, parfois, à l'opérateur la possibilité de choisir entre plusieurs formules d'accompagnement des demandeurs d'emploi, comme c'est le cas du côté d'Actiris. Cette liberté, laissée aux opérateurs, tempère l'épreuve d'une convention de partenariat « audacieuse ». Elle offre un semblant de capacité de délibération à l'opérateur au moment de l'élaboration de la convention.

Les seuls moments où les opérateurs wallons ont l'opportunité de recourir aux capacités de délibération et de négociation sont situés dans l'espace des comités de suivi du projet. Ceux-ci peuvent discuter voire négocier avec l'agent de certaines modalités du projet. La gestion de type individualisé du partenariat offre cette opportunité. Une gestion collective ne le permet pas, comme c'est le cas pour les comités d'accompagnement mis en place par Actiris. Les opérateurs bruxellois mettent seuls en place leur projet et interpellent le SPE en cas de difficultés. Ces situations offrent à l'opérateur concerné les capacités de délibération et de négociation par l'intervention individualisée faite sur demande. De leur côté, les SPE ont les capacités d'expression, de négociation et de délibération car ce sont eux qui font appel aux opérateurs privés via le dispositif d'appel à projets.

## CONCLUSION

À travers ce chapitre, nous avons cherché à montrer en quoi le processus interne du partenariat (la boîte noire du partenariat) et les variables de contexte influencent l'autonomisation et la capacitation de la relation partenariale. Une comparaison entre Actiris et le Forem permet la mise en évidence de la présence de liens entre les différentes variables du modèle d'analyse de la relation partenariale. Même si ces SPE recourent tous deux à la technique de l'appel à projets, ils ont leur propre modèle de management du partenariat : une gestion bilatérale et collective du côté d'Actiris et une gestion trilatérale et individualisée du côté du Forem. Plusieurs constats peuvent être posés à la suite de cette analyse.

Premièrement, la comparaison de ces deux modèles permet d'expliquer le processus d'autonomisation de la relation partenariale, et en partie celui de la capacitation. Le premier constat issu de l'analyse concerne la nécessité de faire une distinction entre ces deux processus. Ils n'évoluent pas nécessairement de manière proportionnelle comme nous l'avions postulé initialement. Une forte autonomisation ne s'associe pas d'office avec une forte capacitation de la relation partenariale. Le deuxième constat concerne l'autonomisation du partenariat. Celle-ci est influencée, d'une part, par le processus interne du partenariat à travers la présence d'épreuves et leur résolution et, d'autre part, par certaines variables de contexte. La confiance entre les SPE et les opérateurs est, lors du premier contact, de type systémique car chaque partie-prenante fait confiance en l'institution de l'autre, c'est-à-dire aux procédures et aux règles mises en place. Le SPE s'inscrit dans une confiance de type trust alors que les opérateurs ont envers celui-ci une confiance de type confidence. Deux facteurs provoquent un affaiblissement de cette autonomisation à savoir l'apparition d'épreuves (cf. figure 17, flèche 1) et la combinaison des variables « modalités de prise de décision » - gestion bilatérale ou trilatérale - et « modalités d'encadrement des opérateurs » - gestion collective ou individualisée - (cf. figure 17, flèche 2).

Le passage de la confiance systémique à la confiance interpersonnelle s'opère au Forem au moment du premier comité de suivi, c'est-à-dire dès la signature de la convention de partenariat. La gestion individualisée et les comités de suivi standardisés obligent l'agent et l'opérateur à se voir pour mettre en œuvre le projet. En revanche, chez Actiris, la gestion collective du

partenariat provoque la rencontre tardive entre les deux parties-prenantes. C'est seulement lors de comités d'accompagnement (collectifs) et/ou lors de l'émergence d'un problème que le gestionnaire de projets et l'opérateur se rencontrent « en face à face ». Sinon, l'opérateur réalise seul sa prestation.

Les modalités d'encadrement des opérateurs et de prise de décision au niveau du partenariat ont un impact important sur l'autonomisation de la relation partenariale. L'accompagnement collectif des opérateurs et la relation bilatérale favorisent un degré élevé d'autonomisation du partenariat en ce sens où les acteurs n'ont pas besoin d'être en coprésence pour faire vivre le partenariat. Les procédures et les règles suffisent à l'autogestion du partenariat. En revanche, un accompagnement individualisé et une relation trilatérale ont tendance à maintenir le partenariat à un degré faible d'autonomisation, c'est-à-dire au niveau interpersonnel de la confiance.

Il est important de noter que la gestion trilatérale - au Forem - produit en quelque sorte un « dédoublement » du partenariat en ce sens où l'opérateur collabore avec le siège central et la direction régionale pour traiter différents aspects de la relation partenariale. Le partenariat paraît vouloir s'autonomiser au niveau de la relation avec le siège central car la confiance est de niveau systémique. En revanche, le degré d'autonomisation du partenariat est maintenu au niveau interpersonnel de la confiance dans le cas de la collaboration avec la direction régionale. De plus, le caractère obligatoire et standardisé des comités de suivi semble renforcer le processus de dés-autonomisation du partenariat. Le degré d'autonomisation du partenariat varie tout au long de la vie de celui-ci. Il peut, par moment, être fort autonome et à d'autres très peu autonome. L'autonomisation est influencée par les situations auxquelles le partenariat doit faire face. Le partenariat peut s'autonomiser à partir du moment où il n'est pas sollicité par une épreuve ou un comité de suivi.

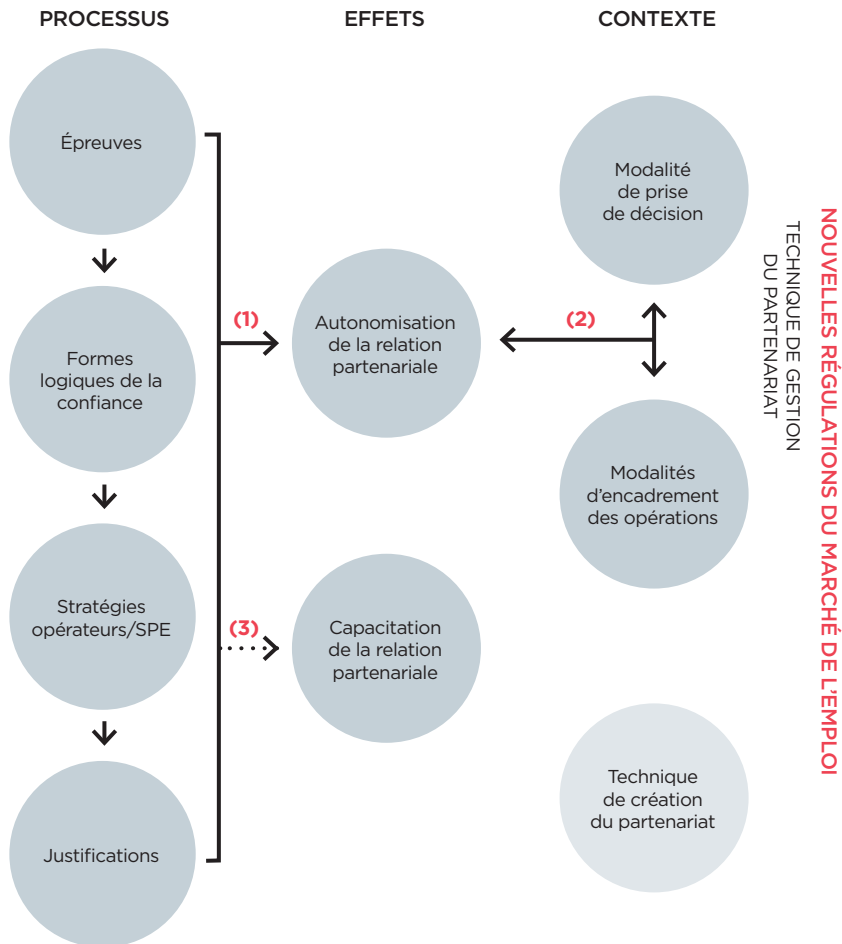
Notre deuxième interrogation concerne le fait de considérer ou non le partenariat comme processus de « capacitation ». Les SPE choisissent la technique de partenariat, ce qui leur confère d'office les capacités d'expression, de délibération et de négociation. Le système d'appel à projets, mobilisé par les SPE, ne laisse pas aux opérateurs la possibilité de négocier la convention de partenariat. Les opérateurs déposent un dossier de candidature auprès du SPE. La phase de sélection s'effectue en leur absence. Le dispositif d'appel à projets rend asymétrique la relation partenariale entre

l'opérateur et le SPE. Lors de la collaboration avec l'Office, les opérateurs ont la possibilité de saisir la capacité d'expression.

Nous avons remarqué que les comités de suivi au Forem offrent aux opérateurs un peu de capacité de délibération et de négociation mais dans un cadre très limité. Certains prestataires ont tendance à entreprendre des « actes risqués » ou à mettre l'Office en situation d'épreuve, comme pour compenser le manque de capacités de type délibératif et de négociation. Ce phénomène d'« *autogestion clandestine* » (Fischer, 1980) se voit particulièrement chez les opérateurs wallons. Le « *cadre de la participation* » (Bonvin, 2013) influence le développement des capacités chez les opérateurs. Le processus de capacitation est influencé par les épreuves car la récurrence des situations difficiles pousse les opérateurs à imposer leur mode de fonctionnement à travers les actes risqués et à imposer à l'Office de revoir ces décisions en ce qui les concerne. Ils imposent en quelque sorte une autre issue à la délibération même s'ils ne peuvent pas vraiment y participer (cf. figure 17, flèche 3).

Le troisième constat concerne la faible présence de capacitation pour les opérateurs belges. Il semblerait qu'il existe un lien entre certaines variables du contexte et la capacitation mais rien ne se dessine clairement. Un autre modèle de gestion du partenariat pourrait peut-être éclairer le type de lien entre ces variables.

Figure 18 : Le processus d'autonomisation de la relation partenariale



## CHAPITRE 9 LE PARTENARIAT GENEVOIS, UN MODÈLE PLUS « CAPACITANT » ?

Nous allons introduire un autre modèle de partenariat pour tester notre modèle d'analyse et, plus particulièrement, interroger la question de la capacitation. Nous avons réalisé un terrain de recherche à l'Office Cantonal pour l'Emploi (OCE) situé à Genève, au sein du service des mesures pour l'emploi. Celui-ci possède un modèle de gestion du partenariat à mi-chemin entre Actiris et le Forem. Il gère la prise de décision dans une relation bilatérale (siège central - opérateur) et effectue un accompagnement individualisé des opérateurs. L'OCE ne mobilise pas le système d'appel à projets mais l'appel à initiatives et l'appel sur invitation. S'intéresser à un autre modèle de gestion du partenariat permettra la comparaison avec les deux modèles belges (Actiris et Forem). Ce nouveau modèle invite à reposer la question de l'autonomisation et de la capacitation. Quel est l'impact de ces nouvelles modalités de gestion du partenariat sur l'autonomisation de la relation partenariale ? Et, dans quelle mesure ces modalités favorisent-elles ou non la capacitation du partenariat ?

## 1. LES RELATIONS PARTENARIALES À L'OFFICE CANTONAL POUR L'EMPLOI

Quand l'Office veut mettre en place une nouvelle mesure de formation ou d'emploi, un agent - nommé « responsable formation » du service des mesures pour l'emploi - a pour mission (cf. missions détaillées en annexe 1) de rencontrer les partenaires potentiels, identifiés sur base d'un appel sur invitation ou d'un travail de prospection. Des négociations s'entreprennent pour identifier le meilleur offrant. Le choix de l'opérateur s'effectue sur base de l'évaluation du meilleur rapport qualité-prix. Une convention de partenariat peut être établie avec un opérateur sur base d'une proposition de collaboration déposée de la part de celui-ci. C'est ce que l'Office nomme l'appel à initiatives.

Lors des négociations, l'Office et l'opérateur s'échangent des « gages de représentation » pour installer la confiance au sein de la future relation partenariale. Tout comme les SPE belges, l'OCE demande des garanties à l'opérateur comme les statuts et les comptes de l'organisme mais aussi les labels (Educa et AOMAS) prouvant leur expertise en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Tous ces gages permettent à l'Office de l'Emploi de se faire une représentation de la fiabilité de l'opérateur. L'OCE ne peut pas s'engager envers un opérateur qui n'est pas fiable. La fiabilité reflète la « réputation » de l'opérateur qui se traduit, entre autres, par la proposition d'une offre de qualité.

Par exemple, pour la mise en place d'une nouvelle formation, un des responsables formation de l'OCE entre en matière avec deux organismes qui peuvent potentiellement devenir partenaires. Le premier fournit une offre qui satisfait peu l'agent car le prix proposé pour l'accompagnement d'un candidat est très élevé. De plus, cet organisme ne propose pas de certification de la formation et la méthodologie d'encadrement des demandeurs d'emploi n'entre pas en adéquation avec le programme que l'Office souhaite mettre en place. En revanche, le deuxième organisme fait une offre qui répond aux attentes de l'Office en termes de méthodologie, de certification et de budget. Elle est fournie dans les quelques heures, ce qui laisse à l'agent une bonne impression de l'opérateur. Cette attitude proactive constitue un élément influençant la bonne réputation de ce dernier. L'« étiquette réputationnelle » du deuxième candidat est alimentée positivement par rapport au premier.

Cette situation met en évidence le niveau et le type de confiance qui interviennent dans la mise en partenariat entre l'Office et un opérateur. On peut remarquer l'apparition du niveau « systémique » de la confiance en ce sens où le SPE en tant qu'institution cherche à établir des collaborations avec l'institution des opérateurs de formation. Dans la mise en partenariat, l'agent de l'OCE en tant que « porte-parole » de l'Office regarde la fiabilité de l'organisme candidat. La qualité de l'offre et les attitudes des « porte-parole » des organismes de formation constituent deux facteurs clés dans la construction de la collaboration mais aussi dans la définition du type de confiance. Les agents de l'OCE collectent des informations (des gages) sur les futurs partenaires. La confiance de l'Office vers l'opérateur est de type trust (cf. figure 19, flèche 1).

Les opérateurs genevois tiennent un discours partagé par rapport à la confiance qu'ils portent envers le SPE. Certains d'entre eux pensent « naïvement » qu'une collaboration avec l'Office constitue un bon parti en ce sens où celui-ci tiendra toujours ses promesses en termes d'envoi de candidats, de paiement, etc. car il est représentant de l'État. D'autres, par contre, demandent des « gages » à l'OCE, par exemple vis-à-vis du financement de la mesure de formation. Ils le font à travers la négociation de la convention de partenariat. Certains demandent une avance sur le budget fixé. Les opérateurs semblent être partagés entre une confiance de type trust et de type confiance (cf. figure 19, flèche 2) vis-à-vis de l'OCE car ils pensent sa fiabilité comme une évidence mais, d'un autre côté, ils lui demandent des gages. Les nouveaux prestataires se situent plutôt dans une confiance de type trust alors que les anciens ont tendance à être dans une confiance de type confiance. Le type de confiance accordé à l'Office semble également lié aux modalités de financement du projet. Quand la prise de risque financière est importante, l'opérateur s'inscrit dans une confiance de type trust. Par contre, quand la prise de risque est moins conséquente, il a une confiance de type confiance envers l'Office.

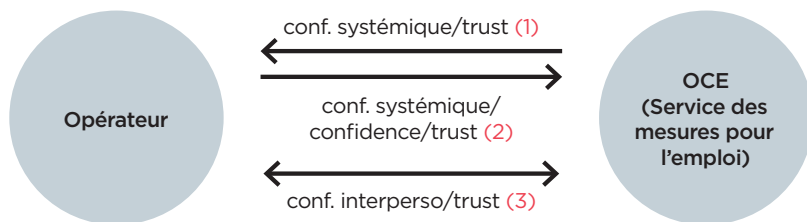
Une grande particularité du modèle de gestion du partenariat à l'OCE est la possibilité de négociation entre l'opérateur et l'Office, liée au dispositif d'appel à initiatives. La dimension de la négociation introduit directement dans la relation le niveau interpersonnel de la confiance. Le suivi individualisé de l'opérateur apparaît dès les premières rencontres entre les « porte-parole » de chaque organisme partenaire. Au côté de la confiance systémique se dessine, alors, la confiance interpersonnelle émergeant à travers le



processus de négociation. Ce processus n'est pas présent dans le cadre d'un recours aux techniques d'appel à projets ou d'appel d'offres. La dimension interpersonnelle intervient seulement après l'étape du conventionnement au Forem et dès la venue d'une épreuve chez Actiris.

Les négociations entre les agents de l'Office Cantonal pour l'Emploi et les partenaires potentiels peuvent durer plusieurs mois jusqu'à trouver le meilleur accord de collaboration pour les deux parties-prenantes. Certains projets de formation associent, parfois, plusieurs opérateurs. Dès lors, les responsables formation doivent discuter avec chacun d'entre eux pour concevoir le meilleur projet. Ces discussions permettent l'échange de gages. Les agents sont en contact avec les opérateurs dès la conception du projet. Ils sont également présents pour accompagner le partenaire dans la mise en œuvre de celui-ci. Ils n'interviennent pas uniquement en cas d'épreuve comme c'est le cas dans le modèle d'Actiris. La confiance entre l'agent et l'opérateur est de niveau interpersonnel et de type trust (cf. figure 19, flèche 3).

Figure 19 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales à l'Office Cantonal pour l'Emploi



Certains opérateurs genevois demandent des garanties à l'OCE avant de s'engager dans la collaboration. Ils ont une confiance de type trust alors que leurs homologues belges ont une confiance de type confiance. Le Forem établit ses partenariats avec les opérateurs privés sur base du dispositif d'appel à projets, ce que l'OCE ne fait pas. Les opérateurs belges n'ont alors pas besoin de demander des garanties aux chargés de relations partenariales car le dispositif sert de gage. En l'absence de ce type de dispositif, les nouveaux opérateurs genevois paraissent plus méfiants et demandent des gages supplémentaires. La technique de création de partenariat utilisée par les SPE semble influencer le type de confiance développé entre les partenaires. Un dispositif basé sur la négociation, comme c'est le cas à l'OCE

avec les systèmes d'appel à initiatives et d'appel sur invitation, fait émerger la dimension trust dans le niveau interpersonnel de la confiance.

Les premières rencontres offrent l'occasion pour chaque partie-prenante d'échanger des gages en termes de fiabilité, de professionnalisme, d'ouverture à la discussion, de rigueur, etc. Dans le cadre du séjour de recherche à Genève, nous avons eu la possibilité de participer aux réunions de construction d'un nouveau projet de formation. Le responsable formation, en charge du projet au sein de l'OCE, a pour mission de rencontrer les opérateurs potentiellement intéressés par une collaboration. Lors d'une des réunions, il rencontre un nouveau prestataire n'ayant jamais travaillé avec l'Office. Chaque partie-prenante se présente et explique sa vision du projet. Elle va chercher en l'autre des éléments prouvant son professionnalisme comme le fait d'arriver à l'heure et de s'excuser en cas de retard ou d'envoyer rapidement les documents promis. Les « porte-parole » ne se connaissent pas. Ils doivent faire des « *petits pas* » l'un vers l'autre, au sens de Luhmann (2006), pour construire une relation de confiance. Le professionnalisme de l'individu alimentera positivement sa réputation ainsi que celle de l'organisme pour lequel il travaille.

*« Un des opérateurs candidats pour la mise en place de ce programme de formation a déposé très rapidement un projet. On n'est pas en train de favoriser des copains. On n'a pas fait d'appel d'offres mais lui, il est venu nous proposer son projet. Il était en train de faire reconnaître son programme de formation. Ça veut dire qu'aujourd'hui, c'est un diplôme valable. C'est intéressant pour nous. Ça coûte beaucoup moins cher et c'est certifié. Un autre opérateur nous a proposé un budget qui est très cher. On ne va pas payer ce prix-là. En plus, il n'y a pas de certification ».*

(Agent E. de l'OCE)

À travers la comparaison des modèles d'Actiris et du Forem, nous avons vu que la « *familiarité* » est plus prégnante dans un modèle de gestion du partenariat basé sur un accompagnement individualisé des opérateurs. En ce qui concerne l'OCE, les responsables formation sont libres de définir avec l'opérateur la manière dont l'encadrement du projet va s'effectuer. Ils n'ont pas un *modus operandi* à appliquer en la matière, comme c'est le cas au Forem où l'agent doit obligatoirement rencontrer trois ou quatre fois l'opérateur lors de comités de suivi. Les responsables formation de l'OCE

peuvent fonctionner comme ils l'entendent. Ils organisent le nombre de réunions qu'ils souhaitent et ce, en tenant compte de l'évolution du projet et des problèmes rencontrés par l'opérateur. Généralement, l'encadrement est plus intense pour les nouveaux partenaires ou lorsque le projet est en difficulté et/ou doit évoluer. Quand les formations se déroulent bien, l'agent de l'OCE rencontre l'opérateur pour l'évaluation de la mesure et le renouvellement de contrat.

*« J'ai l'impression qu'entre les responsables de formation, il n'y a pas de règles au niveau de l'encadrement. J'ai l'impression qu'ils font un peu comme ils veulent. Chacun a sa méthode de travail ».*

(Opérateur B. de l'OCE)

*« Avec tel responsable de formation, je ne dois pas fournir de rapport d'activités mais il vient une fois par mois. Avec d'autres, je dois en fournir un. Il n'y a pas de règles par rapport à ça. Ça dépend de la personne. Il y en a qui préfèrent venir voir sur le terrain pour se rendre compte de comment les choses se passent et avoir un échange avec les encadrants. D'autres viennent peu ou pas du tout. Par contre, ils vont demander des rapports. Ce qui est sûr, c'est qu'il y a une revue de contrat chaque année ».*

(Opérateur D. de l'OCE)

Ainsi, le degré de « familiarité » semble dépendre de deux facteurs à savoir le tempérament de l'agent car il organise son travail comme il le souhaite et le stade de développement du projet. Cependant, il semble que le degré de « familiarité » est plus élevé dans les relations partenariales mises en place par le Forem. Qu'est-ce qui peut expliquer la forte présence de la « familiarité » au sein des relations partenariales au Forem par rapport à l'OCE alors que l'encadrement des opérateurs s'effectue chez tous les deux sur base d'un modèle de gestion du partenariat de type individualisé ?

Il semble qu'un modèle de gestion trilatérale du partenariat et imposant aux agents du Forem un accompagnement individualisé pousse ceux-ci à recourir au registre domestique dans la prise de décision vis-à-vis d'un opérateur. En revanche, le fait pour l'opérateur genevois d'être dans une position de négociant vis-à-vis de l'Office de l'Emploi diminue la présence du registre domestique car l'agent ne tombe pas dans une relation de protection vis-à-vis de l'opérateur. L'encadrement « sur mesure », en fonction des besoins de

l'opérateur semble atténuer la présence du registre domestique familial, ce qui n'est pas le cas dans un modèle (comme le Forem) où l'accompagnement des partenaires est standardisé. Ainsi, le dispositif d'appel à projets accompagné d'une gestion individualisée et standardisée du partenariat fait émerger le monde domestique et, plus particulièrement, la dimension de la familiarité.

La technique de gestion du partenariat (encadrement individualisé « sur mesure » versus « standardisé ») et la technique de création du partenariat (appels à projets versus appels à initiatives/sur invitation) ont des conséquences sur le niveau et le type de confiance développées entre les SPE et les opérateurs privés. On peut, dès lors, s'interroger sur le degré d'autonomisation du partenariat genevois.

## 2. LE DEGRÉ D'AUTONOMISATION DU PARTENARIAT GENEVOIS

Les organismes ont, a priori, une confiance de type systémique l'un envers l'autre. Ils ont confiance en l'institution de leur partenaire potentiel. L'appel à initiatives introduit un processus de négociation dès la phase de sélection des opérateurs. Il atténue rapidement la confiance systémique en faisant émerger la dimension interpersonnelle, ce qui n'est pas le cas pour les SPE utilisant la technique d'appel à projets où les opérateurs ont une confiance systémique envers le SPE pendant tout le processus de sélection des dossiers de candidature.

Au sein de l'OCE, chaque partie-prenante s'investit dans un mécanisme de négociation de la future collaboration. Dès l'entrée en négociation, les « porte-parole » de chaque institution cherchent des garanties de fiabilité chez leur futur partenaire. Ils examinent la fiabilité du « porte-parole » pour construire la confiance en l'organisation qu'il représente. Cette manière de gérer le partenariat provoque rapidement le passage d'une confiance systémique à une confiance interpersonnelle. Ce passage « diminue » en quelque sorte le degré d'autonomisation de la relation partenariale.

Tout comme au Forem, l'encadrement des opérateurs genevois s'effectue, par les agents de l'Office, de manière individualisée. Les modalités de suivi

(nombre et lieux de réunion, etc.) sont définies avec l'opérateur. L'agent doit rencontrer celui-ci au minimum deux fois par année pour l'évaluation du projet et le renouvellement du conventionnement. Les agents ne sont pas soumis à un encadrement « standardisé » des partenaires. Ils ont une certaine marge de manœuvre au niveau de la fixation des modalités d'accompagnement. Certains vont rencontrer leur partenaire tous les mois alors que d'autres deux fois l'année. Cela dépend de l'évolution du projet et de la présence ou non d'épreuves. Ce type d'encadrement maintient la relation partenariale au niveau interpersonnel de la confiance. Le degré d'autonomisation du partenariat est faible dans ces circonstances-là.

L'encadrement individualisé favorise le faible degré d'autonomisation du partenariat genevois par rapport à un encadrement collectif des opérateurs. Cependant, le fait de laisser la liberté aux agents de l'OCE de choisir les modalités d'accompagnement (réunion en face à face, réunion téléphonique, nombre de réunions par année, etc.) selon le tempérament du responsable formation et de l'évolution du projet semble aider le partenariat à s'autonomiser à nouveau et ce, plus rapidement que du côté du Forem. Ainsi, la présence d'un encadrement « sur mesure » permet au partenariat de s'autonomiser plus facilement que dans un modèle de gestion « standardisé » où l'agent est obligé de réaliser des comités de suivi même si tout se déroule bien et qu'aucune épreuve n'est présente.

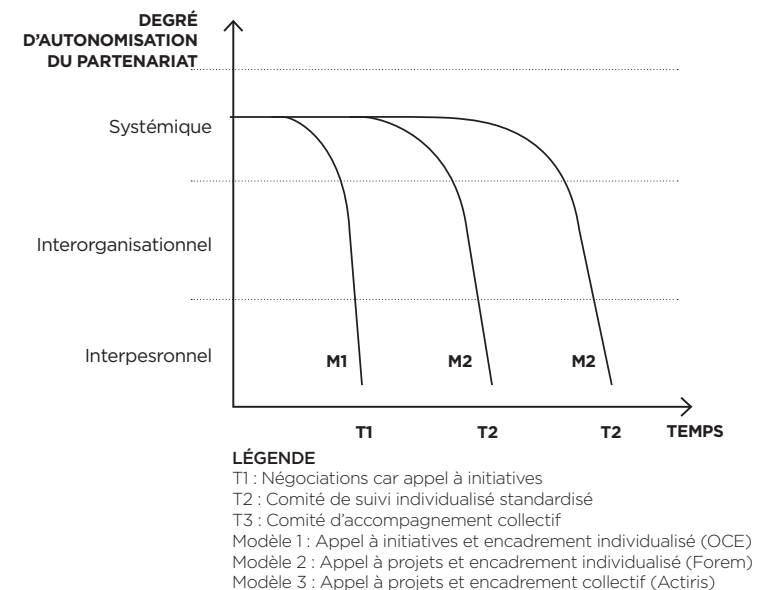
Par contre, quand la relation partenariale se porte bien, c'est-à-dire quand elle n'est pas touchée par une épreuve, le partenariat connaît un fort degré d'autonomisation. Le projet se déroule bien. Les partenaires n'ont pas besoin de se rencontrer. Le partenariat se situe dans une confiance de type systémique.

La technique de création du partenariat utilisée par le SPE (appel à projets ou appel à initiatives/sur invitation) et la modalité d'encadrement des opérateurs (collectivement ou individuellement) ont un impact sur l'autonomisation de la relation partenariale mais également sur la dés-autonomisation de celle-ci. Le modèle de gestion du partenariat choisi par les SPE influence le passage, plus ou moins rapide, d'un degré élevé (confiance systémique) à un degré faible (confiance interpersonnelle) d'autonomisation (cf. figure 20). Le partenariat genevois (cf. figure 20, Modèle 1) a tendance à rester moins longtemps autonomisé que les partenariats d'Actiris ou du Forem. À l'OCE, la dimension interpersonnelle est introduite rapidement dans le partenariat

car les « porte-parole » de chaque organisme doivent entreprendre des négociations par rapport à leur future collaboration. Elle se manifeste beaucoup plus rapidement que dans un dispositif d'appel à projets.

Du côté du Forem, le niveau interpersonnel intervient au moment de l'accompagnement des projets, c'est-à-dire après la signature de la convention de partenariat. C'est à ce moment-là que le partenariat se dés-autonomise (cf. figure 20, Modèle 2) Chez Actiris, le niveau interpersonnel apparaît lors de l'émergence de la première épreuve ou lors du premier comité d'accompagnement (collectif), ce qui provoque la dés-autonomisation de la relation partenariale (cf. figure 20, Modèle 3). Les comités étant rares (deux à cinq fois par année) et non obligatoires, le partenariat peut rester relativement longtemps à un haut degré d'autonomisation par rapport aux deux autres modèles et ce, pour autant qu'il ne rencontre pas d'épreuves. L'apparition d'une épreuve, au moment de la sélection par exemple, dés-autonomise rapidement le partenariat quel que soit le modèle de gestion de celui-ci. Elle prédomine le type de modèle.

Figure 20 : La dés-autonomisation de la relation partenariale en fonction du modèle de gestion du partenariat



Dans le chapitre précédent, nous mettons en évidence que les partenariats en Belgique francophone sont peu « capacitants » pour les opérateurs privés. Qu'en est-il du côté des partenariats genevois sachant que l'OCE mobilise la technique d'appel à initiatives et que le modèle de gestion du partenariat est une combinaison des modèles d'Actiris et du Forem à savoir une gestion bilatérale et individualisée ?

### 3. LE PARTENARIAT GENEVOIS COMME PROCESSUS DE « CAPACITATION » ?

Notre attention portera sur le partenariat comme processus de « capacitation ». Nous allons voir dans quelle mesure la mise en partenariat du côté de l'OCE permet ou non le développement de « capacités » pour les opérateurs. Les moments clés du partenariat à savoir la sélection des opérateurs, le conventionnement, le suivi du projet et l'évaluation du projet serviront à saisir si le partenariat est ou non « capacitant ». Trois types de « capacités » ont été mis en exergue dans le chapitre théorique à savoir la capacité d'expression, la capacité de négociation et la capacité de délibération.

#### 3.1. La sélection des opérateurs

Du côté de l'OCE, les partenariats sont conclus par appel à initiatives ou appel sur invitation. Dans les deux cas, des négociations s'entreprennent entre l'agent du SPE et l'opérateur candidat. Les premières réunions sont consacrées à l'expression de chaque partenaire à propos de sa vision du projet et de la collaboration. Chacun précise ce qu'il peut investir dans le partenariat en termes de financement, d'infrastructure, d'expertise mais aussi de certification (labélisation de la formation). Suite à la discussion entre l'agent et l'opérateur, ce dernier introduit une offre de projet auprès de l'OCE. Au fur et à mesure des négociations, l'offre peut être modifiée en fonction de la construction du projet.

Quand l'OCE doit choisir entre plusieurs candidats, il le fait sur base du rapport qualité/prix et de la cohérence du projet, comme l'exprime l'agent

ci-dessous. Les évaluateurs, en la personne du responsable formation et du responsable du service des mesures pour l'emploi, se centrent principalement sur ce critère-là pour effectuer leur choix. Ils évitent de choisir les opérateurs qui demandent des financements trop élevés car la « gourmandise » financière ne leur laisse pas une bonne impression. Avant le démarrage du projet, la commission de réinsertion professionnelle donne son avis sur l'offre. Elle peut émettre un conseil pour la réalisation du projet.

*« Quand je reçois une nouvelle offre, je regarde les objectifs, la cohérence. Dans l'offre x, je voyais bien qu'il n'y avait pas de cohérence. Je liste tout ce qui n'est pas clair. Je regarde les moyens en fonction des objectifs. Je pose quelques questions pour savoir si la personne est uniquement ou non intéressée par l'argent. Je regarde s'il y a déjà des procédures mises en place. Puis, je regarde les prix. Il n'y a pas beaucoup d'offres qui arrivent à notre service. En faisant un entretien, je peux vite voir si c'est cohérent. Parfois, on doit aller chercher les prestataires pour mettre en place de nouvelles mesures. On se rencontre pour négocier ».*

(Agent F. de l'OCE)

Le service des mesures pour l'emploi donne le *jugement* aux candidats. L'un d'entre eux est sélectionné comme futur partenaire. Les autres opérateurs reçoivent une réponse négative. Rares sont ceux qui introduisent une plainte ou un recours suite au courrier de réponse. En revanche, certains d'entre eux prennent contact avec le service des mesures pour l'emploi pour obtenir plus d'informations sur les raisons du rejet de l'offre. Contrairement à leurs homologues belges, les opérateurs genevois ont la possibilité de recourir aux capacités d'expression et de négociation dans le processus de mise en partenariat. Ils ne peuvent pas être présents au moment du *jugement*, de la délibération, des différents projets. Ils sont absents lors de la décision finale mais ils ont eu l'occasion d'échanger avec les agents afin d'adapter au mieux leur offre.

Cet espace d'échange et de négociation est présent grâce aux dispositifs d'appel à initiatives et d'appel sur invitation. Ce type de fonctionnement aide au maintien d'une certaine symétrie au sein de la relation partenariale. Le partenaire privé participe activement au processus de mise en partenariat avec l'Office, ce qui n'est pas le cas dans le système d'appel à projets où

l'opérateur est tenu à l'écart de la procédure. Par la prise de parole, il peut modifier son offre afin de répondre aux souhaits du SPE et augmenter ses chances d'être retenu comme partenaire. Les opérateurs genevois détiennent plus de liberté, de pouvoir de participation et de prise de décision, lors de l'étape de la mise en partenariat avec le SPE.

### 3.2. Le conventionnement

Le conventionnement est établi pour un an. Il existe plusieurs sortes de contrat de partenariat en fonction du type de mesure de formation et de financement. Il y a les mesures collectives pour lesquelles un budget est défini contractuellement pour un nombre de postes. L'opérateur reçoit un financement pour un nombre de places réservées pour les demandeurs d'emploi dont les quatre-vingt pourcents sont garantis et ce, même si les places sont vides. À l'opposé, d'autres contrats, concernant toujours les mesures collectives, n'offrent pas une garantie au niveau du financement. Le prestataire perçoit le budget à partir du moment où un candidat entre dans la formation. Il doit fournir une facturation mensuelle avec le nombre de participants. Cela concerne plus spécifiquement les cours, comme par exemple, dans le cas de l'apprentissage d'une langue étrangère. Une autre manière d'attribuer le subside au prestataire est de le faire suite à la réalisation d'une session de formation. La dernière méthode est la facturation par tête de candidat sans contractualisation. Elle recouvre les projets « hors offre » qui se situent en dehors du catalogue de formations.

Le projet donne une orientation au niveau de la nature du financement et du type de conventionnement. 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 l'opérateur. Comme nous l'avons vu précédemment au niveau du suivi des projets (cf. épreuve n°4), certains opérateurs belges se sentent mis en situation de danger (défi) par cette manière d'attribuer le subside pour

la prestation. Un manque de candidats peut provoquer l'annulation de la session de formation et, par conséquent, la perte de financements.

*« J'ai demandé un forfait par journée. Je ne voulais pas prendre trop de risque. Qu'il y ait deux ou douze personnes dans la formation, j'ai les mêmes coûts. Ce n'est pas la même chose pour moi si on m'indemnie sur deux personnes ou sur douze. On a un programme sur quinze jours. On a un forfait pour les deux semaines de formation ».*

(Opérateur C. de l'OCE)

Dans ce cas, l'Office accepte la proposition car le projet, en phase pilote, est de petite ampleur. Le budget octroyé à la mesure de formation est lui-même dérisoire par rapport à d'autres projets élaborés par le service des mesures pour l'emploi. De plus, l'opérateur est tout nouveau. L'Office lui fait une faveur en n'étant pas trop exigeant envers lui car il débute un projet pilote qui peut s'avérer être un échec. La formule choisie au niveau de la formation peut montrer des faiblesses, non pas en raison du manque de compétences de l'opérateur mais parce que les demandeurs d'emploi ne sont pas facilement mobilisables. Le prestataire n'est pas responsable du manque de motivation des candidats qui devraient être potentiellement intéressés par le projet. Si l'Office a trop d'exigences, l'opérateur risque de saisir l'option *exit* avant le démarrage de la prestation. Les agents ne souhaitent pas perdre leur nouveau partenaire car il est un des seuls à avoir l'expertise pour ce type de projet. La spécificité de l'organisme partenaire pousse l'Office à accepter la proposition de l'opérateur.

Parfois, aucun contrat n'est signé entre l'opérateur et le SPE. C'est le cas des mesures de formation qui se situent en dehors du catalogue de formations mais aussi des projets pilotes. Les deux partenaires se mettent d'accord sur les modalités pratiques et financières du projet. Un accord de prestation est établi entre les deux parties-prenantes mais aucun contrat n'est signé. Dans le cadre d'un dispositif d'appel à projets, cette pratique n'est pas envisageable. Tous les opérateurs obtiennent d'office un conventionnement, sans lequel ils ne peuvent effectuer leur prestation. Ce n'est pas le cas au niveau des partenariats à Genève où la rédaction d'une convention n'est pas indispensable, l'engagement moral suffit comme l'illustrent les extraits ci-dessous.

*« Je n'ai pas de contrat à signer avec l'Office Cantonal pour l'Emploi. J'ai un partenaire. Un partenaire n'a pas de contrat. Qui dit contrat dit obligation de réussite. Je ne peux pas me mettre dans une obligation de réussite. Le contrat va fixer des objectifs que l'on ne sera pas sûr d'atteindre. Aucun contrat ne se fait sur cette base-là. Le contrat est un contrat moral. En Suisse, on fonctionne beaucoup avec les contrats moraux. C'est beaucoup plus efficace ». (Opérateur H. de l'OCE)*

*« Il n'y a pas de contrat extrêmement établi. C'est un projet pilote. On s'est lancé dans la démarche. On s'est mis d'accord sur une enveloppe financière ».*

(Opérateur C. de l'OCE)

Le fait de ne pas signer de contrat donne l'impression aux opérateurs de limiter la prise de risque en termes de financement et d'objectif à atteindre. Ces extraits témoignent de la liberté qu'ont les opérateurs d'entreprendre des négociations avec les agents de l'OCE. Ils ont pu faire part de leurs souhaits au niveau de la mise en collaboration avec l'Office de l'Emploi. Ils ont pu mobiliser les trois capacités d'expression, de négociation et de délibération. Tout opérateur peut négocier avec l'Office. L'absence de contrat permet aux nouveaux opérateurs de réaliser leur prestation sans devoir faire face à des exigences trop importantes de la part du SPE. Comme le précise Luhmann (2006, p.49), la relation de confiance ne peut pas commencer par des exigences mais seulement en réalisant un « pas » vers l'autre.

Il en est de même lors de l'établissement d'une nouvelle collaboration, surtout quand l'Office scrute lui-même le marché pour identifier l'opérateur le plus approprié pour réaliser le projet pilote. Il est pratique courante dans le service des mesures pour l'emploi que les agents prennent, selon leur expression, leur « bâton de pèlerin » pour aller chercher de nouveaux partenaires sur le marché. Ce n'est pas le cas dans un dispositif d'appel à projets où l'opérateur décide seul de déposer un dossier de candidature pour devenir partenaire de l'Office. Il arrive parfois, mais rarement, qu'une direction régionale propose à un nouvel opérateur de répondre à l'appel à projets. C'est plus souvent l'opérateur qui se manifeste auprès du SRP pour connaître la procédure de mise en partenariat. Les agents des SPE belges ne font pas de la prospection du marché de l'insertion socioprofessionnelle pour identifier leurs futurs partenaires.

Le fait de discuter de la convention de partenariat du côté de l'OCE permet d'éviter les anomalies et les erreurs car le document est passé en revue par les deux parties-prenantes avant l'impression de la version définitive pour signature. Nous n'avons pas eu écho, ni du côté des agents de l'OCE ni de celui des prestataires, d'épreuves particulières en termes de retard au niveau de la réalisation de la convention de partenariat ni même d'erreurs ou d'anomalies dans le contenu de celle-ci. L'absence de ces épreuves peut s'expliquer par la technique de création du partenariat et par les ressources dont dispose le service des mesures pour l'emploi.

L'appel à initiatives et l'appel sur invitation permettent de créer un nouveau projet de formation à tout moment dans l'année et d'en discuter avec les partenaires potentiels, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de l'appel à projets. Le service des mesures pour l'emploi peut établir une nouvelle collaboration dès que le besoin d'une formation spécifique se fait sentir au niveau du marché de l'insertion socioprofessionnelle. En revanche, l'appel à projets structure la mise en partenariat en définissant un calendrier très précis pour le conventionnement des opérateurs. Cette organisation en flux tendu donne naissance à des épreuves (retard, erreurs, anomalies dans la convention) pour les opérateurs.

Ces deux modalités organisationnelles (la technique de création du partenariat et les ressources humaines) semblent aider à éviter les épreuves à cette étape de la mise en partenariat. Les opérateurs ne sont pas mis en situation de danger. Ils ne doivent pas, dès les premiers instants de la collaboration, faire face à des épreuves activant le « *sentiment d'angoisse* » (Sheets-Johnstone, 2006). Les opérateurs belges n'ont pas l'occasion de négocier les modalités de la convention, comme le financement de leur projet par exemple, car le dispositif de l'appel à projets définit au préalable les modalités de subventionnement ainsi que les montants dans certains cas.

### 3.3. Le suivi des projets

Le service des mesures pour l'emploi a décidé d'effectuer l'encadrement des prestataires de manière individualisée, comme le Forem. Chaque responsable formation a pour mission d'encadrer les projets d'un certain nombre d'opérateurs. L'OCE comptabilise plus ou moins une septantaine de prestataires. Les agents au sein du service des mesures pour l'emploi sont au

nombre de dix. Ils ont en charge, en moyenne, un peu moins d'une dizaine de prestataires à accompagner. Ils définissent les modalités d'accompagnement (nombre de réunions, lieu, etc) avec l'opérateur. L'OCE tout comme ses partenaires doit faire face à des épreuves. Tous deux peuvent vivre la relation partenariale comme un « défi » ou un « pari ».

### 3.3.1. Des épreuves vécues par les opérateurs

Les opérateurs genevois semblent faire face à moins d'épreuves que leurs homologues belges. La lourdeur et les changements administratifs n'ont pas fait l'objet de plaintes de leur part dans les entretiens. Les prestataires parlent d'une charge administrative plus importante quand il s'agit de la collaboration avec l'OCE. Cependant, ils n'associent pas à travers leurs propos cette situation à un manque d'enjeux clairs (pari) ou à une mise en danger (défi). La principale épreuve rencontrée par certains opérateurs concerne le recrutement des candidats. L'Office cantonal pour l'emploi s'engage à envoyer des candidats aux opérateurs, même si la convention de partenariat ne le précise pas. Certains prestataires ne reçoivent pas suffisamment de demandeurs d'emploi par rapport aux quotas définis dans le contrat. Ils sont mis en situation de danger car l'absence de candidats peut provoquer la perte de subsides, dans le cas de financements de type collectif (session de formation) ou par poste sans garantie.

*« Si on regarde le démarrage du projet, on a décidé de commencer par deux groupes de dix, douze personnes et leur faire suivre une journée de formation avec un test à la fin pour évaluer ce qu'elles ont retenu. On devait avoir entre vingt et vingt-quatre personnes. Concrètement, on en a eu douze de l'OCE et on a démarré avec sept personnes ».*

(Opérateur C. de l'OCE)

*« Pour l'instant, on a huit cours annulés et huit cours partiellement remplis ; partiellement remplis, ce qui veut dire partiellement financés. Globalement, c'est comme si on avait annulé seize cours. Si on arrête la mesure, il faut que le responsable formation nous le dise rapidement car on doit licencier du personnel ».*

(Opérateur D. de l'OCE)

*« On doit s'en sortir avec nos 17 francs. Il nous faut suffisamment de volume pour pouvoir couvrir tous les frais. L'année passée, on a fait une perte de 150.000 francs. L'année d'avant, on a fait une perte de 250.000 francs. Le seul problème que l'on a, c'est la diminution du volume ».*

(Opérateur F. de l'OCE)

*« Chaque année, on était en déficit. Quand c'est comme ça soit ça peut-être à charge de l'OCE soit à notre charge. Evidemment, c'est à notre charge. On est en perte de 280.000 francs ».* (Opérateur G. de l'OCE)

*« On ne peut pas aller présenter les mesures sans l'accord du SMPE. On ne peut pas faire de publicité. On ne peut pas démarcher les conseillers. On ne peut pas téléphoner aux conseillers en demandant d'envoyer des personnes. Tout passe par le service des mesures pour l'emploi. Quand l'information n'est pas donnée par rapport au programme, on ne peut pas avoir les demandeurs d'emploi ».*

(Opérateur I. de l'OCE)

Tout comme certains opérateurs d'Actiris – ceux appartenant au dispositif de « Recherche Active d'Emploi » –, les prestataires genevois n'ont pas la possibilité de faire la publicité de leur mesure de formation pour recruter des candidats. Ils tentent de discuter avec les agents de l'Office pour trouver une solution mais le problème est complexe. L'envoi de candidats dépend du bon vouloir des conseillers. Comme en Belgique, des tensions se font sentir entre le service des mesures pour l'emploi et l'office régional de placement (ORP ; cf. Figure des interactions en annexe 4), service où se situent les conseillers. Les négociations entreprises entre l'opérateur et le responsable formation semblent tempérer les situations de « défi » (Ogien, 2006) du fait de chercher à partager les risques en interrogeant la question du financement.

*« J'essaie de travailler avec des fourchettes et d'assurer un minimum au prestataire pour qu'il n'ait pas trop le couteau sous la gorge. Il ne faut pas mettre nos prestataires dans ce genre de situation. La prise de risque doit être partagée. Quand je dis au prestataire le budget va diminuer, il me dit que c'est un ordre de marche. Si on paie moins, on va leur demander moins d'obligations ».*

(Agent F de l'OCE)



*« Il y a des négociations au niveau du budget. J'ai un prestataire avec lequel je collabore depuis dix ans. Le budget n'a pratiquement pas bougé. Le prestataire a rencontré des difficultés au niveau de la motivation dans son équipe car il n'y a pas eu d'augmentation salariale. On doit gérer ça. On a décidé d'augmenter un peu. C'est la direction qui a pris la décision. Il n'y a pas d'augmentation au niveau du budget global, c'est juste que la répartition est différente ».*

(Agent H. de l'OCE)

Certains opérateurs tentent de négocier le type de financement de la formation mais ce n'est pas chose aisée. Dans les extraits ci-dessus, un compromis a été trouvé mais ce n'est pas le cas pour toutes les situations. L'opérateur doit pouvoir prendre des risques même si d'autres financements – comme par exemple, le financement par poste garanti – sont octroyés peu importe le nombre de candidatures recrutées. La négociation n'est pas toujours en mesure de pouvoir mettre un terme définitif à ce type d'épreuves.

Tout comme les conventions pour la mesure ARAE chez Actiris, le contrat entre l'OCE et l'opérateur stipule que seul l'Office est compétent pour le recrutement des demandeurs d'emploi. Le prestataire ne peut pas faire la publicité de son offre afin de recruter des candidats de son côté. Cette clause, non-négociable, met en danger certains opérateurs car l'insuffisance de demandeurs d'emploi dans la formation provoque la perte d'une partie du financement. La relation avec l'OCE est vécue par certains opérateurs comme la « traversée du pôle nord en plein hiver ».

*« J'ai un prestataire qui me téléphone trois, quatre fois par an pour me dire qu'il n'a pas assez de monde dans la mesure de formation. Il se plaint au téléphone. C'est le bureau des pleurs. Quand je vois son numéro de téléphone, je me dis : « Oh non » ! Je réponds parce que je me dis que ça ne sert à rien de repousser. Parfois, je n'ai pas le courage. Ce sont des plaintes, des pleurs au téléphone pendant vingt minutes ».*

(Agent B de l'OCE)

Face à ce « défi », certains d'entre eux envisagent des collaborations avec d'autres institutions afin de recevoir des candidats dans leurs formations, comme l'exprime l'un d'entre eux ci-dessous. Ils ne cachent pas cette piste de solution aux responsables formation. D'ailleurs, ces derniers les soutiennent

dans leur démarche. Le « défi » est trop conséquent pour certains opérateurs. Cette solution constitue une forme d'*exit* par rapport à la collaboration avec l'OCE. La récurrence du manque de candidats pousse les opérateurs à quitter, partiellement ou totalement, la *coopération* établie avec le SPE. Avant d'envisager la solution « *exit* », les opérateurs discutent d'abord avec les responsables formation. Ils saisissent en premier lieu l'option *voice*. Ils restent *loyaux* à l'Office de l'Emploi.

*« On a organisé une visite pour le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice Général. Ils ont visité nos lieux. On leur a fait une démonstration de ce que l'on faisait. Le feeling était bon mais il n'y a pas eu de suite. L'idée, c'était qu'ils nous envoient des personnes qui correspondent à notre profil, des personnes qui sont toujours dans leurs droits au niveau du chômage évidemment. C'est une piste que je n'ai pas encore complètement creusée mais que je voudrais exploiter l'année prochaine car elle pourrait sauver la mesure de formation. Si on ne s'en sort pas avec les conseillers de l'OCE, pourquoi ne pas essayer avec le service de réinsertion de l'hospice ou avec l'assurance invalidité ».*

(Opérateur D. de l'OCE)

*« Pour avoir suffisamment de personnes dans la mesure, le prestataire pourrait se diversifier en prenant par exemple, des personnes de l'assurance invalidité. Il pourrait varier aussi au niveau des financeurs. Il pourrait trouver d'autres sources de financement. Par exemple, un des opérateurs est dans une situation délicate car il n'y a pas eu suffisamment de personnes dans les mesures mais il dépend à 80 % de l'Office ».*

(Agent B. de l'OCE)

Les opérateurs genevois n'ont pas l'air d'entreprendre des actes risqués (trafic de publics illicites, publicité et recrutement illicites, etc), comme le font leurs homologues belges. Ils ne pratiquent pas l'« *autogestion clandestine* ». Pourquoi ? Accordent-ils plus d'importance à la relation partenariale qu'à l'atteinte à tout prix des résultats ? Ou craignent-ils pour leur réputation ? Face à ce type de « défi », les opérateurs genevois cherchent plutôt à faire évoluer le projet avec l'aide du responsable formation. Ils sont très *loyaux* vis-à-vis du SPE. La responsabilité du recrutement est imputée à l'Office de l'emploi. Les opérateurs genevois ne cherchent pas à se mettre en situation de danger par rapport à l'Office. Ils préfèrent utiliser l'option *voice* pour



trouver une solution. Le dispositif d'appel à initiatives et l'encadrement individualisé offrent aux opérateurs la possibilité d'entrer en négociation avec les responsables formation. Contrairement à leurs homologues belges, les opérateurs genevois ont la possibilité d'utiliser pleinement les capacités de négociation et de délibération au sein de la collaboration avec l'OCE et ce, à toutes les étapes de la vie du partenariat.

### 3.3.2. Des épreuves vécues par les agents du SPE

Les agents de l'OCE vivent également des épreuves à travers leurs collaborations avec les prestataires. Les principales épreuves vécues par les agents de l'OCE sont les opérateurs qui n'effectuent pas correctement leur prestation et ceux avec lesquels la relation partenariale est mauvaise. C'est rare mais ça arrive tout de même. Certains opérateurs se montrent *apathiques* dans la collaboration avec l'Office. Généralement, les problèmes avec un prestataire se manifestent à travers les plaintes déposées par le demandeur d'emploi et/ou le conseiller. Les plaintes peuvent porter sur le non-respect du contenu de la formation, le non-respect des horaires, le refus d'un candidat, les conditions dans lesquelles la formation s'est déroulée, etc.

*« On n'aurait pas dû faire du gré à gré avec ce prestataire-là car ce n'est pas un vrai partenaire dans le sens où il n'est pas fiable et il est cher. Ce n'est pas le seul ».*

(Agent E. de l'OCE)

*« Ce n'est pas toujours évident les relations avec certains prestataires. Ça dépend des années. J'ai parfois galéré. Si tout au long de l'année, je vais voir la mesure de formation et que je fais un suivi, il y a moyen d'éviter les problèmes ».*

(Agent F. de l'OCE)

*« Au niveau du suivi, je traite les plaintes des conseillers et des demandeurs d'emploi. Je les traite au fur et à mesure avec le prestataire. Les plaintes touchent souvent aux modalités des formations ou à l'infrastructure. Ça peut être une plainte par rapport à un formateur. Les conseillers se plaignent beaucoup des aspects administratifs et surtout au manque de réponse et de réactivité de la part de l'opérateur face à ses demandes. Les conseillers sont assez exigeants car ils ont peu de temps. L'opérateur qui ne répond pas rapidement est très mal jugé. Ça peut donner lieu à des plaintes ».*

(Agent C. de l'OCE)

Les responsables formation ont pour mission de gérer ces réclamations et d'y trouver une solution. Pour ce faire, ils prennent contact avec le conseiller et/ou le demandeur d'emploi pour obtenir plus d'informations sur le contenu de la plainte. Ensuite, ils interpellent l'opérateur (par téléphone ou via une réunion) pour obtenir sa version des faits. Ils offrent l'occasion à chaque partie de saisir l'option *voice*. La plainte peut ne pas être fondée. Dès lors, ils n'en tiennent pas rigueur à l'opérateur. Par contre, à partir du moment où l'opérateur détient une responsabilité dans la plainte, ils rappellent les règles de collaboration et les promesses faites par l'opérateur au niveau des modalités pratiques de la formation. Ils ont pour mission d'aider les opérateurs dans la mise en œuvre de leur projet et de les recadrer au besoin. Comme les appels à initiatives et sur invitation sont lancés à l'initiative de l'Office de l'Emploi, celui-ci est en position d'offrir à ses agents la capacité de négociation et de délibération dans les partenariats établis avec les opérateurs.

### 3.4. L'évaluation des projets

Deux rencontres par année entre l'OCE et l'organisme privé sont indispensables et inévitables. Il s'agit de l'évaluation du projet mis en place par le prestataire et du renouvellement de contrat. Peu importe les modalités d'accompagnement définies entre le responsable formation et l'opérateur, l'agent a pour obligation d'organiser au minimum deux réunions par an. Ces deux moments sont décisifs au niveau de la poursuite de la collaboration entre les deux partenaires.

La revue de contrat permet de redéfinir de nouvelles bases pour la future collaboration. Le responsable formation prépare ces réunions en sortant de la base de données le nombre de candidats accompagnés par le prestataire. Lors de la réunion, il compare le nombre de demandeurs d'emploi entrés dans la formation avec le quota défini par le contrat de partenariat. Il demande des explications à l'opérateur si ces deux chiffres divergent. Dans certains contrats, le financement est lié au recrutement des candidats. C'est le cas pour les sessions de formation : elles peuvent être annulées en l'absence de candidats. Par conséquent, le prestataire perd une partie de son financement. Dans le cas des mesures d'emploi, le responsable formation regarde également le nombre de candidats remis à l'emploi par le prestataire.

Les réunions permettent à chaque partie-prenante de poser les constats en termes de résultats et de trouver des explications pour réorienter le projet. Les partenaires discutent de leurs attentes respectives et des négociations s'entreprennent à partir du moment où les attentes diffèrent. De bonnes explications de la part du prestataire peuvent faire baisser les exigences du SPE. Lors d'une revue de contrat, le responsable formation voulait diminuer les budgets octroyés à l'opérateur. Finalement, il ne l'a pas fait car il estimait qu'il ne fallait pas être trop sévère. Puis, le prestataire lui a donné des explications par rapport aux résultats chiffrés et aux dépenses liées à la formation.

L'Office doit tempérer ses exigences afin de maintenir la collaboration avec les prestataires sinon ceux-ci risquent de saisir l'option *exit*. Luhmann (2006) a mis en évidence l'importance de ne pas être trop exigeant en début de relation pour laisser s'installer la confiance. On peut étendre ce raisonnement au niveau de la poursuite de la collaboration. Maintenir une relation partenariale dans la confiance ne peut se faire en ayant des attentes « audacieuses » l'un vis-à-vis de l'autre. Lors des réunions, les deux partenaires saisissent l'option *voice* pour faire entendre leurs opinions sur la question. Ils cherchent à maintenir la *coopération* entre les deux institutions.

Certaines évaluations et revues de contrat peuvent être délicates quand l'opérateur n'a pas effectué correctement sa prestation, comme l'exprime un agent ci-dessous. Quand la négociation est difficile, le responsable formation précise à l'opérateur que la réunion n'est qu'une préparation à la décision et qu'il faudra se revoir encore une fois avant de signer la revue de contrat.

L'agent peut prendre le temps de repenser à ses exigences. L'opérateur pourrait en faire de même. Il a toujours l'occasion de prendre le temps de réfléchir à la proposition de l'OCE. La négociation offre, parfois, la possibilité de « couper la poire en deux ».

*« L'opérateur n'a pas pris en considération ce qu'on lui avait demandé dans le cadre de la revue de contrat précédente. On va lui envoyer un courriel pour qu'il passe en revue les points d'amélioration et qu'il nous dise ce qu'il a mis en place. Il pourra se préparer à la revue de contrat. On lui a demandé le rapport de satisfaction des participants, le taux d'absentéisme. On passera en revue chaque point d'amélioration pour dire s'il y a eu ou non des changements. On va faire une revue de contrat légère car il n'y a pas eu beaucoup de plaintes ».*

(Agent I. de l'OCE)

Le dispositif d'appel à initiatives / sur invitation, avec un accompagnement individualisé sur mesure, permet aux opérateurs et aux agents de développer les capacités de négociation et de délibération. Quand les agents de l'Office de l'Emploi rencontrent trop de difficultés avec un opérateur et qu'ils ont essayé diverses solutions, ils décident en accord avec leur responsable de mettre un terme à la relation partenariale. Stopper la relation partenariale avec ces opérateurs est vécu comme un « défi » par les agents. Arrêter une collaboration requiert une stratégie de prudence, comme l'exprime l'agent ci-dessous et ce, tout comme lors de l'entrée dans un partenariat. Son absence peut amplifier les problèmes relationnels déjà existant car l'opérateur peut introduire un recours.

*« On a décidé de faire les choses par étape. Comme c'est un programme surdimensionné, on a décidé de réduire le nombre de postes. Soit il se retirait de la collaboration soit il acceptait. La négociation est évidemment très délicate surtout que c'est un prestataire influent. On doit mettre des gants de velours. Avec lui, on marche sur des œufs ».*

(Agent E. de l'OCE)

## CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons procédé à la comparaison du modèle de partenariat genevois avec les deux modèles belges (Actiris et Forem). L'Office Cantonal pour l'Emploi mobilise les systèmes d'appel à initiatives et d'appel sur invitation comme technique de création du partenariat. Il gère la prise de décision dans une relation bilatérale (siège central - opérateur) et effectue un accompagnement individualisé sur mesure des opérateurs. L'analyse confirme les constats posés dans le chapitre précédent à travers la comparaison entre Actiris et Forem. Elle permet également de tirer d'autres constats en ce qui concerne la question de la capacitation.

Par rapport à l'autonomisation de la relation partenariale, nous constatons la présence de la confiance systémique au tout début de la collaboration entre les SPE et les opérateurs et ce, quel que soit le modèle de gestion du partenariat. Chaque partie-prenante fait confiance en l'institution de l'autre, c'est-à-dire aux procédures et aux règles mises en place. En revanche, la technique de création du partenariat semble influencer le type de confiance (trust ou confidence) accordé par les opérateurs à l'Office de l'Emploi. Les opérateurs belges s'inscrivent dans une confiance de type confidence. Le dispositif d'appel à projets sert en quelque sorte de garantie de la relation partenariale. Par contre, une partie des partenaires genevois manifeste une confiance de type trust envers le SPE. Le système d'appel à initiatives a tendance à provoquer la demande de garanties à l'Office de la part des prestataires potentiels.

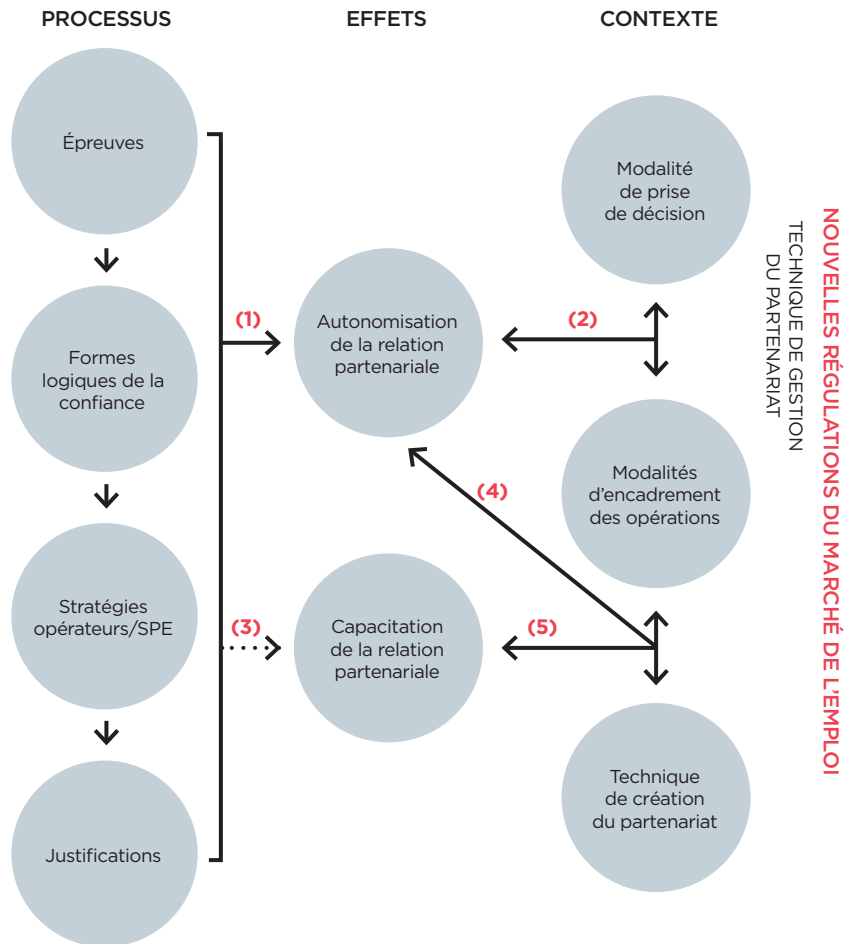
L'analyse met en évidence la manière dont un partenariat se dés-autonomise. Un lien apparaît clairement entre la technique de création du partenariat, les modalités d'encadrement et l'autonomisation de la relation partenariale (cf. Figure 21, flèche 4). L'autonomisation diminue plus ou moins rapidement en fonction du modèle de gestion du partenariat mis en place par le SPE. D'une confiance de niveau systémique, le partenariat se retrouve au niveau interpersonnel de la confiance. Le modèle de l'OCE provoque un passage rapide d'une confiance à l'autre du fait d'avoir instauré une gestion individualisée du partenariat et d'utiliser la technique d'appel à initiatives. Dès la phase de sélection, il invite les agents de l'Office et les opérateurs à entrer en négociation. La négociation concerne le projet de formation à mettre en place et le contenu du contrat de partenariat. La relation de confiance interpersonnelle est déterminante dans la mise ou non en partenariat

des parties-prenantes. Le modèle du Forem met en évidence une dés-autonomisation de la relation partenariale après la phase de sélection. Les agents réalisent un encadrement individualisé, standardisé et obligatoire des opérateurs. Le modèle d'Actiris dés-autonomise plus lentement le partenariat que les deux autres modèles. Les parties-prenantes du partenariat prennent contact l'une avec l'autre quand une épreuve apparaît et/ou lors des comités d'accompagnement. Ceux-ci ne sont pas obligatoires comme au Forem.

À l'OCE, les responsables formation n'ont pas de contraintes au niveau des modalités d'encadrement des opérateurs. Les modalités de suivi du projet s'établissent entre l'agent et l'opérateur, ce qui permet au partenariat de s'inscrire plus facilement dans un processus d'autonomisation de la relation partenariale. Le caractère « sur mesure » de l'encadrement des opérateurs influence positivement le processus d'autonomisation du partenariat. En revanche, la standardisation de l'encadrement des opérateurs, comme c'est le cas au Forem, maintient le partenariat à un degré faible d'autonomisation, c'est-à-dire au niveau interpersonnel. Les modalités de l'accompagnement individualisé affectent le processus d'autonomisation de la relation partenariale. Le partenariat genevois se dés-autonomise également quand une épreuve fait son apparition, ce qui confirme le lien entre le processus interne du partenariat et l'autonomisation de la relation partenariale (cf. Figure 21, flèche 1).

En ce qui concerne la capacitation, elle est influencée par deux facteurs à savoir la technique de création du partenariat et les modalités d'encadrement des opérateurs (cf. Figure 21, flèche 5). Le type de « *cadre de la participation* » (Bonvin, 2013) confère un degré particulier de symétrie de la relation partenariale. Le dispositif d'appel à projets utilisé par Actiris et le Forem agit moins comme un processus de capacitation du partenariat en ce sens où les opérateurs ont très peu de possibilités de négocier avec le SPE. La relation entre les deux partenaires est asymétrique. Du côté de l'Office cantonal pour l'emploi, la relation tend vers la symétrie car les opérateurs genevois sont inclus dans le processus de négociation de la convention de partenariat et de son renouvellement. Le système d'appel à initiatives et l'encadrement individualisé sur mesure permet la capacitation du partenariat. Le partenaire privé comme public possède la capacité d'expression, de délibération et de négociation.

Figure 21 : Les processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale



La technique de création du partenariat utilisée par les SPE influence la relation partenariale. Le dispositif d'appel à projets rend asymétrique la relation entre le SPE et les opérateurs. Il peut faire en quelque sorte référence à la « *régulation autonome* » de Reynaud (1988, 2003) en ce sens où il est un ensemble de normes sociales imposées aux individus (Reynaud, 1988, p.10). En revanche, les systèmes d'appel à initiatives / sur invitation ont plutôt tendance à rendre symétrique la relation partenariale entre les deux partenaires. Ils correspondent à la « *régulation conjointe* » de Reynaud (1988, 2003) car une partie des règles est élaborée en situation de négociation (Reynaud, 2003, p.109), en coprésence des acteurs. Parmi ces deux types de « régulations », il semble que la « *régulation conjointe* » favorise le processus d'« *auto-capacitation* » (Maesschalck, 2008, p.90) par la mise en place d'un mécanisme favorisant la transformation des représentations des individus et, par conséquent, le « *redesigning* » des dispositifs en place.

Les modalités de gestion du partenariat donnent un rôle particulier aux agents du SPE : un rôle d'exécutant dans le cas du dispositif de l'appel à projets et un rôle de négociant dans le cadre du système d'appel à initiatives et d'appel sur invitation. Plusieurs auteurs s'inscrivant dans la sociologie des outils de gestion remarquent la présence d'un lien entre l'outil et le comportement de l'individu. Chemin-Bouzir (2013) étudie deux associations d'aide à domicile en France. Elle montre que les dispositifs de financement nationaux et régionaux influencent l'attitude des travailleurs sociaux dans leur travail et ce, notamment, dans leurs relations avec les bénéficiaires (Chiapello et Gilbert, 2013, p.251). Dans un cas, le bénéficiaire est plutôt en situation « d'assistance » alors que, dans l'autre cas, il est responsabilisé. Ahrens et Chapman (2002) étudie le système de comptabilité dans les chaînes de restaurants en se focalisant sur la question de la performance. Ils mettent en évidence la redéfinition des relations entre gestionnaires et contrôleurs par l'outil de gestion.

Dans le cas qui nous occupe, il semble que la technique de création du partenariat – pouvant être considérée comme un dispositif de gestion – joue un rôle dans la définition de la relation partenariale ; la rendant symétrique ou asymétrique. Les choix procéduraux posés par les SPE influencent de manière déterminante le type de relation qu'ils développent avec les opérateurs. La politique partenariale et les outils de gestion qui en découlent peuvent avoir un caractère « *panoptique* » ou « *polyphonique* » (Pichault, 2013).

La gestion « *panoptique* » a pour spécificités la présence « d'un fort contrôle, d'une homogénéisation, de stratégies de rationalisation, d'une prédétermination, d'une réduction de l'incertitude, d'une logique de top-down, etc. » (*Idem*, p.169). Elle fait sensiblement référence au modèle de gestion du partenariat (belge) utilisant le dispositif d'appel à projets. Ce dispositif contrôle et homogénéise les pratiques d'encadrement des prestataires. Il réduit fortement la marge de manœuvre des opérateurs en termes de participation au processus de négociation.

Par contre, la gestion « *polyphonique* » a pour caractéristiques « l'autonomie, la diversité des intérêts, les stratégies de négociation, l'absence de prédétermination, le bottom-up, etc. » (*Idem*). Elle est relative au modèle de gestion du partenariat (genevois) recourant aux dispositifs de type appel à initiatives et appel sur invitation. Ce dispositif offre la possibilité aux opérateurs de négocier les clauses du contrat sans devoir s'intégrer dans un cadre prédéterminé. Il favorise la réalisation d'un encadrement sur mesure des prestataires. Par rapport à nos analyses, la forme « *polyphonique* » permet la capacitation de la relation partenariale, ce qui n'est pas le cas de la forme « *panoptique* ».

Il reste une dernière interrogation concernant un lien possible entre l'autonomisation et la capacitation de la relation partenariale. À travers l'analyse, nous constatons une interaction entre ces deux processus par la combinaison des variables « technique de création du partenariat » et « modalités d'encadrement des opérateurs ». Quand le SPE recourt au dispositif d'appel à initiatives avec un encadrement individualisé sur mesure de l'opérateur (OCE), l'autonomisation et la capacitation du partenariat sont fortes. En revanche, quand le SPE utilise le dispositif d'appel à projets avec un encadrement collectif de l'opérateur (Actiris), l'autonomisation de la relation partenariale est forte et la capacitation est faible en raison de la faible présence de la capacité d'expression et une absence de la capacité délibérative et de négociation.

Le modèle un peu particulier du Forem dû à son « dédoublement » du partenariat, identifié dans le chapitre précédent, met en évidence une forte autonomisation de la relation partenariale entre le siège central et l'opérateur qui s'accompagne d'une faible capacitation. Les opérateurs ne peuvent mobiliser que la dimension d'expression. De l'autre côté, la relation entre les directions régionales et les opérateurs est peu autonomisée et un peu

« capacitante » pour l'opérateur. Cependant, elle est plus capacitante que chez Actiris car l'opérateur peut saisir la dimension délibérative par rapport à certaines modalités de la prestation.

Nos analystes mettent en évidence que les processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale sont liés entre eux. Ils sont corrélatifs et, dans certains cas, ils peuvent être inversement proportionnels. Ainsi, quand le partenariat est autonomisé, il est peu « capacitant » pour les parties-prenantes. En revanche, quand le partenariat n'est pas autonomisé, il est « capacitant » pour les membres qui le composent.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

En guise de conclusion, nous souhaitons revenir sur les principaux constats analytiques à partir desquels nous proposons une réflexion critique sur le fonctionnement du marché de l'emploi et quelques recommandations opérationnelles et stratégiques pour clôturer.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons analysé le fonctionnement des partenariats publics-privés sur le marché de l'emploi donc les collaborations entre services publics de l'emploi et opérateurs privés (marchands et non-marchands). Nous avons souhaité nous écarter de la perspective substantialiste dans laquelle s'inscrivent de nombreux auteurs issus de la littérature sur les PPP en choisissant de faire intervenir la confiance comme un outil d'analyse du PPP et, plus précisément, un analyseur de la relation partenariale. La confiance est saisie en quelque sorte comme un « *schème d'expression et d'interprétation* » du partenariat, au sens de Garfinkel (1963). Elle permet de décoder le déroulement de la collaboration. Nous avons proposé un cadre original d'analyse du partenariat par la mobilisation et l'articulation de la théorie de la justification, de la sociologie de la confiance et de l'approche par les capacités.

Tout au long des chapitres analytiques, Actiris et le Forem sont comparés l'un à l'autre car les épreuves vécues de part et d'autre sont sensiblement similaires. L'Office Cantonal de l'Emploi intervient dans un second temps de l'analyse. Les SPE ne délèguent pas leur mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi à n'importe quel opérateur. Actiris et le Forem recourent au dispositif d'appel à projets pour effectuer la sélection de leurs futurs partenaires parmi la multitude d'opérateurs présents sur le marché de l'emploi. L'analyse du processus de sélection à l'aune des registres de justification a permis de mettre en exergue la cartographie cognitive des agents des SPE. Tirillés par la présence d'une tension fondamentale entre

le monde connexionniste et le monde civique, les évaluateurs sont amenés à débattre autour des dossiers de candidature problématiques. En parcourant les différents registres de justification à travers leurs argumentaires, les évaluateurs rendent aux opérateurs des jugements mettant en évidence un croisement entre deux ou plusieurs mondes. La figure 9 montre les différents mondes de justification intervenant dans la construction d'un jugement ainsi que leurs interactions. Nous avons mis en évidence la nécessité de réaliser des sous-catégories au niveau du monde de l'opinion (positif *versus* négatif) et du monde domestique (familier *versus* autoritaire). Il est important de notifier que ces différents mondes articulés autour d'une figure n'interviennent pas tous dans le traitement d'un dossier critique, seul un groupement d'entre eux est mobilisé par les agents.

À partir du moment où le *jugement* est positif, le partenariat entre le SPE et l'opérateur débute. La vie du partenariat comprend trois étapes à savoir le conventionnement entre l'Office de l'Emploi et l'opérateur, le suivi des projets par les agents des SPE et l'évaluation de ces mêmes projets. Les SPE et les opérateurs privés échangent un ensemble de garanties au moment de l'entrée dans la collaboration. La relation partenariale est vécue sous la forme logique du « gage ». Des épreuves apparaissent rapidement au sein d'une relation partenariale. Elles peuvent être d'ordre administratif (réception de la lettre de réponse, réception tardive de la convention de partenariat, lourdeur et les changements administratifs, difficile mesure des résultats et renouvellement de la convention), relationnel (présence de comportements inappropriés), organisationnel (absence de candidats dans les formations et non-respect des obligations) ou autre. Les partenaires ont, alors, l'impression d'être dans une relation marquée du sceau du « pari » et/ou du « défi » voire du « sacrifice ». Ces *épreuves* mettent en péril la relation de confiance entre les partenaires. La confiance peut périlcliter pour laisser place à la méfiance. La figure 15 montre l'articulation des formes logiques de la confiance dans le cadre du partenariat.

Les opérateurs réagissent de deux manières différentes face aux épreuves. Ils pratiquent des « *actes banals* » ou des « *actes risqués* », ce qui a nécessairement une influence sur leur « étiquette réputationnelle ». L'analyse effectuée en la matière fait, d'ailleurs, apparaître deux nouveaux liens sur la cartographie cognitive des agents, mise en évidence à la figure 14. L'intervention des agents des SPE diffère selon les stratégies mises en place par leurs partenaires. Face aux « *actes banals* », les agents adoptent

une attitude de « protection » vis-à-vis des opérateurs. Cette attitude favorise le maintien des collaborations, des « connexions » entre l'Office de l'Emploi et les opérateurs, même si, comme on l'a vu dans l'analyse, elle rend asymétrique la relation partenariale. Le monde de l'opinion « positif » est connecté au monde domestique familial. L'attitude de protection de l'agent vis-à-vis de l'opérateur a pour impact de maintenir le lien, la collaboration. Le registre domestique familial est au service du monde connexionniste.

Quand les agents remarquent l'usage par les opérateurs de stratégies ayant un caractère « risqué » (surbooking, trafic de publics illicites, résistance, etc.), ils leur attribuent une « mauvaise » réputation. Les opérateurs se mettent volontairement en situation de danger face à l'Office de l'Emploi en pratiquant ce type d'acte. Les agents doivent alors rappeler les règles en adoptant, par moment, une attitude « autoritaire ». Ils ont recours au monde civique pour faire face aux comportements risqués des opérateurs et mettre un terme à l'épreuve. Un lien apparaît entre le monde de l'opinion « négatif » et le monde domestique autoritaire. Le monde domestique est au service du monde civique par sa dimension « autoritaire ».

Face aux stratégies mises en place par les opérateurs, les agents interviennent pour donner des informations, des conseils, des documents, des règles, des « cadeaux », etc. Tous ces éléments constituent des objets emblématiques de la relation partenariale. L'introduction de ces « objets » au sein de la collaboration favorisera l'estompement de la méfiance ressentie par les parties-prenantes (cf. figure 15). Les agents ont pour rôle de conserver de « bonnes » relations avec les opérateurs. Les objets permettront aux partenaires de vivre à nouveau la relation partenariale comme un « gage », c'est-à-dire en confiance.

Après nous être centré sur les questions de la construction du partenariat et du vécu des parties-prenantes, nous avons regardé les effets du modèle de partenariat en termes d'autonomisation et de capacitation. Pour étudier ces deux processus, nous avons inclus les variables de contexte, c'est-à-dire les techniques de création et de gestion du partenariat. Les deux techniques de création étudiées sont les dispositifs d'appel à projets (Actiris et Forem) et d'appel à initiatives (OCE).

En ce qui concerne la technique de gestion du partenariat, elle recouvre les modalités de prise de décision au sein du partenariat et les modalités

d'encadrement des opérateurs. La prise de décision peut s'effectuer au travers d'une relation bilatérale (Actiris et OCE) où l'opérateur est en lien avec un agent du siège central ou d'une relation trilatérale (Forem) où le partenaire est en contact avec un agent du siège central et un agent d'une direction régionale. L'encadrement des opérateurs peut être individuel (Forem et OCE) ou collectif (Actiris). Ces variables doivent être distinguées car elles ont, seules ou par leur combinaison, un impact particulier sur l'autonomisation et/ou sur la capacitation de la relation partenariale.

Dès son émergence, le partenariat est très autonomisé car les parties-prenantes s'inscrivent dans une confiance de type systémique. Cette autonomisation ne dure pas car elle est affaiblie par la technique de création du partenariat. Elle régresse plus ou moins rapidement en fonction du type de technique mobilisé par les SPE (cf. figure 20). Elle passe d'un niveau systémique à un niveau interpersonnel de la confiance. Le recours à un dispositif d'appel à initiatives dés-autonomise très rapidement la relation partenariale car le SPE doit entrer en négociation avec les partenaires potentiels. Les parties-prenantes sont obligées de se rencontrer pour envisager une éventuelle collaboration. En revanche, le dispositif d'appel à projets permet au partenariat de rester plus longtemps à un stade élevé d'autonomisation car la sélection des opérateurs s'effectue en leur absence. Les parties-prenantes ne doivent pas se rencontrer pour discuter de la future collaboration. Tout s'effectue via la présence de documents tels que le dossier de candidature.

Ce processus de dés-autonomisation de la relation partenariale est également influencé par l'émergence d'épreuves au sein du partenariat. Quand le partenaire public ou privé vit une situation critique ayant un impact sur la collaboration, il est obligé de prendre contact avec l'autre partie-prenante afin de remédier à cette épreuve. Le contact téléphonique, l'échange de courriels et la rencontre de *visu* provoquent le passage du partenariat du niveau systémique à un niveau interpersonnel de la confiance. Le processus interne du partenariat semble avoir une influence moindre par rapport aux modalités du partenariat. Pourtant, ce n'est absolument pas le cas. Il en a justement plus car l'apparition d'une épreuve dés-autonomise très rapidement la relation partenariale peu importe le modèle de celle-ci. Il domine les modalités du partenariat.

La technique de création du partenariat semble influencer le type de confiance lors de la mise en collaboration entre le SPE et l'opérateur privé, c'est-à-dire lors de la phase de sélection des futurs partenaires. Face à un dispositif d'appel à projets, les opérateurs ont tendance à s'inscrire dans une confiance de type confiance, un peu naïve à l'égard de l'Office de l'Emploi. Par contre, face à un dispositif de type appel à initiatives, ils s'ancrent dans une confiance de type trust en ce sens où ils demandent des garanties au SPE. Dès son lancement, l'appel à projets offre aux opérateurs un ensemble de gages (cahier des charges, guide administratif et financier, modèle type de dossier de candidature), ce qui n'est pas le cas dans un dispositif d'appel à initiatives où la collaboration se construit progressivement à la suite de négociations.

À travers l'analyse, une interaction entre les processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale est apparue par la combinaison des variables « technique de création du partenariat » et « modalités d'encadrement des opérateurs ». Quand le SPE utilise le dispositif d'appel à projets avec un encadrement individualisé et standardisé de l'opérateur, il y a une faible autonomisation de la relation partenariale mais, par contre, une présence de la capacité d'expression et, dans une moindre mesure, des capacités de négociation et de délibération. Ces dernières sont faiblement présentes car elles se situent dans un cadre restreint. Les parties-prenantes recourent au processus de négociation pour résoudre des difficultés liées aux modalités de la prestation (problème de date ou de lieu de formation).

En revanche, quand le SPE utilise le dispositif d'appel à projets avec un encadrement collectif de l'opérateur, il y a une forte autonomisation de la relation partenariale mais, par contre, une faible présence de la capacité d'expression et une absence des capacités de négociation et de délibération. Et, quand le SPE utilise le dispositif d'appel à initiatives avec un encadrement individualisé sur mesure de l'opérateur, il y a une forte autonomisation de la relation partenariale et une forte présence des capacités d'expression, de négociation et de délibération, ce qui confère aux partenaires beaucoup de « capacités ».

Ainsi, les processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale peuvent s'additionner mais aussi être inversement proportionnels. Ainsi, quand le partenariat est autonomisé, il est peu capacitant pour les parties-prenantes. En revanche, quand le partenariat n'est pas autonomisé,



il est capacitant pour les membres qui le composent. La figure 21 montre les liens entre les différentes variables. À travers nos analyses, nous remarquons que les choix procéduraux posés par les SPE influencent de manière déterminante le type de relation qu'ils développent avec les opérateurs. La technique de création du partenariat – considérée comme un dispositif de gestion – joue un rôle dans la définition de la relation partenariale ; la rendant symétrique dans le cadre d'un dispositif d'appel à initiatives et asymétrique dans le cadre d'un dispositif d'appel à projets.

Observer les coulisses de l'activation des demandeurs d'emploi permet de comprendre en profondeur le fonctionnement de l'action publique dans le champ de l'emploi. L'analyse des collaborations entre opérateurs publics et privés met en exergue les effets de la délégation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi aux opérateurs privés marchands et non-marchands. La manière dont les SPE gèrent ces partenariats publics-privés pose question vu les constats analytiques posés tout au long des chapitres. Les analyses montrent très bien les tentatives de résistance des opérateurs privés mais aussi des agents des SPE à cette « logique gestionnaire » des PPP qui se traduit par le recours aux appels à marchés, la mise en concurrence entre les différents types d'opérateurs, la standardisation des procédures, le rapportage exclusivement statistique de l'accompagnement des candidats, le financement à court terme et sur base de données chiffrées, la précarisation des postes des travailleurs au sein des organismes privés, le développement de stratégies risquées par certains opérateurs privés dont les conséquences sont parfois néfastes pour les demandeurs d'emploi, la présence d'une forte tension entre logiques quantitative et qualitative à tous les niveaux de gestion du partenariat (sélection, conventionnement, suivi et évaluation des projets), etc.

Les tentatives de résistances à cette idéologie n'ont pas leur place, en ce sens où elles restent invisibles et ne sont pas utilisées pour mettre en débat ces modes de management des PPP. Pourtant, elles sont bien présentes : certains prestataires, surtout non-marchands, voire même certains agents au sein des SPE font de la résistance civique en refusant de livrer des infos concernant les chômeurs aux SPE. Plusieurs exemples peuvent être donnés. Un chômeur ne vient pas en formation, on ne le dénonce pas. Ou encore, un agent du SPE joue de stratégie pour ne pas « obliger » des chômeurs à aller en stage – dans n'importe quel stage – chez des prestataires. De plus, selon les lourds canevas imposés, d'autres encore dénoncent les objectifs

quantitatifs qui les conduisent à « insérer » des chômeurs un seul jour (ex : barman d'un soir) ou dans des postes précaires pour remplir les quotas.

Face à ces situations délicates, c'est toujours l'argument de « la règle » (référée à l'équité) de la procédure qui permet aux SPE d'éclipser toute résistance aux principes de l'appel à projets. Même quand ils sont en tort, les agents argumentent sur les normes qui viennent de l'Etat ou de l'Europe (ex : « ah mais, le retard dans le conventionnement n'est pas notre faute car les cadres et les règles imposés par le politique ont changé en cours de route », etc.). Ceci traduit combien en fait que les arguments civiques (du monde civique) n'ont aucune possibilité d'expression dans la réalité instituée de l'insertion dictée par les institutions. La définition de l'équité « civique » vient des politiques néo-libérales instituées. Le monde civique en tant qu'espace politique (d'expression, de négociation et de délibération) est étouffé par le cadre réglementaire imposé par l'opérateur public et les instances supérieures.

Or, beaucoup de ces prestataires savent, comme Castel (2009) l'a évoqué, qu'on leur fait réinsérer des exclus dans un marché du travail dont ils sont destinés à être rejetés à plus ou moins court terme. Comme Wagner (1996) l'a bien montré, c'est la période du plein emploi dans l'histoire du capitalisme longue de plus de deux-cents ans qui est une période d'exception. La normalité, c'est un système économique avec une immense réserve de travailleurs potentiels mais au chômage, disponibles pour venir effectuer du travail précaire lorsque le marché le nécessite, mais voués à perdre leur poste dès lors que l'on a plus besoin d'eux.

Les constats posés à travers l'analyse permettent de proposer des recommandations opérationnelles et stratégiques aux services publics de l'emploi. D'un point de vue opérationnel, cinq recommandations peuvent être émises afin que la relation partenariale fonctionne mieux. Premièrement, les modalités du dispositif de création du partenariat ont une influence sur le processus de sélection des opérateurs. Le recours à des appels à projets de plus petite taille (un appel contenant une seule mesure de formation) permet à l'Office de tenir ses engagements envers les opérateurs en termes de délai. Cette pratique aide l'Office à s'inscrire dans un fonctionnement en flux « prévisionnel ». Celui-ci est préférable au flux « tendu » imposé par un appel à projets contenant une multitude de mesures, ce qui amplifie le

risque d'« hyper-tension » au niveau du dispositif. La présence d'erreurs et d'anomalies au niveau du processus de sélection s'accroît fortement.

Une deuxième recommandation doit être formulée à propos du dispositif d'appel à projets et, plus spécifiquement, sur ce qu'il génère en termes de relation entre opérateurs. L'ouverture du marché de l'emploi aux opérateurs privés marchands provoque la mise en concurrence des différents types d'opérateurs. Les prestataires privés non-marchands ont l'impression d'être progressivement remplacés par leurs homologues marchands. Les chiffres montrent clairement une évolution en ce sens. Les opérateurs marchands possèdent des ressources (humaines, financières, matérielles, etc.) plus importantes que le milieu non-marchand. Ils sont alors en mesure d'introduire un grand nombre de dossiers de candidature, démultipliant ainsi leur chance de conclure un partenariat avec l'Office de l'Emploi. Les opérateurs non-marchands s'interrogent sur la logique poursuivie par les SPE en matière de partenariats.

Une manière de réduire le sentiment de concurrence est de passer par une séparation du dispositif d'appel à projets en deux, une partie étant réservée aux opérateurs privés marchands et l'autre aux opérateurs privés 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. Certaines initiatives permettent déjà cela comme les plateformes partenariales au Forem où les deux types d'opérateurs sont invités à se rencontrer. Du côté d'Actiris, la dimension collective du partenariat, réunit presque automatiquement des opérateurs marchands et non-marchands lors des comités d'accompagnement. Ceux-ci constituent une occasion pour chacun d'entre eux d'apprendre à se connaître. Ce type de démarche doit être poursuivi dans le but de réduire le sentiment de concurrence. À cela peut être jointe une réflexion sur la manière de financer les opérateurs en regard du type d'accompagnement à fournir aux candidats, selon leur degré d'éloignement par rapport au marché du travail. Cette réflexion doit intégrer la dimension qualitative de l'évaluation des projets menés par les opérateurs qui est bien souvent peu prise en considération par les agents des SPE.

Troisièmement, les variables de contexte influencent fortement la relation partenariale. Elles déterminent en grande partie les comportements des agents et des opérateurs. La relation trilatérale et l'accompagnement individualisé des opérateurs introduisent la présence d'une forte familiarité

au sein de la relation partenariale. Lors de la sélection des dossiers de candidature, les agents sont alors plus enclins à négocier les règles du processus de sélection pour maintenir les collaborations existantes. C'est moins le cas dans un modèle où la relation est bilatérale et où l'encadrement des opérateurs est collectif. Ces modalités de gestion du partenariat atténuent la présence de la familiarité. Les agents se tiennent plus facilement aux règles, sans les négocier. La négociation des règles peut amener les agents de l'Office à faire face à des plaintes de la part d'opérateurs ayant l'impression que leur dossier n'a pas été traité avec équité.

Quatrièmement, le type de dispositif affecte également les attitudes des opérateurs dans le partenariat. Le dispositif d'appel à projets invite plus facilement les opérateurs à mettre en place des stratégies « risquées » (surbooking, trafic de publics illicites, résistance, etc.) pour maintenir la collaboration que dans un dispositif d'appel à initiatives. Ces comportements sont renforcés dans un modèle où ce dispositif est accompagné d'un encadrement individualisé et standardisé des opérateurs, c'est-à-dire un modèle où la familiarité est fortement prégnante. Tempérer ces stratégies passe par le recours à un modèle de type appel à initiatives avec un accompagnement individualisé sur mesure ou, dans le cas de l'utilisation de l'appel à projets, à un encadrement collectif des opérateurs.

Cinquièmement, les objets aident à la régularisation de la relation partenariale face à une épreuve, comme nous l'avons vu dans le chapitre sur la vie du partenariat. Les SPE doivent « jouer » avec ces objets (documents, informations, méthodes, publics, garanties, « cadeau », etc.) tout au long de la collaboration avec les opérateurs. Agissant comme des « *dispositifs de confiance* » (Karpik, 1996), ces objets favorisent l'autonomisation de la relation partenariale. Ils atténuent également la présence des stratégies « risquées » mises en place par les prestataires.

D'un point de vue stratégique, la recommandation majeure à émettre concerne les modèles de partenariat auxquels les SPE recourent. Nous avons remarqué que la combinaison de certaines variables de contexte met en évidence plusieurs modèles idéaux de partenariat, chacun renforçant les effets en termes d'autonomisation et/ou la capacitation de la relation partenariale. En jouant avec les modalités du partenariat, les SPE sont en mesure d'accroître le degré d'autonomisation et/ou de capacitation du partenariat. Tout dépend de ce que le SPE souhaite comme collaboration :

être plus ou moins dans une relation de contrôle ? Être dans des collaborations symétriques ou asymétriques ? Être proche ou distant des opérateurs privés ? C'est un choix à faire et à penser préalablement car il a des conséquences sur la collaboration. Le modèle de partenariat influence les attitudes des opérateurs privés comme, par exemple, la présence de mécontentements et d'abandon, de contestation et de passivité ou de négociations excessives (Remy, 2015).

D'abord, pour favoriser le phénomène d'autonomisation au sein de la relation partenariale, les SPE doivent prôner une technique de gestion du partenariat où la prise de décision s'effectue de manière bilatérale et où l'encadrement des opérateurs est individualisé. Ensuite, afin d'accroître la capacitation de la relation partenariale, les SPE doivent recourir à la technique de création du partenariat de type appel à initiatives en la combinant avec une technique de gestion du partenariat où l'encadrement des opérateurs est individualisé. Enfin, pour favoriser à la fois l'autonomisation et la capacitation de la relation partenariale, les SPE doivent se doter d'un modèle de partenariat combinant comme technique de création du partenariat l'appel à initiatives et comme technique de gestion du partenariat une prise de décision en bilatéral et un encadrement de type individualisé « sur mesure », pas standardisé. Il s'agit du modèle idéal.

Toute recherche possède des limites. La principale limite touche à l'objet de recherche en lui-même. L'étude du partenariat au sens large, sans se centrer sur la comparaison d'études de cas spécifiques, a eu un impact au niveau de la profondeur de certaines analyses. L'absence d'étude de collaborations précises n'a pas permis la mise en exergue d'épreuves vécues conjointement par les deux partenaires. D'ailleurs, les formes logiques de la confiance ont toujours été attribuées par une des parties-prenantes, jamais les deux simultanément. Nous pouvons remarquer que l'analyse du matériau n'a pas mis en évidence le niveau inter-organisationnel de la confiance. Cela est certainement, à nouveau, dû à l'absence d'études de cas de partenariats spécifiques. Une autre limite touche à la comparaison internationale. Tous les SPE de chaque pays sélectionné n'ont pas été étudiés. Deux SPE belges sur trois et un seul SPE suisse ont été mobilisés au sein de cette recherche.

Plusieurs perspectives de recherche se dessinent suite à ce travail. D'abord, une comparaison des modèles de partenariats étudiés dans le présent document pourrait s'effectuer avec des modèles de partenariats possédant

d'autres caractéristiques. Par exemple, étudier un modèle utilisant l'appel d'offres comme technique de génération du partenariat. Ensuite, cette recherche pourrait être menée auprès d'autres partenariats appartenant à d'autres champs que celui de l'emploi. Les partenariats en provenance des différents champs pourraient être comparés au niveau des processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale. Enfin, la recherche a été réalisée par la porte d'entrée des SPE. Elle pourrait partir du point de vue des opérateurs.

# LES ANNEXES

## ANNEXE 1 MISSIONS DÉTAILLÉES DES SERVICES PARTENARIATS ET DE LEURS AGENTS

### **Actiris : les missions du département partenariats**

Le cadre de réforme du partenariat entre l'ORBEM (Actiris) et les opérateurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale (2007, p159-160) précise les missions du département partenariats. Celui-ci se doit : «

- D'assurer les développements stratégiques des partenariats : concevoir des partenariats répondant aux besoins du marché de l'emploi en RBC ; élaborer ou participer à l'élaboration de cadres juridiques relatifs à ces partenariats ; représenter l'ORBEM auprès d'instances extérieures ; proposer les budgets des partenariats.
- D'assurer l'organisation, la gestion et le suivi des programmes de partenariat (et /ou des conventions-cadre et/ou des protocoles sectoriels) : élaborer et gérer des appels d'offres pris dans le cadre des programmes ; élaborer et adapter les procédures et des outils de suivi/de contrôle des programmes ; élaborer l'évaluation annuelle des programmes ; gérer les budgets ; représenter l'ORBEM auprès des organes de certains partenaires ; se concerter avec des représentants de partenaires et d'autres services concernés.
- D'assurer la gestion administrative et financière des conventions de partenariat : rédiger et adapter les conventions (avenants, fiches descriptives) ; assurer le traitement courant des dossiers ; gérer les conventions de collaboration entre les partenaires ; liquider les subventions ; traiter les réclamations et recours ; évaluer les conventions et se coordonner avec les services concernés.
- De coordonner des sous-réseaux thématiques, méthodologiques et locaux. »

### **Le Forem : Les missions du SRP et de ses agents**

Le service des relations partenariales se donne pour objectifs de : «

- Développer la cohérence et la qualité des relations entre le Forem et les opérateurs.
- Stimuler et encourager le développement d'actions intégrées.
- Assurer aux opérateurs une analyse (pertinence, faisabilité, ...) et un soutien pour la mise en œuvre de leurs actions.
- Soutenir les opérateurs dans le développement de la qualité de leurs actions » (Document de présentation du Forem, Comité subrégional de l'emploi et de la formation (CSEF), Mons).

Le chargé de relations partenariales a pour tâche, selon la fiche de description de fonction, de : «

- Initier, développer et suivre des projets de collaboration avec les partenaires.
- Conseiller et orienter les partenaires.
- Analyser les projets de formation/insertion.
- Mettre en place et gérer des plateformes partenariales (c'est-à-dire « tisser des réseaux », est-il noté au crayon en commentaire de la tâche).
- Participer à des réunions de travail axées sur les conventions.
- Participer et mettre en place des séances d'information à l'attention des opérateurs.
- Assurer la veille dans son domaine d'activité et diffuser les informations ».

Le gestionnaire technique a pour principales tâches, selon la fiche de description de fonction, d' : «

- Effectuer la contractualisation et la vérification du statut des stagiaires entrant en formation.
- Contribuer à l'analyse du suivi du demandeur d'emploi après sa formation.
- Préparer et d'animer les séances d'accueil et d'information chez les opérateurs externes à l'entrée en formation.
- Être la première ligne d'intervention en réponse aux besoins des opérateurs de formation et des demandeurs d'emploi en formation, etc. »

### **L'OCE : Les missions du responsable formation**

Selon le cahier des charges du responsable formation, les activités principales sont : «

- Clarifier, identifier et analyser les besoins en formation et en perfectionnement professionnel des DE. Étudier l'environnement socio-économique et anticiper l'évolution de la demande.
- Concevoir les stratégies de formation et conduire le processus d'achat des MMT.
- Négocier les contrats de prestations (volume, objectifs, critères d'évaluation, cahier des charges).
- Assurer le suivi avec les prestataires de formation, évaluer la qualité des prestations mises en place, définir les actions correctives, les ajustements nécessaires et veiller à leur application. Mettre en place un suivi statistique. Annuellement, rédiger et conduire les revues de contrat.
- Participer à la gestion financière des MMT
- Assurer l'information/promotion des MMT auprès des CP et des entreprises.
- Conseiller, à la demande, les CP et DE dans la stratégie de réinsertion à mettre en place ».

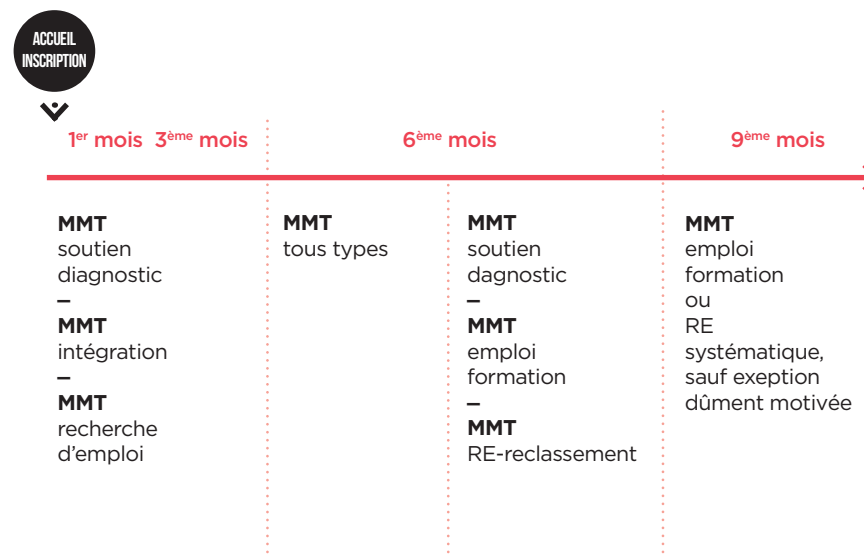
Les activités spécifiques sont : «

- Fournir de l'information et des avis techniques aux autorités politiques et à tous les acteurs concernés par l'insertion/réinsertion des DE (études, rapports, analyse d'impact, rapports de veille).
- Assurer la représentation de l'OCE sur les aspects d'insertion/réinsertion professionnelle auprès d'instances externes (partenaires sociaux, commissions tripartites, projets interinstitutionnels) ».

Les responsabilités et les représentations sont la : «

- Participation à des commissions et groupes de travail.
- Prise de décisions à travers des actions correctives/ajustements des MMT, décisions en lien avec la conduite de projets.
- Signature des revues de contrat (signature conjointe avec la direction du service des mesures pour l'emploi (SMPE)) ».

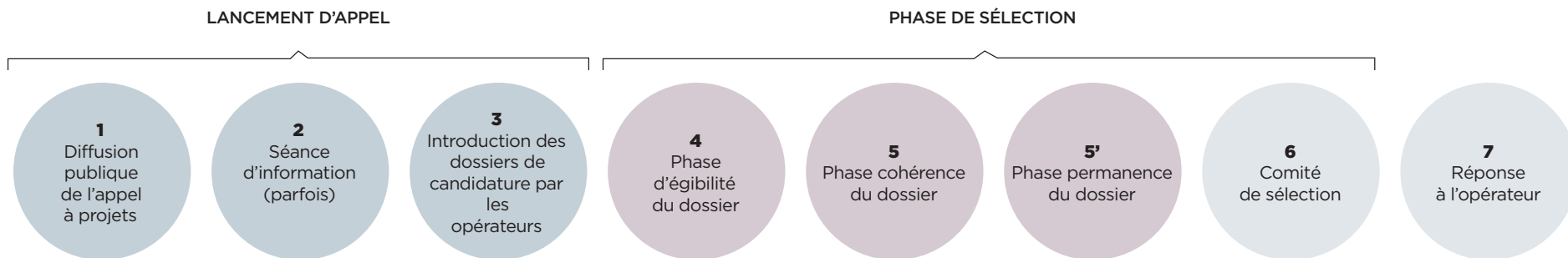
## ANNEXE 2 CARTOGRAPHIE DES MESURES DU MARCHÉ DU TRAVAIL (MMT - SUISSE)



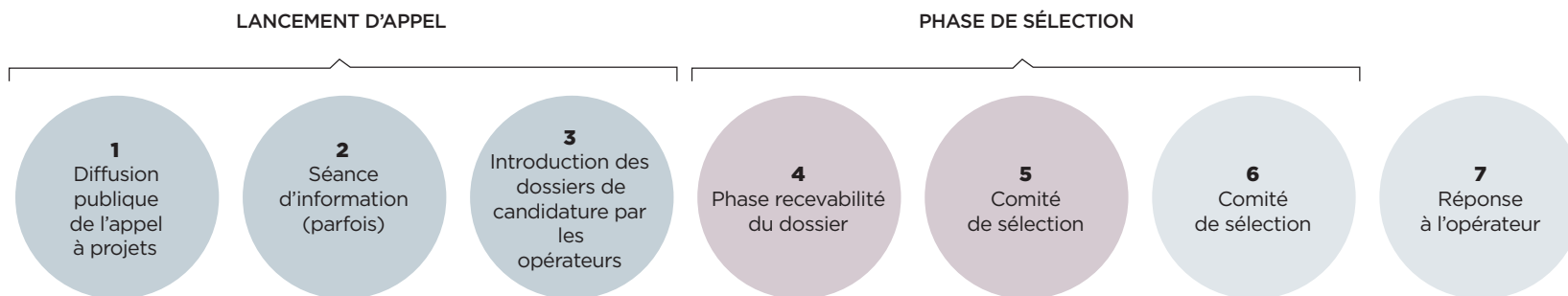
Source : Bittencourt Domiciano, D.D. (2012). « L'activation des demandeurs d'emploi accélère le retour vers le marché du travail? », mémoire en gestion d'entreprise, Université de Genève.

## ANNEXE 3 SCHÉMA DE L'APPEL À PROJETS

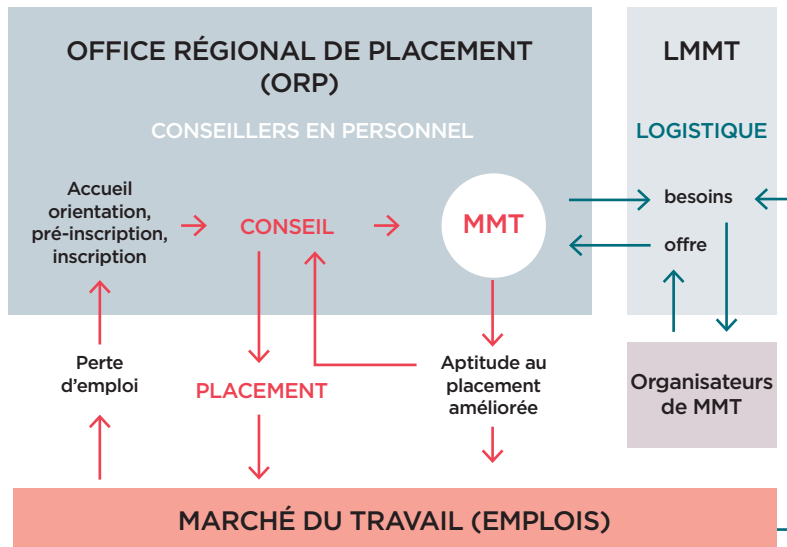
### Pour le Forem



### Pour Actiris



## ANNEXE 4 INTERACTIONS ORP - LMMT MARCHÉ DU TRAVAIL (SUISSE)



Source : Document de présentation de la Logistique des Mesures du Marché du Travail.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AHRENS, T. et CHAPMAN, C. (2002). « The structuration of legitimate performance measures and management: day-to-day contests of accountability in a U.K. restaurant chain », *Management Accounting Research*, 13 (2), pp.151-171.

AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris : Les Presses Mines.

AMBLARD, H., BERNOUX, P., HERREROS, G. et LIVIAN, Y.-F. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* (nouvelle édition augmentée, 2005). Paris : Seuil.

ANGUÉ, K. (2009). « Rôle et place de l'abduction dans la création de connaissances et dans la méthode scientifique peircienne ». *Recherches qualitatives*, 28 (2), pp.65-94.

ARBORIO, A-M. et FOURNIER, P. (2005). *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*. Paris : Armand Colin.

AREND, R. J. (2009). « Reputation for cooperation: contingent benefits in alliance activity ». *Strategic Management Journal*, 30 (4), pp.371-385.

ARNSTEIN, S. (1969). « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp.216-24.

ARROW, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York : W.W. Norton & Company.

AUBERT, B. et PATRY, M. (2004). « Les partenariats public-privé : une option à considérer ». *Gestion*, 29 (2), pp.74-85.

BAJOIT, G. (1988). « Exit, voice, loyalty ... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement ». *Revue française de sociologie*, 29 (2), pp.325-345.

BARBIER, J.-C. (2005). « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale ». *Revue Française de Sociologie*, 46 (2), pp. 351-371.

BATIFOULIER, P. et de LARQUIER, G. (2001). « Introduction. De la convention et de ses usages » in BATIFOULIER, P. (sous la direction de). *Théorie des conventions*. Paris : Economica, pp.9-31.

BATIFOULIER, P. et THEVENON, O. (2001). « Interprétation et fondement conventionnel des règles » in BATIFOULIER, P. (sous la direction de). *Théorie des conventions*. Paris : Economica, pp.219-252.

BATTAGLINI, M. et DUNAND, C. (2005). « Les relations entre État et associations : quels modèles pour quelles relations ? », *Aspects de la sécurité sociale*, 2, pp.12-20

BAUDRY, B. (1994) « De la confiance dans la relation d'emploi ou de sous-traitance ». *Sociologie du travail*, 1, pp.43-61.

BAUMSTARK, L., HUGE, A., MARCADIER, C. et MAUBERT, C. (2005). « Partenariat public privé et actions locales ». *Les cahiers du Plan*, 9.

BECKER, H.S. (2002). *Les ficelles du métier*. Paris : La Découverte.

BELHOCINE, N., FACAL, J. et MAZOUZ, B. (2005). « Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui ». *Télescope*, 12 (1), pp.2-14.

BERNIER, P. (2005). « Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois ». *Télescope*, 12 (1), pp.80-92.

BEUVE, J. et SAUSSIÉ, S. (2012). « Interfirm Cooperation in Strategic Relationships: The Role of Formal Contract ». *Industrial and Corporate Change*, 21(4), pp.811-836.

BINGHAM, W.V.D. et MOORE, B.V. (1924). *How to interview*. New York : Harper and Row.

BLANC-BRUDE, F., GOLDSMITH, H. et VÄLITÄ, T. (2009). « A Comparison of Construction Contract Prices for Traditionally Procured Roads and Public-Private Partnerships ». *Review of Industrial Organization*, 35, pp.19-40.

BLAU, P. M. (1964). *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago : The University of Chicago Press.

BLAU, P. M. (2009). *Exchange and power in social life*. New Brunswick : Transaction Publishers.

BLONDIAU, P. (2004). « Observations à propos du Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions ». *Union des Villes et Communes de Wallonie asbl*.

BODE, I. (2010). « Toward Disorganized Governance in Public Service Provision ? The Case of German Sickness Funds ». *International Journal of Public Administration*, 33, pp.61-72.

BOISVERT, Y. et MARCHILDON, A. (2008). « Pour une saine gestion des enjeux éthiques découlant des partenariats privé-public » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.57-82.

BOLTANSKI, L. (1990). *L'Amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*. Paris : Métailié.

BOLTANSKI, L. et CHIAPELLO, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.

BOLTANSKI, L. et THÉVENOT, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

BONVIN, J.-M. (2013). « La participation à l'aune de l'approche par les capacités d'Amartya Sen » in CLAISSE, F. et al., *La participation en action*. P.I.E. Peter Lang : Bruxelles, pp.41-54.

BONVIN, J.-M. et FARVAQUE, N. (2004). « Capability for work and capability for voice ». Pays-bas : *Kluwer Academic Publishers*.

BONVIN, J.-M. et FARVAQUE, N. (2007). « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques », *Formation Emploi*, 98, pp.9-23.

BONVIN, J.-M. et FARVAQUE, N. (2008). *Amartya Sen. Une politique de la liberté*. Paris : Michalon.

BREWER, B. et HAYLLAR, M.-R. (2005). « Building Public Trust Through Public-Private Partnerships ». *International Review of Administrative Sciences*, 71 (3), pp.475-492.

BRIÈRE, S. et GEMME, M. (2008). « Vers un nouveau mode de partenariat : cas de la Didacthèque internationale en management public » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.335-352.



BRINKERHOFF, J. (2002). « Government-Non Profit Partnership: A Defining Framework ». *Public Administration Development*, 22 (1), pp.19-30.

CÄKER, M. (2008). « Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers ». *Management Accounting Research*, 19, pp.231-251.

CALLON, M. (1986). « Eléments pour une sociologie de la traduction ». *Année sociologique*, 36, pp.169-208.

CALLON, M. et LATOUR, B. (1990). *La science telle qu'elle se fait*. Paris : La Découverte.

CAMPAGNAC, E. (2009). « Introduction » in CAMPAGNAC, E. et al. *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, pp.17-45.

CASTEL, R. (2009). *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris: Éditions du Seuil, La couleur des idées.

CHALMERS, J. et DAVIS, G. (2001). « Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services ». *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2), pp.74-85.

CHAMPY, F. (2009). *La Sociologie des professions*. Paris : PUF.

CHARREIRE, S. et DURIEUX, F. (2003). « Explorer et Tester : Deux voies pour la recherche » in THIETART, R.-A., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris: Dunod, pp.57-81.

CHASSIGNEUX, C. (2007). « La confiance, instrument de régulation des environnements électroniques ». *R.D.U.S.*, 37, pp.441-472.

CHATRIE, I. et UHALDEBORDE, J.-M. (1995). *Partenariat public-privé et développement territorial*. Paris : Le monde Éditions.

CHEMIN-BOUZIR, C. (2013). « Construire la solidarité : les dispositifs de l'action sociale ont des effets » in CHIAPELLO, E. et GILBERT, P. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte, pp.207-218.

CHIAPELLO, E. et GILBERT, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte.

COLE, J. (2009). « Qualité architecturale et performances du service final » in CAMPAGNAC, E. et al., *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, pp.111-134.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, (1993). Livre blanc sur « Croissance, compétitivité et emploi ».

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, (2004). Livre vert sur « les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions ».

CORTEEL, D. et ZIMMERMAN, B. (2007). « Capacités et développement professionnel », *Formation Emploi*, 98, pp.25-39.

COULON, A. (2007). *L'ethnométhodologie*. Que sais-je ? Paris : Presses Universitaires de France.

DALLAIRE, L. (2008). « Les partenariats en formation professionnelle et technique : un regard sur les pratiques d'ici et d'ailleurs » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.317-333.

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

DANIS, G. (2004). « Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux ». *Education Internationale* (<http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Education/OECD%20Conference/2007-00029-01-F.pdf>)

DASSIOU, X. et STERN, J. (2009). « Infrastructure Contracts: Trust and Institutional Updating ». *Review of Industrial Organization*, 35, pp.171-216.

DE FOUCAULT, J.-B. et THEVENOT, L. (1995). « Évolution des politiques sociales et transformation de l'action publique » in SIMONIN, B. (dir.). *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*. Cahier du Centre d'Études de l'Emploi, 34, Paris : Presses Universitaires de France, pp.319-349.

DEFFONTAINES, G. (2009). « L'évaluation des partenariats public-privé par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière » in CAMPAGNAC, E. et al. *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, pp.287-302.

DIVAY, S. (2009). « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi. Les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? ». *Travail et emploi*, 119, pp.37-49.

DUMEZ, H. et JEUNEMAÎTRE, A. (2003). « Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélange des genres ? Les partenariats public/privé, nouveaux venus du management public », *Politiques et management public*, 21 (4), pp.1-14.

DUPUY, J.-P. (1989). « Convention et Common knowledge ». *Revue économique*, 40, pp.361-400.

DUPUY, J.-P., EYMARD-DUVERNAY, F., FAVEREAU, O., ORLEAN, A., SALAIS, R. et THEVENOT, L. (1989). « Introduction » au numéro spécial Economie des conventions. *Revue économique*, 40 (2), pp.141-145.

ELSTER, J. (2005/2). « L'usage stratégique de l'argumentation ». *Négociations*, 4, pp.59-82.

ESTACHE, A., GUASCH, J.-L., IIMI, A. et TRUJILLO, L. (2009). « Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from Transport-Sector Public-Private-Partnership Transactions in Latin America ». *Review of Industrial Organization*, 35, pp.41-71.

EVETTE, T. (2009). « Préface » in CAMPAGNAC, E. et al., *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées.

EYMARD-DUVERNAY, F. (1989). « Conventions de qualité et formes de coordination ». *Revue économique*, 40 (2), pp.329-360.

EYMARD-DUVERNAY, F. (1994). « Coordination des échanges par l'entreprise et qualité des biens » in ORLEAN, A. *Analyse économique des conventions*, Paris : PUF, pp.307-334.

EYMARD-DUVERNAY, F. et MARCHAL, E. (1997). *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*. Paris : Métailié.

FERRERAS, I. (2007). *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*. Paris : Presses de Sciences Po.

FISCHER, G.-N. (1980). *Espace industriel et liberté*. Paris : Presses Universitaires de France.

FISCHER, G.-N. (1982). « Lieux de travail et autogestion clandestine », *Culture Technique*, 8, pp.99-111.

FORRER, J., KEE, J.K., NEWCOMER, K.E. et BOYER, E. (2010). « Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question », *Public Administration Review*, pp.475-484.

FOURNIER, P., HATZFELD, N., LOMBA, C. et MULLER, S. (2008). « Introduction : Étudier le travail en situation » in ARBORIO, A.-M. et al. *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*. Paris : La Découverte, pp.7-21.

FREEMAN, R. et MAYBIN, J. (2011). « Documents, Practices and Policy ». *Evidence and Policy*, 7 (2), pp.155-170.

GARFINKEL, H. (1963). « A Conception of, and Experiments with, « Trust » as a Condition of Stable Concerned Actions » in HARVEY, O.-J. *Motivation and Social Interaction*, New York : The Ronald Press, pp.187-238.

GAUDIN, J.-P. (2004). *L'action publique : sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po.

GEORGES, N. (2007). « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor ». CEE, Document de travail, 81, Paris.

GEORGES, N. (2007/2). « Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales », *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp.178-187.

GHIGLIONE, R. et MATALON, B. (2004). *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratique*. Paris : Armand Colin.

GIAUQUE, D. (2009). « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture institutionnelle ». *Revue française d'administration publique*, 130, pp.383-394.

GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris : PUF.

GOFFMAN, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*. Paris : Les éditions de minuit.

GRANOVETTER, M. (1985). « Economic action and social structure the problem of embeddedness ». *American Journal of Sociology*, 91 (3), pp.481-510.

GUASCH, J.L., LAFFONT, J.-J. et STRAUB, S. (2006). « Renegotiation of Concession Contracts: A Theoretical Approach ». *Review of Industrial Organization*, 29, pp.55-73.

- GUITTET, A. (2002). *L'entretien : technique et pratique*. Paris : Armand Colin.
- HAESLER, A. (1993). « La preuve par le don. Approches philosophiques et approches sociologiques » in M.A.U.S.S. *Ce que donner veut dire. Don et intérêt*. Paris : La Découverte, pp.174-193.
- HATCHUEL, A. et WEIL, B. (1992). *L'expert et le Système*. Paris : Economica.
- HELPER, S. (1990). « Comparative Supplier Relations in the U.S. and Japanese Auto Industries: An Exit/Voice Approach ». *Business and Economic History*, 19, pp.153-162.
- HENNION, A. (2007). *La passion musicale. Une sociologie de la médiation*. Paris : Métailié, coll. « sciences humaines ».
- HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge : Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. (1972). *Face au déclin des entreprises et des institutions*. Éd. Ouvrières : Paris.
- HOLMQVIST, M. (2003). « A dynamic model of intra- and interorganizational learning ». *Organization Studies*, 24 (1), pp.95-123.
- HUGHES, E.C. (1996). *Le regard sociologique*. Essais choisis, Textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie. Paris : Éditions de L'école des Hautes Études en Sciences Sociales.
- IOSSA, E., MARTIMORT, D. et POUYET, J. (2008). « Partenariats public-privé. Quelques réflexions », *Revue économique*, 59, pp.437-449.
- ISEOR, (2008). *Modernisation des services publics. Fécondité des partenariats publics-privés*. Paris : Economica.
- JETTÉ, C. (2001). « Une interprétation de l'économie des grandeurs. Cité par projets : ferment pour un nouvel esprit du capitalisme ». *Cahiers du CRISES*. Collection Études théoriques. N°ET0107.
- JOBERT, B. (1992). « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 42 (2), pp.219-234.
- JUNKER, B. H. (1980). *Field Work: An Introduction to the Social Sciences*. Dallas : Midway.

- JÜRIADO, R. (2009). « Apprentissage et partenariat public-privé en Europe de l'Est : une étude de cas en Estonie » in CAMPAGNAC, E. et al. *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*. France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées.
- KARPIK, L. (1995). *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché. XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Gallimard.
- KARPIK, L. (1996). « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, 38 (4), pp.527-550.
- KARPIK, L. (2006). « Pour une conception substantive de la confiance » in OGIEN, A. et QUERE, L. *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*. Paris : Economica, pp.109-116.
- KAUFMANN, J.-C. (2011). *L'enquête et ses méthodes. L'entretien compréhensif*. Paris : Armand Colin.
- KEE, J.E. et FORRER, J. (2008). *Privation Finance Initiative – The Theory Behind Practice, Journal of Public Administration*, 31, pp.151-167.
- KEYNES, J.M. (1936). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Paris : Petite Bibliothèque Payot.
- KOENIG, G. (1994). « Introduction : repérage des lieux. Dossier : L'apprentissage organisationnel : pratiques et théories ». *Revue française de gestion*, 97, pp.76-83.
- KOENIG, G. et VAN WIJK, G. (1992). « Alliances interentreprises : le rôle de la confiance » in NOEL, A. « Perspectives en management stratégique ». Paris : Economica, pp.305-327.
- LATOUR, B. (1984). *Les microbes, guerre et paix : suivi de irréductions*. Paris : Métailié.
- LATOUR, B. (1995). *La science en action*. Paris : Folio essais.
- LATOUR, B. (2006). *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris : La Découverte.
- LAUZON, N. et THERRIEN, M. (2008). « De l'union du partenariat et du conflit : quelques clés pour l'émergence d'un dialogue » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.249-273.

LECLERC, M. (2008). « Les aspects juridiques des partenariats public-privé : quelques pistes de réflexion » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.121-169.

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.

LEWIS, J.D. et WEIGERT, A. (1985). « Trust as a social reality ». *Social Forces*, 63, pp.967-985.

LIENHARD, A. (2006). « Les partenariats public-privé (PPP) en Suisse. Expériences, risques et possibilités », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72 (4), pp.587-604.

LORENZ, E. (2003). « Que savons-nous à propos de la confiance ? Un tour d'horizon des contributions récentes » in MANGEMATIN, V. et THUDEROZ, C. *Des mondes de confiance : un concept à l'épreuve de la réalité sociale*. France : CNRS Sociologie, pp.109-118.

LUHMANN, N. (1979). *Trust and power*. Chichester : John Wiley & Sons.

LUHMANN, N. (2001/4). « Confiance et familiarité. Problèmes et alternatives ». *Réseaux*, 19 (108), pp.15-35.

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

MAESSCHALCK, M. (2008). « Droit et « capacitation » des acteurs sociaux. La question politique de l'application des normes ». *Revue de philosophie politique*, 1, pp.84-95.

MANGEMATIN, V. et THUDEROZ, C. (2003). *Des mondes de confiance : un concept à l'épreuve de la réalité sociale*. France : CNRS Sociologie.

MARCOU, G. (2002). « Le partenariat public-privé : retrait ou renouveau de l'intervention publique ? » in Colloque de la Caisse des Dépôts et Consignations, *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*. Paris : éditions La Documentation Française, pp.13-50.

MARTY, F. et VOISIN, A. (2006). « Le contrat de partenariat constitue-t-il une private finance initiative à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariat à l'aune de l'expérience britannique ». *Revue internationale de droit économique*, 20 (2), pp.131-150.

MARTY, F. VOISIN, A. et TROSA, S. (2006). *Les partenariats public-privé*. Paris : La découverte.

MAZOUZ, B. (2009). « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néolibérale aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP ». *Revue française d'administration publique*, 130, pp.215-232.

MAZOUZ, B. (2012). « Partenariat public-privé » in CÔTÉ, L. et SAVARD, J.-F. (dir.). *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [en ligne] [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)

MAZOUZ, B. et BELHOCINE, N. (2008). « Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.173-200.

MAZOUZ, B. et BELHOCINE, N. (2002). « Partenariats public-privé : une équation à résoudre par la gestion de projets ». *Sources ENAP*, pp.7-9.

MAZOUZ, B., FACAL, J. et VIOLA, J. M. (2008). « Public-Private Partnership: Elements for a Project-Based Management Typology ». *Project Management Journal*, 39 (2), pp.98-110.

MEAD, G.H. (2006). *L'esprit, le soi et la société*. Paris : Presses Universitaires de France.

MEYER, J. et ROWAN, B. (1977). « Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony ». *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp.340-363.

MILBURN, P. (2002). « La compétence relationnelle : maîtrise de l'interaction et légitimité professionnelle. Avocats et médiateurs ». *Revue française de sociologie*, 43 (1), pp.47-72.

MUET-ZELFEDT, M. (2001). « The Facilitative State and the Symbolic Potency of Mutual Obligation ». *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2), pp.99-110.

MULLER, P. (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique*, 55 (1), pp.155-187.

NACHI, M. (2006). *Introduction à la sociologie pragmatique*. Paris : Armand Colin.

- NACHI, M. (2007). « Arrangement au présent, compromis au futur. Les « cadres de l'expérience » d'un groupe de jeunes garçons dans le contexte tunisien » in BRIVIGLIERIE, M. et CICCHELLI, V. (2007). *Adolescences méditerranéennes. L'espace public à petits pas*. Paris : L'Harmattan, pp.315-338.
- NEUVILLE, J.-P. (1997). « La stratégie de la confiance. Le partenariat industriel observé depuis le fournisseur ». *Sociologie du travail*, 3, pp.297-319.
- NEUVILLE, J.-P. (1998). « La tentation opportuniste : Figures et dynamique de la coopération interindividuelle dans le partenariat industriel », *Revue Française de Sociologie*, 39 (1), pp.71-103.
- OGIEN, A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- OGIEN, A. (2006). « Eléments pour une grammaire de la confiance » in OGIEN, A. et QUÉRÉ, L. *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*. Paris : Economica, pp.217-232.
- ORLEAN, A. (1994). « Sur le rôle respectif de la confiance et de l'intérêt dans la constitution de l'ordre marchand ». *Revue du MAUSS*, 4, pp.17-36.
- OSBORNE, D. et GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley: Reading, Mass. u.a.
- PARADEISE, C. et PORCHER, P. (1990). « Le contrat ou la confiance dans la relation partenariale ». *Travail et emploi*, 46, pp.5-14.
- PARSONS, T. (1955). *Eléments pour une sociologie de l'action*. Paris : Plon.
- PERETZ, H. (2004). *Les méthodes en sociologie. L'observation*. Paris : La Découverte.
- PICHAULT, F. (2013). *Gestion du changement. Vers un management polyphonique*. Bruxelles : De Boeck.
- PONGSIRI, N. (2002). « Regulation and public-private partnerships », *The International Journal of Public Sector Management*, 15 (6), pp.487-495.
- PREFONTAINE, L., RAMONJAVELO, V. et SKANDER, D. (2007). « La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé : résultats d'une étude canadienne ». *Revue française d'administration publique*, 130, pp.323-336.

- QUERE, L. (2001/4). « La structure cognitive et normative de la confiance », *Réseaux*, 19 (108), pp.125-152.
- QUIVY, R. et VAN CAMPENHOUDT, L. (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod.
- 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), pp.350-374.
- REMY, C. (2015). « 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), pp.63-77.
- REYNAUD, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, 29, pp.5-18.
- REYNAUD, J.-D. (2003). « Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe » in *la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris : La Découverte.
- REYNAUD, J.-D. et RICHEBÉ, N. (2007/1). « Règles, conventions et valeurs. Plaidoyer pour la normativité ordinaire ». *Revue française de sociologie*, 48, pp.3-36.
- RING, P.J. (2005). « Trust in UK Pensions Policy: A Different Approach ». *Policy & Politics*, 33(1), pp.55-74.
- ROUSSEAU, D.M., SITKIN, S.B., BURT, R.S. et CAMERER, C. (1998). « Not So Different After All: A Cross Discipline View of Trust ». *Academy of Management Review*, 23 (3), pp.393-404.
- ROUSSEAU, Y. (2005). « Du monopole public de placement à un nouveau service public de l'emploi ». *Droit social*, avril.
- SABEL, C. (1992). « Elaborer la confiance : de nouvelles formes de coopération dans une économie volatile » in FORAY, D. et FREEMAN, C. (dir), *Technologie et richesse des nations*. Paris : Economica, pp.419-450.
- SAUSSIER, S., STAROPOLI, C. et YVRANDE-BILLON, A. (2009). « Public-Private Agreements, Institutions and Competition: When Economic Theory Meets Facts ». *Review of Industrial Organization*, 35, pp.1-18.

- SAVAS, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: CQ Press.
- SCHARLE, P. (2002). « Public-Private Partnership (PPP) as a Social Game ». *Innovation*, 15 (3), pp.227-252.
- SCHÜTZ, A. (1987). *Le chercheur et le quotidien*. Paris : Méridiens Klincksieck.
- SEN, A. (1993) [1987]. *Ethique et économie*. Paris : PUF, Quadrige.
- SEN, A. (2000). *Repenser l'inégalité*. France : Seuil.
- SEN, A. (2000b). « Travail et droits ». *Revue internationale du travail*, 139 (2), pp.129-139.
- SEN, A. (2005). *Rationalité et liberté en économie*. Paris : Odile Jacob.
- SHEETS-JOHNSTONE, M. (2006). « Sur la nature de la confiance » in OGIEN, A. et QUERE, L. *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*. Paris : Economica, pp.23-41.
- SIMMEL, G. (1987). *La philosophie de l'argent*. Paris : PUF.
- SIMMEL, G. (1999b). *Sociologies. Etudes sur les formes de la socialisation*. Paris : PUF.
- SIMON, E. (2007). « La confiance dans tous ses états ». *Revue Française de Gestion*, 175, pp.83-94.
- SIMONIN, B. (dir.) (1995). *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs. Des repères pour l'évaluation*. Cahier du Centre d'Études de l'Emploi, 34, Paris : Presses Universitaires de France.
- SPILLER, P.T. (2008). « An institutional theory of public contracts: regulatory implications ». NBER Working Paper Series, 14152, pp.1-33.
- TEUBNER, G. (1993). *Le droit, un système autopoïétique*. Paris : Presses Universitaires de France.
- TEUBNER, G. (1996). *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*. Belgique : L.G.D.J. - Bruylant.

- TROMPETTE, P. (2009). « «On s'occupe de tout». Les conseillers funéraires : du tact civil aux tactiques commerciales » in DEMAZIÈRE, D. et GADEA, C. *Sociologie des groupes professionnels*. France : La Découverte (collection Recherches), pp.299-309.
- UHALDEBORDE, J-M. (1995). « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique » in CHATRIE, I. et UHALDEBORDE, J-M., *Partenariat public-privé et développement territorial*. Paris : Le monde Éditions.
- URFALINO, P. (2000). « La délibération et la dimension normative de la décision collective » in COMMAILLE, J., DUMOULIN, L. et ROBERT, C. *La juridicisation du politique*. Paris : L.G.D.J., pp.165-193.
- URFALINO, P. (2005). « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation ». *Négociations*, 2 (4), pp.99-114.
- VAILLANCOURT, R. (2008). « Culture et partenariat. Lorsque la raison du plus fort n'est pas toujours la meilleure ! » in BOISCLAIR, M. et DALLAIRE, L. (dir.). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp.43-56.
- VILLETTE, M. (2003). *Sociologie du conseil en management*. France : La découverte.
- WAGNER, P. (1996). *Liberté et discipline. Les deux crises de la modernité*, Jean-Baptiste Grasset (trad.). Paris : Métailié (œuvre originale publiée en 1995).
- WATSON, R. (2006). « La confiance comme phénomène pour la sociologie » in OGIEN, A. et QUERE, L. *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*. Paris : Economica, pp.143-166.
- WEBER, M. (1995). *Économie et société. Les catégories de la sociologie*. France: Pocket.
- WHYTE, W. F. (1961). *Street Corner Society. The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WILLIAMSON, O.E. (1985). *The economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.



ZAHEER, A., McEVILY, B. et PERRONE, V. (1998). « Does Trust Matter? Exploring the Effects on Inter-organizational and Interpersonal Trust on Performance ». *Organizational Science*, 9 (2), pp.141-159.

ZIMMERMAN, D.H. (1981). « Fieldwork as Qualitative Method ». ZUMA Working Paper.

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

## LEXIQUE

ACE =	accompagnement à la création de son emploi (appel à projets d'Actiris)
AEPP =	accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel (appel à projets d'Actiris)
APS =	accompagnement de publics spécifiques (appel à projets d'Actiris)
ARAE =	ateliers de recherche active d'emploi (appel à projets d'Actiris)
CE =	chercheur d'emploi
CPAS =	centre public d'action sociale
CRP =	chargé de relations partenariales
CSEF =	comité subrégional de l'emploi et de la formation
DE =	demandeur d'emploi
EFT =	entreprise de formation par le travail
ISP =	insertion socioprofessionnelle
LMMT =	logistique des mesures de marché du travail (OCE)
MIRE =	mission régionale
MMT =	mesures de marché du travail (Suisse)
Multi-DR =	multi-directions régionales
OCE =	office cantonal pour l'emploi (SPE genevois)
OISP =	organisme d'insertion socioprofessionnelle
OIT =	organisation internationale du travail
ONEM =	office national pour l'emploi
ORP =	offices régionaux de placement (service de prise en charge des demandeurs d'emploi à l'OCE)
RPE =	réseau Actiris des partenaires pour l'emploi
SAP =	service aux particuliers (service de prise en charge des demandeurs d'emploi au Forem)
SECO =	secrétariat d'État à l'économie (Suisse)
SMPE =	service des mesures pour l'emploi (service partenariats de l'OCE)
SPE =	service public de l'emploi
SRP =	service des relations partenariales
UABMT =	unité d'analyse des besoins du marché du travail (OCE)

---

# LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les degrés d'autonomisation d'un partenariat .....	61
Figure 2 : Les réactions d'un individu face au mécontentement.....	67
Figure 3 : Les degrés de capacitation du partenariat .....	71
Figure 4 : Modèle d'analyse de la relation partenariale .....	76
Figure 5 : La relation partenariale entre Actiris et l'opérateur .....	87
Figure 6 : La relation partenariale entre le Forem et l'opérateur.....	91
Figure 7 : La relation partenariale entre l'OCE et l'opérateur .....	96
Figure 8 : Les trois étapes clés de la vie du partenariat.....	125
Figure 9 : La cartographie cognitive des agents des SPE .....	211
Figure 10 : Articulation des formes logiques de la confiance du côté des opérateurs.....	265
Figure 11 : Les épreuves de la vie du partenariat comme pari.....	378
Figure 12 : Les épreuves de la vie du partenariat comme défi .....	380
Figure 13 : La relation partenariale et ses formes logiques de la confiance.....	381



Figure 14 : Connexion entre les mondes de l'opinion et domestique.....	388
Figure 15 : L'introduction d'objets pour pérenniser la relation partenariale .....	401
Figure 16 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales chez Actiris .....	408
Figure 17 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales au Forem .....	414
Figure 18 : Le processus d'autonomisation de la relation partenariale.....	444
Figure 19 : Niveaux et types de confiance au sein des relations partenariales à l'Office Cantonal pour l'Emploi .....	448
Figure 20: La dés-autonomisation de la relation partenariale en fonction du modèle de gestion du partenariat .....	453
Figure 21 : Les processus d'autonomisation et de capacitation de la relation partenariale .....	470

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les spécifications des mondes communs .....	38
Tableau 2 : Une double distinction conceptuelle de la confiance .....	56
Tableau 3 : Les caractéristiques des trois niveaux de la confiance .....	62
Tableau 4 : Une typologie des réactions individuelles face au mécontentement .....	89
Tableau 5 : Les caractéristiques des registres de capacitation .....	71
Tableau 6 : L'analyse des épreuves liées au conventionnement .....	268
Tableau 7 : L'analyse des épreuves liées au suivi des projets .....	340
Tableau 8 : Les critères d'évaluation des projets .....	343
Tableau 9 : L'analyse des épreuves liées à l'évaluation des projets .....	374
Tableau 10 : L'acte banal comme stratégie .....	384
Tableau 11 : L'acte risqué comme stratégie.....	386
Tableau 12 : Les « objets » fournis par les agents .....	390

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	12
CHAPITRE 1 : VERS UN MODÈLE D'ANALYSE DE LA RELATION PARTENARIALE .....	18
1. Origine et définitions des partenariats publics-privés .....	18
2. La relation partenariale : contrat et confiance .....	24
3. Partenariats publics-privés et confiance .....	26
4. De l'importance de la justification .....	31
4.1. Des désaccords et des cités .....	32
4.2. Présentation des spécifications des mondes communs .....	34
4.3. Présentation des mondes communs .....	35
4.4. L'épreuve et les registres de justification .....	42
5. Des épreuves à la confiance .....	46
6. La sociologie de la confiance .....	49
6.1. La confiance comme mécanisme de réduction de la complexité .....	50
6.1.1. Le niveau interpersonnel de la confiance .....	51
6.1.2. Le niveau systémique de la confiance .....	52
6.1.3. Luhmann : Une double distinction conceptuelle .....	54
6.2. La qualification de la relation partenariale .....	56
6.3. Le processus d'autonomisation du partenariat .....	59
7. L'approche par les « capacités » .....	64
7.1. Hirschman : La qualification des interactions .....	66
7.2. Les déclinaisons de la « capability for voice » .....	69
7.3. Le processus de capacitation du partenariat .....	71
8. Les modalités de gestion du partenariat .....	72
9. Un modèle d'analyse de la relation partenariale .....	74
Conclusion.....	77

<b>CHAPITRE 2 : LA RECHERCHE AU SEIN DE SPE, UNE DÉMARCHÉ « ABDUCTIVE »</b> .....	<b>78</b>
1. L'entrée sur les terrains de recherche .....	79
1.1. Négociation des attentes mutuelles .....	80
1.2. Réalisation de trois terrains de recherche .....	84
1.2.1. Actiris et son département partenariats .....	85
1.2.2. Le Forem et ses services de relations partenariales .....	89
1.2.3. L'Office Cantonal pour l'Emploi et son service des mesures pour l'emploi .....	94
1.2.4. Les opérateurs privés d'insertion socioprofessionnelle .....	96
1.3. Devenir l'objet de recherche étudié .....	98
2. La méthode de récolte des données .....	99
2.1. Le travail d'observation .....	100
2.1.1. Devenir un observateur à découvert dans une organisation formelle .....	101
2.1.2. Le champ d'observation : les interactions et la confiance .....	103
2.1.3. Le recours au « tracking » des acteurs de terrain .....	104
2.1.4. La casquette d'observateur : une négociation des identités .....	106
2.1.5. À chaque terrain de recherche sa configuration .....	110
2.1.6. La collecte de documents .....	115
2.2. La réalisation d'entretiens .....	117
2.2.1. Les entretiens semi-directifs pour interroger les processus ...	118
2.2.2. Les entretiens compréhensifs pour interroger les interactions	119
3. Le travail de terrain : une démarche « abductive » ? .....	123
4. La méthode de traitement des données .....	124
4.1. Une reconstruction du processus et des histoires a posteriori .....	125
4.2. Le travail d'interprétation : place aux discours des acteurs .....	128
Conclusion .....	130
<b>CHAPITRE 3 : LA SÉLECTION DES OPÉRATEURS PRIVÉS PAR LES AGENTS DES SPE</b> .....	<b>132</b>
1. La formalisation de critères : le suivi d'un dossier .....	133
1.1. Phase 1. Éligibilité – Recevabilité : premier tri des dossiers .....	135
1.2. Phase 2. Analyse approfondie des dossiers : cohérence et pertinence .....	137
2. La présence d'une tension fondamentale .....	142
2.1. La création de liens avec les opérateurs .....	142
2.2. L'équité à tout prix ! .....	147
2.3. Des conséquences dramatiques pour les opérateurs .....	149

2.4. Tension entre la création de liens et le respect des valeurs .....	151
2.5. Exemple emblématique de la tension fondamentale .....	153
3. L'éligibilité des dossiers : une gestion réflexive des erreurs .....	154
3.1. Le critère de l'envoi recommandé : mondes domestique et de l'opinion .....	155
3.1.1. À chaque solution ses arguments .....	155
3.1.2. Le monde domestique : une subdivision .....	158
3.1.3. Le monde de l'opinion : sauver la réputation de l'Office ! .....	161
3.2. Le critère de la durée de la prestation : équilibre entre mondes civique et domestique .....	164
3.3. Le critère du volume d'heures de la formation : monde civique .....	167
4. La phase d'analyse approfondie du contenu des dossiers .....	169
4.1. Influence notable du monde domestique et du monde industriel... ..	170
4.1.1. ... sur les dossiers critiques à conditionner par le Forem .....	170
4.1.2. ... sur les dossiers critiques à refuser par Actiris .....	175
4.2. Effets de la réputation et de la performance dans le jugement des dossiers « inconnus » .....	178
4.3. Impact de la collaboration antérieure sur le jugement du dossier... ..	182
4.3.1. Du côté du Forem .....	183
4.3.2. Du côté d'Actiris .....	187
4.3.3. Portée du monde industriel dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle .....	192
4.4. Influence de la question du prix sur la réputation de l'opérateur .....	194
4.4.1. Du côté du Forem : de la prudence discutée .....	195
4.4.2. Du côté d'Actiris : de la liberté contrôlée .....	199
4.4.3. Des « perdants » et des « gagnants » .....	200
5. Équilibre des jugements.....	204
5.1. La nécessité d'une hybridation des mondes de justification .....	205
5.2. Des arrangements et des compromis .....	212
5.3. Des cotes et des arguments : deux méthodes pour traduire un jugement .....	213
Conclusion.....	216
<b>CHAPITRE 4 : LE CONVENTIONNEMENT ENTRE LE SPE ET LES OPÉRATEURS PRIVÉS</b> .....	<b>218</b>
1. La procédure de conventionnement .....	219
2. Des droits et des obligations pour chaque partenaire .....	220
2.1. Des droits et des obligations pour les services publics de l'emploi	220
2.2. Des droits et des obligations pour les opérateurs privés .....	224

3.	La réception de la lettre de réponse .....	226
3.1.	Qualification de l'épreuve. La réception de la lettre : pari ou défi ...	227
3.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	230
3.3.	Stratégies mises en place par les opérateurs .....	231
3.3.1.	Le « certificat de chômage préventif » à Bruxelles .....	231
3.3.2.	Le report de la prestation en Wallonie .....	233
3.4.	Intervention des agents : donner de l'information et des conseils...	235
3.5.	Prédominance du registre « connexionniste » .....	239
4.	La réception tardive de la convention de partenariat .....	240
4.1.	Qualification de l'épreuve. La réception tardive de la convention : un défi .....	242
4.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	242
4.3.	Stratégies des opérateurs : prise de contact avec l'Office de l'Emploi .....	244
4.4.	Intervention des agents : recours à la dérogation et aux comités de suivi groupés .....	245
4.5.	Prédominance du registre « connexionniste » .....	248
5.	Des anomalies dans la convention de partenariat .....	248
5.1.	Qualification de l'épreuve. L'anomalie : un défi .....	250
5.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	250
5.3.	Demande de régularisation : le recours au monde civique .....	251
6.	Des modifications dans la convention. Un acte audacieux ? .....	252
6.1.	Qualification de l'épreuve. Les modifications : un défi voire un sacrifice .....	254
6.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	255
6.3.	Stratégies des opérateurs : de la réflexion au dépôt de plaintes ...	256
6.4.	Intervention des agents : de l'information à l'accompagnement ...	259
6.5.	Tension entre les mondes domestique, civique et connexionniste .....	261
	Conclusion .....	264

## CHAPITRE 5 : LE SUIVI DES PROJETS PAR LES AGENTS DES SPE ..... 270

1.	La distribution des opérateurs dans les « portefeuilles » des agents .....	271
2.	Le type d'encadrement effectué par les agents .....	275
2.1.	Des réunions « individuelles » au sein du Forem : les « comités de suivi » .....	275
2.2.	Des réunions « collectives » chez Actiris : les « Comacs » .....	278
3.	Des comportements passifs chez certains opérateurs .....	280

3.1.	Qualification de l'épreuve. Affronter la passivité : pari ou défi .....	282
3.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	284
3.3.	Intervention des agents : de l'« intéressement » à l'« enrôlement » des opérateurs .....	286
3.4.	Réaction des opérateurs : résistance ou résignation .....	288
3.5.	Prédominance du monde connexionniste .....	289
4.	Des comportements de contestation chez certains opérateurs .....	290
4.1.	Qualification de l'épreuve. Affronter la contestation : un défi .....	292
4.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	292
4.3.	Stratégies des opérateurs. De la rétention d'information à la « déconnexion » .....	294
4.4.	Intervention des agents : le rappel des règles .....	297
4.5.	Prédominance du monde civique .....	298
5.	Des attitudes de mécontentement chez certains opérateurs .....	299
5.1.	Qualification de l'épreuve. Affronter le mécontentement : un pari .....	300
5.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	301
5.3.	Stratégie des opérateurs : l'utilisation des « comacs » comme espace de parole .....	302
5.4.	Intervention des agents : un rôle de « relais » .....	303
5.5.	Prédominance du monde connexionniste .....	304
6.	Des demandeurs d'emploi difficiles à mobiliser .....	306
6.1.	Qualification de l'épreuve. La circulation des demandeurs d'emploi : un défi .....	308
6.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	310
6.3.	Stratégies des opérateurs : de la plainte au « trafic de publics illicites » .....	314
6.4.	Intervention des agents : aider et contrôler .....	318
6.5.	Tension entre les mondes connexionniste, domestique et civique .....	322
7.	Le non-respect des obligations par les opérateurs .....	323
7.1.	Qualification de l'épreuve. Le non-respect des obligations : un défi .....	324
7.2.	Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	325
7.3.	Réaction des opérateurs : résistance ou résignation .....	326
7.4.	Intervention des agents : sensibilisation et rappel des règles .....	326
7.5.	Registre domestique autoritaire à la rescousse du monde civique .....	328
8.	Lourdeur et changements administratifs .....	328

8.1. Qualification de l'épreuve. La dimension administrative : pari et défi .....	330
8.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	331
8.3. Stratégies des opérateurs : de la plainte au test des compétences de l'agent .....	332
8.4. Intervention des agents : s'excuser et mettre des limites .....	333
8.5. Prédominance du monde civique .....	335
Conclusion .....	336

#### CHAPITRE 6 : L'ÉVALUATION DES PROJETS PAR LES AGENTS DES SPE .....

1. Des résultats difficiles à mesurer .....	345
1.1. Qualification de l'épreuve. L'atteinte des résultats : pari et défi .....	348
1.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	349
1.3. Stratégies des opérateurs : recours à la basse qualité, au « surbooking » de candidats et au « trafic de publics illicites » .....	350
1.4. Intervention des agents : rappel ou assouplissement des règles.....	355
1.5. Tension entre registre domestique, monde civique et cité par projets .....	360
2. Le renouvellement de la convention de partenariat .....	362
2.1. Qualification de l'épreuve. Le renouvellement de la collaboration : un défi .....	364
2.2. Facteurs explicatifs de l'épreuve .....	365
2.3. Stratégies des opérateurs. De la demande d'information au « surbooking » de dossiers .....	366
2.4. Intervention des agents : de l'information à la vérification .....	369
2.5. Tension entre le monde domestique et le monde connexionniste...	371
Conclusion .....	373

#### CHAPITRE 7 : LA CIRCULATION D'OBJETS POUR PÉRENNISER LE PARTENARIAT ? .....

1. Une articulation des formes logiques de la confiance .....	377
2. De la récurrence des épreuves .....	381
3. Les stratégies des opérateurs : De l'acte banal à l'acte risqué .....	383
4. Une connexion entre les mondes de l'opinion et domestique .....	386
5. La circulation d'objets au sein de la collaboration .....	388
6. La présence de « cadeaux » .....	392
6.1. Des cadeaux de la part d'Actiris .....	393
6.2. Des cadeaux de la part du Forem .....	396
6.3. Des cadeaux de la part des prestataires .....	398

7. Le sens de circulation des « cadeaux » .....	399
Conclusion .....	403

#### CHAPITRE 8 : LES PARTENARIATS D'ACTIRIS ET DU FOREM, DE L'AUTONOMISATION À LA CAPACITATION ? .....

1. Les niveaux et types de confiance au sein des partenariats .....	405
1.1. Les relations partenariales entre Actiris et ses partenaires .....	405
1.2. Les relations partenariales entre le Forem et ses partenaires .....	409
1.3. Comparaison des modèles d'Actiris et du Forem .....	414
2. Le degré d'autonomisation de la relation partenariale .....	415
2.1. La relation partenariale chez Actiris : un fort degré d'autonomisation .....	416
2.2. La relation partenariale au Forem : une autonomisation à sens inverse .....	418
3. Le partenariat comme processus de « capacitation » ? .....	422
3.1. La sélection des opérateurs .....	422
3.2. Le conventionnement .....	425
3.2.1. Le jugement des dossiers de candidature.....	426
3.2.2. La convention de partenariat .....	427
3.3. Le suivi des projets .....	430
3.3.1. Des épreuves vécues par les opérateurs.....	431
3.3.2. Des épreuves vécues par les agents des SPE .....	433
3.4. L'évaluation des projets .....	435
3.4.1. L'atteinte des résultats .....	435
3.4.2. Le renouvellement de la convention de partenariat .....	438
Conclusion .....	441

#### CHAPITRE 9 : LE PARTENARIAT GENEVOIS, UN MODÈLE PLUS « CAPACITANT » ? .....

1. Les relations partenariales à l'Office Cantonal pour l'Emploi .....	446
2. Le degré d'autonomisation du partenariat genevois .....	451
3. Le partenariat genevois comme processus de « capacitation » ? .....	454
3.1. La sélection des opérateurs .....	454
3.2. Le conventionnement .....	456
3.3. Le suivi des projets .....	459
3.3.1. Des épreuves vécues par les opérateurs.....	460
3.3.2. Des épreuves vécues par les agents du SPE .....	464
3.4. L'évaluation des projets .....	465
Conclusion .....	468

CONCLUSION GÉNÉRALE .....	475
LES ANNEXES .....	486
Annexe 1 : Missions détaillées des services partenariats et de leurs agents... 486	
Annexe 2 : Cartographie des mesures du marché du travail (MMT - Suisse) .....	489
Annexe 3 : Schéma de l'appel à projets .....	490
Annexe 4 : Interactions ORP - LMMT - Marché du travail (Suisse) .....	492
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	493
LEXIQUE .....	509
LISTE DES FIGURES .....	511
LISTE DES TABLEAUX .....	513

Le marché de l'accompagnement des chômeurs a subi de grands bouleversements ces dernières décennies suite à l'intervention de l'Europe. Les services publics de l'emploi doivent déléguer une partie de leur mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux opérateurs privés. Ces derniers soumettent, dans le cadre d'appels à marchés organisés par l'Office de l'Emploi, des projets d'accompagnement et de formation à destination des chômeurs. Ce livre invite à regarder les coulisses de l'activation des demandeurs d'emploi à travers le prisme des partenariats publics-privés dans le champ de l'emploi dont le but principal est la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs. Il porte plus particulièrement sur les collaborations établies entre les services publics de l'emploi et les prestataires privés d'insertion socioprofessionnelle, qu'ils aient un statut d'opérateur privé marchand ou non-marchand. Pour ce faire, nous y proposons un modèle original d'analyse de la relation partenariale fondé sur l'articulation de la théorie de la justification, de la sociologie de la confiance et de la théorie de la capacitation, où la confiance apparaît comme un outil d'analyse de la relation entre les parties-prenantes du partenariat. Nous cherchons à comprendre et à décoder le fonctionnement de ces partenariats au niveau des processus d'autonomisation (passage d'un niveau interpersonnel de la confiance à un niveau systémique) et de capacitation (acquisition de capacités supplémentaires par les membres) du partenariat. Pour réaliser cette recherche, nous avons accompagné dans leur travail quotidien les agents des services partenariats de trois services publics de l'emploi qui sont Actiris (Bruxelles-Capitale), le Forem (Wallonie) et l'Office cantonal pour l'emploi (Genève). En complément, nous avons effectué des dizaines d'entretiens avec ces agents et les opérateurs privés pour décoder la manière dont ils vivent ces collaborations.

La présente recherche s'est vue décerner une mention spéciale du Prix Joseph Merlot - Joseph Leclercq 2015 du Centre International de Recherches et d'Intervention sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC) pour la pertinence sociétale et l'originalité de l'approche du sujet de thèse de doctorat, prix soutenu financièrement par INTRADEL.

Céline Remy est 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). Puis, elle a été maître de conférences à l'ULg et à l'IAE de l'Université de Lille 1.



ISBN 978-2-9600129-4-1  
Intradel • Imprimerie Snel • Cible  
Novembre 2016

