



HAL
open science

Les formes de (non)coopération entre les opérateurs locaux du marché du travail

Solen Berhuet

► **To cite this version:**

Solen Berhuet. Les formes de (non)coopération entre les opérateurs locaux du marché du travail. Biennale de l'éducation, de la formation et des pratiques professionnelles 2015 : "Coopérer ?", CNAM; Unesco, Jun 2015, Paris, France. hal-01162274

HAL Id: hal-01162274

<https://hal.science/hal-01162274>

Submitted on 10 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Biennale Internationale de l'Éducation, de la Formation et des Pratiques Professionnelles

Communication : « Les formes de (non) coopération entre les opérateurs locaux du marché du travail »

Auteure : Solen BERHUET – chercheure associée au LISE

Résumé

Mis en place en 2005, le dispositif des Maisons de l'Emploi a vocation à simplifier les démarches administratives des chômeurs en organisant les conditions d'une meilleure coopération entre les opérateurs locaux du marché du travail. Ce dispositif présente la coopération comme objectif et comme solution pour lutter contre le chômage. Tout se passe comme si un consensus entre les acteurs était plus simple à trouver au niveau local, et qu'un « intérêt général local » émergerait nécessairement. Les entretiens et les observations réalisés dans une Maison de l'Emploi montrent au contraire que des jeux de pouvoir traversent les relations entre acteurs, et la coopération prend plutôt la forme d'une coopération conflictuelle, perpétuellement re-négociée.

Mots clefs : coopération, chômeurs, intermédiaires de l'emploi, Maisons de l'Emploi, territorialisation

Summary

Set up in 2005, the provision of the *Maisons de l'Emploi* are intended to simplify the administrative itineraries of the unemployed by organizing the conditions for better cooperation between job market operators. Cooperation between actors is both presented as objective and as solution to fight against unemployment. It's as tough a consensus between actors was simpler to find at the local level, and that a "local general interest" would emerge inevitably. The interviews and observations realized in a *Maison de l'Emploi* show on the contrary that power relations cross the relations of the actors and the cooperation takes rather the shape of a conflicting cooperation, perpetually renegotiated.

Key words : cooperation, unemployed, employment intermediaries, *Maisons de l'Emploi*, territorialisation

Introduction

Le Service public de l'emploi français s'est construit à partir de la fin des années 1950 pour faire face à un chômage limité et de courte durée. Mais les années 1980 seront marquées par la montée du chômage et son installation dans la durée. Pour faire face à cette situation, l'État va centrer son action sur des populations cibles et territorialiser son intervention¹. Le système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est ainsi développé sous l'effet conjugué de la décentralisation et de l'installation du chômage dans la durée pour finalement aboutir à un paysage de l'emploi extrêmement dense et complexe. Cet éclatement du système a produit un paysage confus et peu lisible de dispositifs. C'est pour le simplifier que le Plan de Cohésion Sociale de janvier 2005² a introduit le dispositif des Maisons de l'Emploi (MDE). Ce dispositif organise le rapprochement géographique et / ou organisationnel du noyau dur du Service public de l'emploi (l'État, le réseau opérationnel de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) et l'ANPE) et de ses partenaires à l'échelle locale³ (collectivités territoriales, intermédiaires de l'emploi, organismes de formation, structures d'aide à la création d'activité, etc.). Les Maisons de l'Emploi ont vocation à simplifier les démarches administratives des chômeurs en organisant les conditions d'une meilleure coordination entre les opérateurs locaux du marché du travail. Placées sous la responsabilité des élus locaux, les MDE doivent orchestrer la politique locale de l'emploi sans toutefois que la compétence emploi n'ait été transférée aux collectivités territoriales.

La Maison de l'Emploi au sein de laquelle nous avons réalisé une thèse dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (Cifre) héberge dans un même bâtiment tous les opérateurs locaux du marché du travail (une agence ANPE, une permanence de l'Assedic, une Mission Locale (ML), un Plan Local pour l'Insertion dans l'Emploi (Plie), un Cap Emploi, une Cité des Métiers, un Service d'Orientation Professionnelle de l'Afpa et l'association intermédiaire Envol. De nombreux autres partenaires viennent également réaliser des permanences d'accueil dans les locaux de la Cité des Métiers. Du fait de la présence de l'Afpa, la MDE porte le nom de Maison de l'Emploi et de la Formation (Mef). Conformément au cahier des charges des MDE, les porteurs du projet attendent de cette proximité entre acteurs qu'elle leur permette de mieux travailler ensemble, d'ajuster leurs modes de fonctionnement respectifs, mais aussi de penser des dispositifs complémentaires à ceux pré-existants pour une meilleure prise en charge des chômeurs. Notre questionnement concernant cette partie de la recherche porte sur les formes de (non)coopération entre les structures composant la Mef. Comment ces structures coopèrent ou non à la mise en place de projets ? Quels sont les déterminants de leur investissement dans les actions portées ? Les résultats ici présentés s'appuient sur des observations réalisées en continu du fait de notre présence dans les locaux en tant que salariée, ainsi que des entretiens semi-directifs menés auprès de tous les

¹ Christophe Guitton, « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », in Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.23-40.

² Plan de Cohésion Sociale, loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO n°15 du 19 janvier 2005.

³ Dans le cahier des charges des MDE, l'État, l'ANPE et le réseau des Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) constituent les trois membres constitutifs obligatoires. Les acteurs que nous nommons partenaires sont constitués des membres constitutifs « à leur demande » (le Conseil régional, le Conseil général, les intercommunalités et les communes distinctes de la collectivité territoriale fondatrice) et les membres associés (tous les autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle si ces derniers ont reçu l'accord préalable des membres constitutifs obligatoires). Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des MDE, JO n° 91 du 19 avril 2005, texte n°11.

directeurs de structures (entre 2007 et 2012). Étudiant les rapports entre l'éducation populaire et les collectivités territoriales dans les zones rurales, Roger Bertaux a mis en évidence cinq formes de coopération entre les deux groupes d'acteurs en présence⁴. C'est sur la base de cette typologie que nous avons commencé à analyser les formes de coopération entre les intermédiaires de l'emploi.

Dans le texte de loi qui préfigure la mise en place des MDE, la coopération entre les acteurs locaux est à la fois présentée comme un moyen de penser des actions « sur mesure », qui « collent » aux besoins du territoire, mais également comme l'option la plus adaptée pour la bonne mise en œuvre de ces actions. La coopération est ainsi construite comme objectif et comme solution pour lutter contre le chômage. Avec le mouvement de décentralisation amorcé dans les années 1980, la coopération s'est progressivement imposée comme une norme d'action, un impératif, et plus spécifiquement à l'échelle locale. L'intérêt général autrefois garanti par l'État central se transforme ainsi en un « intérêt général local »⁵.

1. Une « coopération conflictuelle » entre la Mef et l'opérateur national au sujet de la gouvernance locale du marché du travail

Le discours des acteurs qui composent le noyau dur du SPE et notamment celui de l'ANPE puis de Pôle Emploi, est très tranché à l'égard des MDE et de la Mef en particulier. Les différentes directions de l'agence qui se sont succédées ont toutes insisté sur le rapport de domination que l'opérateur national exerce sur les MDE. De nombreux arguments viennent étayer cette position : l'absence de compétence légale en matière d'emploi confiée aux MDE ; l'absence de lien hiérarchique entre la direction de l'ANPE et celle de la Mef ; les subventions diverses permises par l'ANPE (celles de l'État du fait de sa participation au projet, par les conventions de co-traitance signées avec plusieurs des intermédiaires de l'emploi) ; l'obligation pour les MDE de faire valider leurs plans d'action par Pôle Emploi dans le cadre du Conseil Régional de l'Emploi. En tout état de cause, la liste est longue des liens de subordination établis par l'ANPE pour démontrer la faiblesse des ressources de la Mef, voire son illégitimité à intervenir sur le marché du travail local.

C'est avec la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE opérée en 2008, que les relations conflictuelles entre la Mef et l'opérateur national se sont cristallisées. Lorsque le choix de la fusion des organismes de placement et d'indemnisation a été entériné, plusieurs semaines se sont écoulées sans que les acteurs (ni l'ex-ANPE, ni les MDE) ne sachent à qui allait être confiée la gouvernance locale du marché du travail, quelle répartition des missions allait être tranchée entre les deux entités, etc. En dépit de ces incertitudes, tous les scénarii envisagés à cette époque laissaient présager une relégation des MDE au profit du nouvel organisme fusionné. Le gel des MDE annoncé en septembre 2007 dans l'attente d'une stabilisation du rôle imparti à la nouvelle entité fusionnée constitue un exemple fort de la position plus que délicate dans laquelle les MDE se sont trouvées :

⁴ Le chercheur distingue ainsi la « coopération consensuelle », la « coopération conflictuelle », la « subordination intériorisée », la « subordination contestée » et le cinquième et dernier modèle caractérisé par la « faiblesse des rapports » entre les intermédiaires de l'emploi.

Roger Bertaux, « Éducation populaire et territoires ruraux », [en ligne], intervention dans le cadre des *Journées de la recherche sociale*, 22 et 23 juin 2006, Chaire de travail social CNAM – CEE, <http://www.ptolemee.com/cee/Contributions/COM_Bertaux.pdf>.

⁵ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan, p.87.

Benjamin : « On a un délégué général de Pôle Emploi qui est pas forcément pour les MDE donc ça aide pas. Je pense qu'on a un gouvernement qui se pose la question du financement de ces trucs là. (...) L'idée de Borloo est la bonne, de dire il manque un coordinateur parce que sur un territoire vous avez plusieurs acteurs avec l'État, l'ANPE, la direction départementale, les Assedic, etc. Enfin voilà c'est un mille-feuilles décisionnel et Borloo il dit « il faut que les demandeurs d'emploi, ils aient qu'un seul endroit ». Ça c'est une super bonne idée, sauf que c'est ce que l'ANPE réclame depuis des années !! Ça fait des années que l'agence dit « Soyons le pôle central du service public de l'emploi avec une vision État et pas une vision locale ». Donc là ça coince. Ce que veut l'agence, c'est de dire « OK pour les MDE mais alors c'est nous les patrons ». Et alors on a des situations où le maire là-bas dans son bureau, il dit « C'est moi le chef de l'ANPE ! » [il frappe du poing sur la table en même temps]. En tout cas c'est ce que croit la direction de la Mef. Dans la réalité c'est quoi ? Je suis dans la MDE, je suis partenaire de la MDE, mais je fais ce que je veux. Si je veux rien faire avec vous, je fais rien avec vous et on peut rien me dire parce que je suis dans mon rôle. (...) Je vous rappelle quand même que je finance la ML, le Plie et Envol. Alors moi je veux bien qu'on vienne me dire quelque chose, mais je peux décider de retirer mes billes, et elle fait quoi la Mef ? » Benjamin, Pôle Emploi, 2008

Les propos de Benjamin traduisent l'ambiguïté inscrite dans la loi du Plan de Cohésion Sociale soulevée par Carole Tuchsirer⁶. Alors que la compétence emploi n'a pas été transférée aux collectivités territoriales, elles se retrouvent en situation d'assurer la gouvernance locale du marché du travail. C'est précisément ce rôle confié aux MDE qui est fermement contesté par l'opérateur national. Et cette contradiction a conduit à des jeux de pouvoir entre acteurs politiques et institutionnels.

L'amendement à la loi relative à la réforme du SPE portant création de Pôle Emploi, puis le second cahier des charges des MDE régularisent en quelque sorte la situation dans le sens où ces deux textes précisent la délimitation des champs d'intervention des deux entités. Deux évolutions majeures marquent ainsi le passage du premier au second modèle des MDE. La première évolution concerne la validation des plans d'actions des MDE par le Conseil Régional de l'Emploi, dont Pôle Emploi fait partie. La seconde évolution est liée au fait que, sauf accords spécifiques avec Pôle Emploi, les MDE ne peuvent plus assurer les missions d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi. Les interventions des MDE sont dorénavant soumises à l'accord préalable de Pôle Emploi. La fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE contribue à reléguer au second plan le rôle des élus locaux au profit de l'opérateur national.

1.2 Une « coopération consensuelle » : une intégration dans les locaux de la Mef, mais sans volontarisme fort pour l'établissement de projets communs

D'autres acteurs en revanche assument une simple présence, ou presque, dans les locaux. C'est principalement le cas de l' Afpa qui est pourtant dans une position très favorable dans les rapports de pouvoir entre les intermédiaires de l'emploi présents dans les locaux de la Mef. L' Afpa est en effet un acteur composant le noyau dur du SPE et fait par ailleurs partie des membres constitutifs de droit de la structure. À ce titre, l' Afpa est une entité des plus légitimes pour faire valoir ses propres points de vue et propositions de projets éventuels dans

⁶ Carole Tuchsirer, 2006, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n°324, p. 65-66.

les différents espaces de discussion. Au final, le rôle de l'Afpa au sein de la Mef sera bien moins déterminant qu'espéré par les porteurs du projet. La participation de l'Afpa sera plutôt discrète, mais surtout pas très motrice dans les différentes instances de décision. L'argument majeur mobilisé par une responsable locale pour expliquer ce positionnement est lié à l'absence relativement forte de marge de manœuvre d'une « grosse » institution comme l'Afpa pour s'investir dans des projets locaux. La structure doit appliquer une politique décidée au niveau national pour l'essentiel. S'il existe des marges de manœuvre au niveau local, ces dernières sont considérées comme faibles :

Solen : « Quelles sont les instances de la Mef auxquelles vous participez ? »
Mélanie : « Alors quand je peux (rire), je vais aux comités de pilotage et aux conseils d'administration. (...) le rôle qu'on peut jouer c'est plus un rôle de partage d'informations, éventuellement de propositions, de conseils sur un fonctionnement plus global et c'est vrai qu'aujourd'hui, je pense que la direction de la Mef pense que l'Afpa pourrait s'y investir plus. (...) On a participé là au forum à la Cité des Métiers, donc on essaie, enfin moi j'essaie depuis mon arrivée que l'Afpa puisse s'inscrire plus dans les politiques et les stratégies de la Mef. L'Afpa est une grosse institution avec un fonctionnement très institutionnalisé au niveau national et avec des déclinaisons régionales, départementales et locales qui restent quand même restreintes. On n'a pas toute la liberté pour aller dans le sens où on voudrait puisqu'il y a un cadre qui est fort. (...) même si on formalise des temps d'échanges sur des points précis, on peut être vite freiné par le fonctionnement de l'institution. Je pense par exemple à notre lien privilégié avec l'ANPE, cela voudrait dire effectivement que nous ici en interne, il serait facile de formaliser des échanges pour optimiser un petit peu notre fonctionnement. Sauf que ce soit nous ou l'ANPE, on va vite être confronté à une impossibilité de mettre en œuvre, de manière pratique, par le poids de nos propres institutions ». Mélanie, Afpa, 2008

Pour autant, les acteurs qui tiennent ce type de propos (notamment les membres du noyau dur du SPE) ne précisent jamais jusqu'où et comment ce cadre pèse très concrètement sur leur organisation et quelles sont leurs marges de manœuvre réelles.

Si ces acteurs (Pôle Emploi et l'Afpa) ne s'engagent que tièdement, voire froidement dans le « projet Mef », c'est qu'ils disent ne rien à gagner à s'impliquer plus fortement dans le projet. De ce point de vue la situation est paradoxale parce que les acteurs qui ont le plus de poids dans les instances de décision de la Mef sont ceux qui s'y investissent le moins.

1.3 Les structures qui ont intégrées le Groupement d'Intérêt Public de la Mef : une « coopération conflictuelle » perpétuellement re-négociée

Le Plan Local d'Insertion pour l'Emploi (Plie) et la Mission Locale (ML) ont été intégrés au Groupement d'Intérêt Public de la Mef dès la création de celui-ci. Directement placées sous la responsabilité du maire de la ville, la participation du Plie et de la ML était étroitement liée à la mise en place effective de la MDE, elle-même présidée par le maire. Avec la création de la Mef, les responsables des deux structures expriment leur agacement et aussi leur déception à l'égard de cette nouvelle entité. Pour eux, la Mef ne prend pas suffisamment en compte leurs besoins spécifiques, notamment pour tout ce qui concerne les relations avec les entreprises.

Les initiateurs de la Mef ont souhaité créer une entité spécifique (la Plate Forme de Projets Inter-Entreprises, Pfi) dédiée au développement des relations avec les entreprises du territoire. Pour les responsables de la ML et du Plie, les orientations prises par la Pfi ne permettent pas de prendre en compte les besoins des publics dont ils ont la responsabilité,

respectivement les jeunes et les chômeurs de longue durée et / ou considérés comme loin de l'emploi. Pour la ML comme pour le Plie, c'est la dimension prospection des offres d'emploi qui semble cruciale, à condition bien sûr que ces offres correspondent aux profils des chômeurs suivis. Et c'est précisément là que le bât blesse puisque les offres recensées par ce service nécessitent des niveaux de qualification bien trop élevés pour que les publics accompagnés puissent y prétendre.

Au-delà de l'inadéquation des offres d'emploi recensées au regard des profils des chômeurs suivis, c'est la stratégie du service qui est fermement contestée. Les propos tenus par les responsables suggèrent qu'ils attendent une affirmation de la fonction de « négociation », en opposition à la fonction de « mise en correspondance ». Soulevée par Bernard Simonin⁷ puis Jean-Luc Meyer⁸, cette opposition concerne les structures du SPE qui assurent principalement une fonction de « mise en correspondance » et les structures de l'insertion qui assurent essentiellement une fonction de « négociation ». Dans le cas de la « mise en correspondance », les agents du SPE doivent « gérer une masse considérable de dossiers et recevoir les candidats durant un temps minuté » et les « prestations peuvent être standardisées ». Dans le cas de la fonction de « négociation », les structures de l'insertion vont plutôt « nouer des relations de long terme avec les entreprises et les personnes (jeunes, travailleurs handicapés, chômeurs de longue durée) dont ils s'occupent et qu'ils suivent individuellement ». Bref, les acteurs de l'insertion peuvent agir de différentes manières pour accompagner au mieux les chômeurs, par exemple en « jouant de leur crédibilité pour présenter un seul candidat », « aménager des épreuves au plus près des situations de travail » ou encore « négocier certains aspects du poste et des conditions de travail »⁹. Pour les structures de l'insertion, l'objectif est de « réaliser une co-construction de l'offre et de la demande, qui génère moins d'exclusion que l'affectation des demandeurs d'emploi à des postes prédéfinis »¹⁰.

1.4 Des associations partenaires en opposition avec les modalités d'accompagnement des chômeurs qui s'inscrivent dans le modèle de la « subordination contestée » ou « intériorisée »

La position de certaines associations locales se caractérise par une opposition plus ou moins affichée quant aux « valeurs, [des] principes, [des] manières de faire »¹¹ des acteurs avec lesquels elles sont pourtant amenées à travailler. Les associations dont il est ici question sont en désaccord parfois radical avec certains intermédiaires de l'emploi et notamment les acteurs qui composent le noyau dur du SPE. Ces associations, peuvent avoir le statut de « partenaire associé » de la Mef comme Envol ou être des partenaires sans statut spécifique au titre de la Mef comme l'Assol. Les motifs de cette contestation concernent largement les modalités d'accompagnement des chômeurs.

L'association Envol est en désaccord profond avec les pratiques d'insertion mises en œuvre par les acteurs historiques de l'emploi. À la suite de la thèse défendue par Denis Castra, les membres de l'association regrettent que les politiques d'insertion se limitent à « réformer » le comportement des chômeurs au lieu de participer à une transformation radicale de « l'état des

⁷ Bernard Simonin, « Introduction » in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation*, Paris, PUF, Cahiers du CEE, n°34, 1995, p. VII-XXVI.

⁸ Jean-Luc Meyer, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, vol.40, n°3, 1998, p.345-364.

⁹ Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, 2009, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, volume 50, 2009/3, p.589.

¹⁰ Ibid., p.589.

¹¹ Roger Bertaux, 2006, op. cit., p.9.

relations entre l'offre et la demande », notamment en modifiant les modes de sélection de la main d'œuvre. Au travers de la méthode d'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD), Denis Castra prône la sélection d'un seul et unique candidat pour une offre d'emploi et « développer le « suivi » en entreprise » du candidat pour lui permettre de s'intégrer durablement sur son poste de travail. L'essentiel des efforts qui portent sur la « préparation » des chômeurs gagnerait en réalité à être reporté sur les premières semaines d'activité au cours desquelles se concentrent la plupart des ruptures de contrat¹². Si les membres de l'association se retrouvent largement dans ces préconisations, ils n'ont toutefois jamais imaginé les proposer dans les instances de décision de la Mef :

Pierre : « (...) Est-ce que c'est le salarié qui doit s'adapter à l'entreprise ou est-ce que c'est l'entreprise qui doit s'adapter au salarié potentiel ? L'idée, c'est d'adapter le poste au salarié, c'est IOD. Je pense qu'une MDE serait susceptible de dynamiser ça. »

Solen : « Et ce discours, il est entendu à la Mef ? »

Pierre : « Je sais pas... (silence). Si on fait une proposition comme ça, ici... Ce qui va se dire... J'ai aucune idée, je sais pas... (silence). » Pierre, membre d'Envol, 2009

Les propos de Pierre témoignent d'une forme d'auto-censure qui interdit les membres de l'association à engager des discussions sur les pratiques d'insertion dans les instances de décision de la Mef. Dans ce modèle de la « subordination intériorisée », la structure subordonnée « suit la politique globale définie par la structure [la Mef] (...) l'important est que cette structure contribue à leur donner des moyens d'actions (...) »¹³ :

Samuel : « Il faut tenir compte du fait que le poids d'Envol est inférieur au niveau des négociations. Il faut voir aussi que les autres structures financent une partie des actions que l'on mène. Et nous avons besoin de ces financements pour pouvoir continuer de fonctionner. On est prêt à faire des concessions, mais sans non plus renier notre projet associatif. » Samuel, membre d'Envol, 2009

L'association Assol quant à elle se retrouve davantage dans le modèle de la « subordination contestée ». Elle réclame en vain un statut de sous-traitant pour assurer l'accompagnement des chômeurs qui lui sont orientés par l'opérateur national. Dans la lignée du Mouvement National des Chômeurs et Précaires, MNCP, l'Assol dénonce les contradictions inhérentes à ce que François Brun et Martin Thibault appellent « l'accompagnement individualisé de masse ». Les deux chercheurs montrent que l'accompagnement individualisé et le traitement de masse répondent à deux logiques contradictoires. L'accompagnement personnalisé (qui assure un accompagnement de la « personne approchée dans sa complexité ») entre en conflit avec une obligation de résultat liée au traitement de masse¹⁴. Pour l'Assol, l'opérateur national n'est pas en mesure d'assurer convenablement l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi et notamment de ceux considérés comme les plus éloignés de l'emploi. L'association déplore le fait que l'ANPE profite de la proximité géographique entre les deux structures pour « se décharger » d'une partie de ses missions, sans que ce délestage soit organisé ni même financé :

Paul : « Des fois l'assistante sociale nous envoie des gens pour de l'emploi uniquement pour de l'emploi, l'avantage de ce référent là c'est que je peux l'appeler, je peux discuter [de la situation de la personne]. Donc le problème au

¹² Denis Castra, 2006 (1^{ère} éd. 2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF, p.203.

¹³ Roger Bertaux, 2006, op. cit., p.10.

¹⁴ François Brun, Martin Thibault, 2012, « « L'accompagnement » au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales », in : Marie Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu (Dir.), *Les reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p.221.

niveau du service de l'emploi c'est que comme j'ai aucun interlocuteur, je peux pas appeler des référents, ce qui est quand même handicapant. D'où notre demande d'avoir un lien, je trouve ça absolument con que le seul partenaire qu'on ait pas c'est l'ANPE. Alors ils nous envoient des publicités en fonction de leurs besoins à eux c'est-à-dire que ça se résume à : « Vous avez besoin d'un CV ? Allez le faire à l'Assol ». J'ai eu des gens qui m'ont dit « Je suis allé à l'ANPE, avant de m'inscrire ils m'ont dit que je devais faire mon CV chez vous ». Je reproche aussi que les choses ne soient pas structurées d'un point de vue financier, non pas que je suis attiré par l'appât du gain, mais il y a pas de raison que quand le Plie m'envoie quelqu'un faire un CV il paye et pas l'ANPE. Parce qu'à ce moment là, le Plie va me dire : "bah je vais envoyer tout le monde à l'ANPE et ils viendront de leur part". Et puis je le répète du coup sur le manque total de liens parce qu'évidemment ils veulent un CV. Évidemment on le fait parce que l'utilisateur lui il y est pour rien, mais ça m'énerve à chaque fois ! (...) Des fois ils reviennent d'ailleurs avec leur CV parce qu'ils sont contents du coup on les suit un peu comme ça mais finalement c'est un peu en freelance ». Paul, Assol, 2010

Les propos de Paul témoignent en fait de la domination exercée par l'ANPE sur l'association qui se retrouve à réaliser une partie de l'activité de l'opérateur national sans être subventionnée pour le faire et dans des conditions qui ne lui conviennent pas. L'Assol fait en quelque sorte office de sous-traitant de l'ANPE sans être rémunérée et sans avoir validé les conditions et modalités de cette sous-traitance.

En dépit de ces désaccords de fond, les deux structures souhaitent prolonger leur collaboration avec la Mef, notamment pour poursuivre et développer leurs activités. Cette coopération est par ailleurs nécessaire pour la Mef et les structures qui la composent. Paul évoque les chômeurs dits « indésirables » dont l'opérateur national se délesterait, tout au moins pour la rédaction de leurs CV. La Mef quant à elle, a sollicité à plusieurs reprises ces deux structures, au pied levé, pour qu'elles orientent des chômeurs sur des ateliers ou forums pour lesquels il n'y avait pas assez d'inscription. Il existe donc des liens de dépendance, même si la relation reste éminemment déséquilibrée, au détriment des deux associations.

Des jeux coopératifs instables entre les acteurs de l'emploi

Dans leur ouvrage sur *L'acteur et le système*, Michel Crozier et Erhard Friedberg définissent la coopération comme « l'acceptation temporaire et provisoire d'une certaine interdépendance »¹⁵ entre des individus ou des groupes. Elle implique un « minimum d'intégration des comportements (...) des acteurs sociaux concernés, qui poursuivent, chacun, des objectifs divergents, voire contradictoires »¹⁶. Ils expliquent ainsi que la participation des acteurs à une entreprise collective peut s'appuyer sur des « volontés partielles »¹⁷. L'installation des acteurs de l'emploi au sein de la Mef montre que leurs « stratégies d'action [restent] diverses », l'essentiel étant que leur « engagement (...) soit « payant » (...) ou tout au moins ne [leur] coûte pas trop »¹⁸. Les chercheurs insistent par ailleurs sur le caractère

¹⁵ Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1992 (1^{ère} éd. 1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, p.107.

¹⁶ Ibid., p.21.

¹⁷ Ibid., p.22.

¹⁸ Ibid., p.110-114.

mouvant des règles du jeu et des objectifs à poursuivre. Les niveaux de coopération ne sont jamais figés et se (re)construisent en permanence. Les alliances et les oppositions ne sont donc jamais stabilisées, ou seulement de manière temporaire, contraignant ainsi les acteurs à re-négocier perpétuellement les conditions de leur coopération réciproque.

L'analyse des jeux d'acteurs entre les structures composant la Mef montre que les niveaux et modalités de coopération dépendent largement de la nature des projets en discussion et la période à laquelle ces projets sont impulsés. Le paysage des intermédiaires de l'emploi n'a cessé de se transformer depuis le milieu des années deux mille. De nombreuses restructurations ont modifié en profondeur les différentes institutions (mise en place des MDE en 2005, fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en 2008, création du RSA en 2009, intégration des Services d'Orientation Professionnelle de l'Afpa à Pôle Emploi en 2010). Ces vagues successives de réforme ont contribué à retarder ou empêcher certaines collaborations. Ces instabilités permanentes réduisent de manière considérable les capacités des structures à s'investir dans des projets collectifs.

Le statut conféré aux intermédiaires de l'emploi (au titre du SPE et au titre de la MDE) constitue un autre élément déterminant de leur coopération respective. Les acteurs historiques de l'emploi (Pôle Emploi et l'Afpa) se situent dans un rapport de pouvoir favorable en raison de leur statut (noyau dur du SPE et membres constitutifs de la Mef).

La coopération tant attendue par les initiateurs de la Mef prend plutôt la forme de négociations plus ou moins conflictuelles, constamment re-négociées. L'absence de régulation entre les institutions concernant leurs modes de fonctionnement respectif n'a donc pas permis d'organiser collectivement une simplification de la prise en charge des chômeurs et de leur itinéraire administratif d'une institution à l'autre. Pour les chômeurs les moins bien dotés, la Mef représente un labyrinthe dans lequel il reste bien difficile de se repérer. À défaut d'une coopération organisée entre les intermédiaires de l'emploi, c'est la coopération entre les conseillers des différentes institutions qui peut permettre à ces chômeurs que leurs trajectoires administratives ne relèvent pas du parcours du combattant. Le partage des locaux a conduit à une meilleure connaissance inter-personnelle des conseillers des différentes structures. Certains d'entre eux échangent désormais régulièrement autour de la situation de tel ou tel chômeur, réfléchissent ensemble aux solutions à mettre en œuvre. Et c'est là l'atout majeur de la Mef pour les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l'« institution subordonnée »¹⁹. Pour eux, cette organisation des locaux est éminemment plus confortable parce qu'elle permet des échanges en face à face, plus construits et plus aboutis que les échanges par téléphone ou par mail. Plus fondamentalement, ils considèrent que l'effet conjugué de leurs échanges et de la cohabitation des structures dans un même bâtiment, facilite les démarches des chômeurs (ou tout au moins de certains d'entre eux) parce qu'elles sont plus cohérentes, plus ciblées et les réponses obtenues plus rapidement d'une entité à l'autre.

¹⁹ Yolande Benarrosh propose un clivage entre les professionnels qui cherchent à obtenir l'adaptation du demandeur d'emploi aux exigences de l'institution (modèle de l'« institution dominante ») et les professionnels qui sollicitent les différentes mesures de l'institution pour que ces dernières s'adaptent aux situations et demandes des chômeurs (modèle de l'« institution subordonnée »).

Yolande Benarrosh, 2006, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE : l'institution entre don et contrat*, Paris, L'Harmattan, p.42-43.

Bibliographie

BARON Cécile, BOUQUET Brigitte, NIVOLLE Patrick (Dir.), 2008, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan

BENARROSH Yolande, 2006, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE : l'institution entre don et contrat*, Paris, L'Harmattan

BERTAUX Roger, 2006, « Éducation populaire et territoires ruraux », intervention dans le cadre des *Journées de la recherche sociale*, 22 et 23 juin 2006, Chaire de travail social du CNAM – CEE, http://www.ptolemee.com/cee/Contributions/COM_Bertaux.pdf

BRUN François, THIBAUT Martin, 2012, « « L'accompagnement » au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales », pp. 219-231, in : Marie Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu (Dir.), *Les reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion

BUREAU Marie-Christine, MARCHAL Emmanuelle, 2009, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, volume 50, 2009/3, pp. 573-598

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1992, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil

CASTRA Denis, 2006, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF

GUITTON Christophe, 2008, 2008, « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », pp. 23-40, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan

MEYER Jean-Luc, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, vol.40, n°3, 1998, pp. 345-364

SIMONIN Bernard, « Introduction », in 1995, « Introduction », in : Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation, *Les cahiers du CEE*, n° 34, pp. VII-XXVI

TUCHSZIRER Carole, 2006, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n° 324, pp. 57-67