



**HAL**  
open science

# Quand les acteurs de l'emploi du Grand Est font de la coopération la phase incontournable pour le retour à l'emploi : une évidence pas si évidente

Virginie Sivignon

## ► To cite this version:

Virginie Sivignon. Quand les acteurs de l'emploi du Grand Est font de la coopération la phase incontournable pour le retour à l'emploi : une évidence pas si évidente. Sociologie. 2020. hal-03467439

**HAL Id: hal-03467439**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03467439v1>**

Submitted on 6 Dec 2021

**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.



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Master  
« Conduite de Projets &  
Développement des Territoires »

**Spécialité « Formation Animation Développement Territorial et  
Transfrontalier »**

Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du grade de master

**Quand les acteurs de l'emploi du Grand Est font de la  
coopération la phase incontournable pour le retour à l'emploi.  
Une évidence pas si évidente.**

Présenté par

**Virginie Sivignon**

Proj&Ter

**Maître de stage : Céline Feldmann, Responsable service Partenariats,  
Direction de la Stratégie et des Relations Extérieures Pôle emploi Grand Est.**

**Guidant universitaire : Benjamin Hernaïre, Chef de Projet Potentiels, Réseaux  
et Innovation Managériale, Région Grand Est, Site de Metz**

Jun 2020.



" Mettons en commun ce que nous avons de meilleur, et enrichissons-nous de nos mutuelles différences »

Paul Valéry

## REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes remerciements :

A l'ensemble des membres du service Partenariats de la Direction Régionale de Pôle emploi pour leur accueil et leur disponibilité.

Et plus particulièrement ma tutrice Céline Feldmann, Responsable service Partenariats et à Sarah Zimmerman pour m'avoir accompagné dans ma réflexion durant cette année.

A l'ensemble des intervenants de l'équipe pédagogique impliqué dans ce master pour la qualité de leurs interventions.

Tout particulièrement à Benjamin Henaire, guidant de ce mémoire, pour la pertinence et la précision de ses retours indispensables à la rédaction de ce mémoire

A ma famille pour son soutien précieux.

## GLOSSAIRE

<b>ANPE :</b>	Agence Nationale pour l'Emploi
<b>ASSEDIC :</b>	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
<b>CPRDFOP :</b>	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.
<b>DIRECCTE :</b>	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
<b>FSE :</b>	Fonds Social Européen
<b>LOLF :</b>	Loi organique relative aux lois de financement
<b>RSA :</b>	Revenu Solidarité Active
<b>SCEOFP :</b>	Stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles
<b>SPE :</b>	Service public de l'emploi
<b>SPEL :</b>	Service public de l'emploi Local
<b>SPER :</b>	Service public de l'emploi Régional
<b>UNEDIC :</b>	Union Nationale pour l'Emploi

## Sommaire

Introduction .....	10
Partie 1 Etat des lieux d'un chômage au centre des politiques. ....	12
I - Le chômage, une mobilisation historique .....	12
1 – Emergence d'un concept.....	12
2 - L'activation face au chômage .....	14
3 - La décentralisation des Politiques Publiques. ....	15
3.1 – Décentralisation Acte I.....	16
3.2 – Décentralisation Acte II.....	16
3.3 - Décentralisation Acte III .....	18
3.4 - La politique de la vie quotidienne, un nouvel acte de décentralisation .....	19
II - Pôle emploi : les enjeux d'une fusion.....	21
1 - Un contexte politique d'activation .....	21
2 - Un contexte économique difficile .....	22
3 - Une nouvelle gouvernance .....	24
4 - Un pilotage par objectifs .....	27
5 - Evolution vers un management plus horizontal. ....	28
III Une organisation territorialisée .....	30
1 - En France.....	30
2 - En région Grand Est .....	30
3 - L'écosystème de l'emploi et ses acteurs.....	31
3.1 - Pôle emploi et la Région pour développer de nouveaux services.....	32
3.2 - Pôle emploi et le Département une coopération de l'emploi et du social. .	32
3.3 - Une coopération Intercommunale pour agir au cœur des bassins d'emploi. .....	33
3.4 - Le SPE garant de l'efficacité des politiques publiques .....	33
3.5 - Des relations renforcées avec les acteurs de l'insertion. ....	34
IV - Un engagement au service des politiques publiques .....	34
1 - Le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi .....	34
2 - France Services : Un service public de qualité au cœur des territoires .....	36
Partie 2 Vers une problématique.....	39
Partie 3 Cadre conceptuel.....	42
I - Des coopérations mais encore ?.....	42



1 La coopération, un terme polysémique .....	42
2 Une notion multiforme et complexe.....	43
3 - La place du partenariat dans la coopération ?.....	45
3.1 – <i>Les caractéristiques essentielles du partenariat</i> .....	46
4 - Le partenariat un outil de cadrage de la coopération.....	47
5 – Partenariat et réseau, une complémentarité en vue d'une coopération efficace. .....	48
5.1 - <i>Le réseau le fondement du lien social ?</i> .....	49
5.2 – <i>Un réseau professionnel incontournable ?</i> .....	50
4.3 – <i>Le réseau : l'outil nécessaire à la coopération ?</i> .....	51
II - Comment s'opèrent les relations de coopérations ?.....	51
1- Entre calculs d'intérêts et identité .....	51
2 – Les relations de coopération en trois dimensions.....	52
3 – Entre objectifs individuels et collectifs : la coopération, une transaction sociale par la confiance. Une force face à la concurrence ?.....	54
4- Les dynamiques d'organisations de la coopération.....	56
4.1 - <i>Les rôles de chacun dans la dynamique coopérative</i> .....	56
4.2 – <i>Des pilotes à la manœuvre</i> .....	57
4.3 – <i>Qu'est-ce que le pouvoir au sein de la coopération</i> .....	58
5 - La coopération dans le management des politiques publiques.....	59
III –Décentralisation Territorialisation Territorialité les enjeux d'une politique publique.....	61
1- Entre territoire Territorialité et territorialisation.....	61
2 - Le Territoire, un espace de vie complexe construit autour de trois entrées : sociale, politique et psychologique. ....	62
3 - La territorialité : une articulation des faisceaux en tension entre les échelles du territoire, des réseaux et des individus.....	64
IV – Evolution des politiques de l'emploi : entre politiques territoriales et politiques territorialisées .....	64
1 De la Décentralisation à la territorialisation un désengagement de l'Etat ? .....	65
2 – Pôle emploi, une fusion pour relancer l'activation, et réaffirmer sa position centrale.....	66
3 - Entre politiques territoriales et politiques territorialisées deux logiques en tension. ....	67
3 – Le territoire un espace concurrentiel ? .....	68
4 - Les types de coordinations des territoires.....	69
5 - La coopération des acteurs une coordination difficile ? .....	70

<b>Partie 4 - Méthodologie</b> .....	72
<b>1 - Mes outils de recherches</b> .....	72
<b>2 – L'échantillonnage du corpus</b> .....	73
<b>3 – Guide d'entretien</b> .....	75
<b>Partie 5 - Présentation des résultats :</b> .....	77
<b>I – La coopération une construction collective ?</b> .....	78
<b>1 - La coopération une synergie d'acteurs qui se co-construit dans un but commun</b> .....	78
<b>2 – L'analyse du besoin ; un diagnostic qui divise les acteurs.</b> .....	80
<b>3 –Entre recherche de satisfaction et de subventions, quelle finalité pour la coopération ?</b> .....	81
<b>3.1 - La satisfaction des demandeurs d'emplois et des entreprises du territoire</b> .....	81
<b>3.2 - Une finalité conditionnée par des ressources financières</b> .....	82
<b>3.3 – Un pilotage par objectifs : le rôle des indicateurs</b> .....	84
<b>4 - La coopération : avant tout une coordination avec un pilote.</b> .....	85
<b>4.1 - Un rôle incontournable de management</b> .....	85
<b>4.2 - Qui pilote sur le territoire Grand Est ?</b> .....	87
<b>5 – Un besoin de temps, de stabilité et de sens</b> .....	88
<b>II – Le cadre et les pratiques de la coopération</b> .....	89
<b>1 - Des Politiques Publiques qui fixent le cap</b> .....	89
<b>2 – Des coopérations de plus en plus cadrées</b> .....	91
<b>2.1 – Différents types de formalisation</b> .....	92
<b>3 - Les pratiques de la coopération</b> .....	94
<b>3.1 Une pratique de coopération en mode projet</b> .....	94
<b>3.2 Des coopérations différentes en fonction des positions dans l'organisation.</b> .....	95
<b>3.3 - Des pratiques différentes entre les territoires du Grand Est.</b> .....	95
<b>3.4 – Des pratiques coopératives Informelles</b> .....	96
<b>4 - Une coopération pour plus d'efficacité</b> .....	97
<b>III – La coopération c'est avant tout des relations humaines.</b> .....	98
<b>1 – Coopérer mais avec qui ?</b> .....	98
<b>2- Le réseau un outil d'efficacité</b> .....	99
<b>3 - Coopérer c'est se connaître et se faire confiance</b> .....	100
<b>4 – La coopération : un partenariat avec des partenaires</b> .....	100

5 – L'importance des relations interpersonnelles.....	101
6 – L'Identité Professionnelle entre complémentarité et légitimité.....	103
6.1 Une approche complémentaire dans les compétences et comme dans les dispositifs.....	103
6.2 L'opportunité d'affirmer ses compétences et son expertise professionnelle.....	104
6.3 La coopération un enjeu de notoriété.....	105
6.4 – Le territoire, un espace de représentations et d'interactions.....	106
7- Quelles postures adoptent les acteurs ?.....	107
7.4 - La communication comme régulation.....	109
IV - Les limites de la coopération.....	110
1- Entre Homme, culture et objectifs comment appréhender les différences ?...	110
2 - Les enjeux politiques et institutionnels.....	111
2.1 Les Réformes Publiques une adaptation permanente.....	111
2.2 - Les jeux d'acteurs politiques du territoire.....	112
3 – Une dynamique coopérative impactée par la multitude de dispositifs.....	112
4 – Entre position stratégique et opérationnelle, un manque de coopération ?.....	113
Partie 6 Interprétation des résultats.....	115
I – Une coopération fortement institutionnalisée et cadrée.....	115
1 - Une construction qui serait autour d'un consensus et d'intérêts communs..	115
2 - Une coopération aux allures de partenariat ?.....	116
3- La coopération serait un management des politiques publiques.....	117
4 - Des pilotes pour une coopération efficace.....	119
II Les relations au sein de la coopération, un enjeu majeur ?.....	120
1 - La coopération dans un continuum de relations.....	120
2 – Quel est la place du lien social dans la coopération ?.....	121
2.1 L'identité Professionnelle, une question centrale pour les acteurs.....	121
2.2 - La stabilité pour mieux se connaître et coopérer.....	122
2.2 La coopération reposerait sur les principes de confiance et d'engagement ?.....	123
2.3 – La coopération, l'expression de la légitimité des pouvoirs ?.....	125
III – Un territoire, un espace complexe aux interactions coopératives multiples....	127
1 – Quel territoire pour les Acteurs de l'emploi ?.....	127
2 – La fusion des régions une révolution pour les institutions ?.....	127

<b>3 – Le territoire, un espace d’identités et de représentations</b> .....	128
<b>3 - Le territoire un système d’acteurs aux interrelations multiples</b> .....	129
<b>Pistes d’actions</b> .....	132
<b>Conclusion</b> .....	136
<b>4<sup>ème</sup> de couverture : Quand les acteurs de l’emploi du Grand Est font de la coopération la phase incontournable pour le retour à l’emploi. Une évidence pas si évidente.</b> .....	141
<b>Bibliographie</b> .....	138
<b>Sitographie</b> .....	139

## Introduction

L'emploi est un sujet au cœur des préoccupations de chacun. Il représente un enjeu stratégique pour les politiques et les institutions mais aussi économique pour les entreprises avec le besoin de productivité et pour les individus susceptibles de connaître des évolutions de carrière ou des périodes de chômage.

Dans un contexte où les chiffres du chômage reculent de 3 % en 2019, la France compte encore 5 740 200 demandeurs d'emploi en début d'année 2020<sup>1</sup>. Pôle emploi, acteur central du marché de l'emploi se mobilise au gré des réformes des politiques publiques. En effet, depuis les années 80, l'Etat fait face à l'installation d'un chômage de longue durée. Souhaitant prévenir les risques d'exclusion professionnelle l'Etat multiplie les réformes et prend de nouvelles orientations sur le plan de l'individualisation des parcours et de la territorialisation.

Ce repositionnement de l'Etat avec l'application d'une politique d'efficacité contre le chômage responsabilise les acteurs locaux. Les enjeux d'action au plus près des besoins des territoires et devant les objectifs du gouvernement les acteurs de l'emploi sont incités à coopérer. Cette coopération omniprésente dans les discours des politiques, apparait comme essentielle à la réussite du challenge de la baisse du chômage.

Puisque « seul on va vite, ensemble on va loin <sup>2</sup> », la coopération permet non seulement d'atteindre les buts escomptés, mais aussi de prodiguer le meilleur service aux usagers. Ainsi, entre les politiques descendantes et les enjeux économiques des territoires, les acteurs de l'emploi tentent de s'accorder.

Depuis un regard du service Partenariats, relations extérieures de la Direction Régional Grand Est de Pôle emploi, nous allons chercher à comprendre comment se joue cette coopération. Qu'en est-il de sa construction, de sa coordination et de son appréhension sur le terrain ? Entre prescrit et réel, quelle est la place du collectif dans le retour à l'emploi ?

Pour ce faire, en premier lieu, nous aborderons notre environnement de recherche. Ceci afin de comprendre l'évolution des coopérations et ses causes, mais également les rôles

---

<sup>1</sup> <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

<sup>2</sup> Proverbe Africain

et les enjeux de chacun des acteurs sur le marché de l'emploi. Ensuite, nous apporterons un éclairage des différents concepts liés à la coopération et utiles à notre réflexion. Une analyse terrain, par le biais d'entretiens semi-directifs sera réalisée et analysée comparativement avec l'avis des auteurs sur le sujet. Enfin avant de conclure, nous aborderons les pistes d'actions suscitées.

## Partie 1 Etat des lieux d'un chômage au centre des politiques.

### I - Le chômage, une mobilisation historique

#### 1 – Emergence d'un concept

Selon Anne Conchon (2013), professeure des Universités en Histoire et civilisation, sous l'ancien régime, le travail devient une solution à la pauvreté. A partir du XVIe siècle, la puissance publique française a l'objectif de lutter contre la mendicité en assistant les plus défavorisés par le travail en contrepartie d'un salaire. Des ateliers de charité tels que le curage des fossés, le nettoyage des rues ou la réfection des murailles de la ville sont ainsi créés sous la royauté de Louis XIV.

Lors de la révolution de 1848 avec les revendications formulées autour du droit du travail, ces ateliers de charité deviennent des ateliers nationaux basés sur les mêmes objectifs : fournir du travail aux chômeurs. Cette transformation permet d'éclaircir la position politique des institutions d'assistance au XIXe siècle. Elles apparaissent « moins comme des institutions de lutte contre la pauvreté que comme des institutions de gestion des pauvres » (Marconi 2016,137). En effet, selon Cyrille Marconi <sup>2</sup>, ces ateliers sont censés représenter un nouvel « idéal social » mais se révèlent être une sombre copie des ateliers de charités. Un « artifice politique » (Marconi 2016,141), qui marque l'absence de progrès social et qui permet à l'institution de contrôler les « indigents » (Marconi 2016,141). Il qualifie le rôle de l'assistance par le travail comme un modeste soulagement de l'indigence, distinct de celui de la lutte contre la pauvreté. Ces ateliers prendront fin à la première guerre mondiale.

C'est, dès le début du XXe siècle, qu'est née l'idée d'une indemnisation au chômage durant le temps nécessaire à retrouver un emploi. Afin de pouvoir indemniser les chômeurs, le décret de 1905 fait créer des caisses locales par les fonds publics, départementaux ou municipaux. En 1914, le Front populaire souhaite créer une entité de collecte commune abondant les fonds existants avec le Fonds National du Chômage. La crise de 1929 met ce fond dans l'incapacité de faire face au chômage et empêche de le développer.

L'après-guerre de 1945 implique la France dans un vaste plan de reconstruction. Il est synonyme de croissance économique et d'emploi. Ce grand projet de reconstruction

s'inscrit dans un programme long allant de 1945 à 1975. Cette période est désignée par l'expression des « Trente Glorieuses ». A partir de 1952, on assiste à un développement de l'industrie, des travaux publics et des exportations. Cette période de plein emploi entraîne une hausse du niveau de vie et des salaires. Cette croissance n'est pas qu'économique puisque le taux de naissance connaît une augmentation très importante, le « baby-boom ».

En 1957, le Général de Gaulle déclare le chiffre de 25 000 chômeurs en France, selon son discours (de L'institut National de l'audiovisuel 1958). L'inégalité des indemnités distribuées aux chômeurs entraîne la crainte d'un ralentissement de l'économie. En effet, les caisses communautaires sont disparates au niveau des ressources selon le territoire. Le Général de Gaulle demande alors aux partenaires sociaux de réfléchir à un dispositif contre la perte d'emploi. Le 29 décembre 1958, le Général de Gaulle annonce aux Français dans un discours les modalités de cette nouvelle allocation : "Il va être fondé, institué par coopération entre le patronat et les syndicats un fond national destiné au maintien de l'emploi et assurant aux travailleurs qui tomberaient en chômage un supplément portant l'allocation aux environs du salaire minimum. " (Article Institut National de l'audiovisuel : 31 décembre 1958, création de l'assurance chômage).

Le 31 décembre 1958, l'assurance-chômage est née, sous la forme d'associations prévues par la loi de 1901. Ce système est piloté par l'UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce) et géré opérationnellement par l'ASSEDIC (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce). Ces organismes paritaires interprofessionnels ont pour objet, l'indemnisation des salariés perdant involontairement leur emploi.

En 1967, Jacques Chirac, ministre de l'emploi dans le gouvernement Pompidou, annonce un nombre de 174 000 demandeurs d'emploi en France soit un taux de chômage de 2,1% selon l'article Institut National de l'audiovisuel. Selon lui, «il y avait urgence dans la mesure où l'évolution économique, démographique, technologique et notamment l'ouverture des frontières ont conduit le gouvernement à penser que le nombre de demandeurs d'emploi était susceptible de s'accroître...<sup>3</sup> ». Il crée ainsi, par ordonnance l'Agence Nationale Pour

---

<sup>3</sup> <https://www.ina.fr/contenus-editoriaux/articles-editoriaux/31-decembre-1958-creation-de-l-assurance-chomage>



l'emploi (ANPE). Elle a pour objectif de faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, mais aussi l'accueil et l'information des travailleurs, l'orientation vers la formation. La première agence ouvre le 13 juillet 1967. Elle sera suivie de créations partout en France.

Sur le plan politique et social, la France est marquée par de profonds changements. Les événements de mai 1968, provoquent des avancées en termes de de mœurs mais aussi de droits des minorités et des femmes.

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 mettent fin à cette période de prospérité et provoquent une augmentation massive du chômage. Les plus touchés sont les jeunes et les moins qualifiés. Depuis cette date, les politiques d'insertion professionnelle se succèdent. L'Etat multiplie les programmes, les mesures et les initiatives visant à améliorer la situation et atténuer les conséquences du chômage. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing promet de faire de l'emploi sa priorité : « le gouvernement fera le nécessaire à temps pour vous protéger du chômage. Il en a la volonté et les moyens. » (Article Institut National de l'audiovisuel : 31 décembre 1958, création de l'assurance chômage). Malgré cela, en 1976 la France franchi le cap du million de chômeurs.

Cette période marque un tournant dans les politiques de l'emploi qui à partir des années quatre-vingt, voit le chômage de longue durée s'installer. Il fait l'objet de nouvelles orientations politiques sur le plan de l'individualisation et de la territorialisation.

## **2 - L'activation face au chômage**

En 1982, la France compte 2 millions de chômeurs selon l'article de l'Institut National de l'audiovisuel. Selon Hamzaoui, face à l'installation d'un chômage de longue durée, l'Etat souhaite prévenir de l'exclusion professionnelle. Il élabore une individualisation des solutions et met l'accent sur la qualification des chômeurs. Une logique qui responsabilise les individus et se concentre sur leur autonomisation.

Les concepts d'employabilité, de flexibilité et d'activation font alors leur entrée et sont au cœur des débats pour relancer l'emploi.

Des mesures d'activations pratiquées dans plusieurs pays européens et prodiguées comme « des bonnes pratiques » (Hamzaoui 2005, 20) par la commission européenne. L'incitation à ces politiques actives, vise une modification du système d'indemnisation et de l'aide sociale. Elle transforme les dépenses dites « passives » en dépenses dites « actives » (Hamzaoui 2005, 20) . Elle est promue par plusieurs pays de l'Union Européenne comme la pierre angulaire d'une nouvelle politique sociale active, différenciée et ciblée qui s'attaquerait aux racines du mal du chômage, facteur « d'inemployabilité » et « d'exclusion » (ibid.). La culture de l'employabilité est ainsi créée. Selon Hamzaoui 2005, l'employabilité est une capacité d'insertion professionnelle, une aptitude à occuper un emploi, une clé qui ouvre les portes du marché du travail. Une évolution qui marque la fin de l'Etat providence pour faire place à un Etat de politiques d'actions.

Une politique développée en France avec notamment, les lois du 8 août 2016, dite loi Travail ou loi «**El Khomri**<sup>4</sup>» et la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018<sup>5</sup> « **Pour la liberté de choisir son avenir professionnel** ». Elles sont en corrélation avec la stratégie de flexicurité<sup>6</sup> développée par l'Union Européenne. Elles visent à concilier les besoins des employeurs en matière de flexibilité de la main-d'œuvre en proposant des contrats plus courts et modulables, avec ceux des travailleurs en matière de sécurité de l'emploi.

### **3 - La décentralisation des Politiques Publiques.**

A partir des années 80, une politique de décentralisation des compétences vers les collectivités des territoires s'opèrent par l'Etat. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979, ont provoqué l'installation d'un chômage de longue durée. Afin de gagner en efficacité sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi, l'Etat délègue certaines compétences aux régions et aux départements. En effet, pour l'Etat, les collectivités sont au plus près des citoyens et ont une connaissance plus fine de leurs besoins. Elles sont donc un interlocuteur de choix

---

<sup>4</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id>

<sup>5</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr>

pour appliquer les prérogatives de l'Etat. Cette décentralisation s'opère sous la gouvernance de François Mitterrand et le ministre de l'intérieur Gaston Defferre. Elle se fait en trois actes.

### **3.1 – Décentralisation Acte I**

En 1982 la **loi Defferre**<sup>7</sup> inaugure le premier acte de cette décentralisation. Il consiste à faire transférer des blocs de compétences de l'Etat aux collectivités. L'enjeu de cette décentralisation pour l'emploi apparaît avec la **loi quinquennale relative au travail**<sup>8</sup>, à **l'emploi et à la formation professionnelle de 1993**. La Région se voit attribuer la formation professionnelle et développement économique, le Département les aides et les actions sociales.

Les communes ne sont pas concernées directement par cette décentralisation et s'engagent en dehors de toutes compétences. Par délégation des préfetures, elles créent les missions locales en 1982, et instaurent des plans locaux d'insertion par l'activité économique à partir de 1990.

### **3.2 – Décentralisation Acte II**

L'acte II de cette décentralisation est orchestré par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre de Jacques Chirac. Elle renforce cette logique de bloc de compétences avec la loi du **13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**<sup>9</sup>. Elle complète les compétences des régions en ajoutant l'accompagnement personnalisé des jeunes et des personnes les plus éloignés de l'emploi. En ce sens, il leur est confié la mise en œuvre des contrats tremplins et d'autres contrats aidés régionaux (Contrat d'Accompagnement Emploi, Contrat Initiative Emploi ...). Les départements eux, sont délégués à l'application de la politique d'action sociale et sont responsables de la mise en œuvre du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), puis du RSA, Revenu Solidarité Active en 2007.

---

<sup>7</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068819&dateTexte=20101214>

<sup>8</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068819&dateTexte=20101214>

<sup>9</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&categorieLien=cid>

Le 18 janvier 2005, la «**Loi de « programmation pour la Cohésion Sociale<sup>10</sup>**»» proposé par Jean-Louis *Borloo*, ministre de l'emploi du travail et de la cohésion sociale est votée. La fiche du site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr) décrypte cette loi au budget global de 12.7 milliards d'euros sur cinq ans, et s'articule autour de trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

Le volet emploi vise tout d'abord la création de 300 maisons de l'emploi. Elles s'inscrivent dans l'organisation territoriale de la formation professionnelle et de l'emploi. Leur gouvernance est constituée de trois membres obligatoires : les collectivités territoriales ou les groupements porteurs de projet, l'État et Pôle emploi. Leur rôle est de fédérer la coopération dans l'action des partenaires publics et privés permettant la mise en œuvre des politiques publiques. « La Maison de l'emploi est fondée sur l'adhésion de chacun des acteurs concernés. Elle respecte l'identité de chaque partenaire, reconnaît leur responsabilité commune et les rassemble dans l'action. » (Ministère du travail 2015). Leurs missions s'orientent autour de quatre axes : « développer une stratégie territoriale partagée, participer à l'anticipation des mutations économiques, contribuer au développement de l'emploi local et réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi ».

Dans ce projet de loi, les maisons de l'emploi développent en ce sens des stratégies d'emploi de façon à veiller à la cohérence de l'offre et la demande et répondre au mieux aux demandes des employeurs et des demandeurs d'emploi. Le Plan Local d'Insertion (PLIE) est ainsi mis en place. Il propose un accompagnement individualisé et renforcé des publics. Ils sont créés à l'initiative des communes et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunales et associe un réseau d'acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés.

Le département coordonne cette mise en œuvre confiée aux communes dans le cadre du Plan Local d'Insertion PLIE visant un accompagnement individualisé et renforcé des publics.

---

<sup>10</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166&categorieLien=id>

Ce volet emploi inclut également un accompagnement « renforcé vers l'emploi pour 800 000 jeunes en difficulté, la création d'un « contrat d'avenir » destiné aux allocataires des minima sociaux, conjuguant temps de travail et temps de formation, des aides à la création de micro-entreprises par les chômeurs et des mesures portant sur la prévision des mutations économiques et restructurations et sur les garanties de reclassement pour les salariés <sup>11</sup>».

### **3.3 - Décentralisation Acte III**

Enfin le dernier acte de cette décentralisation se place dans la **loi NOTré du 7 août 2015**<sup>12</sup>. Elle arrive dans le prolongement de la « **loi MAPTAM**<sup>13</sup> » de 2014 qui avait pour but de Moderniser de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles. L'objectif pour le gouvernement de cette nouvelle organisation territoriale de la République « est de renforcer les compétences des régions dans des domaines stratégiques » (Pissaloux et Supplisson 2015, 1085) La région devient en effet la collectivité territoriale responsable du développement économique de son territoire. Elle obtient la compétence exclusive pour décider des « régimes d'aides et de l'octroi des aides aux entreprises dans la région » (article L. 1511-2 du CGCT).

Au niveau de l'emploi, la loi NOTré mentionne de nouvelles attributions. En effet, les articles 6 et 7 du 7 août 2015<sup>14</sup> comportent des dispositions qui ont plusieurs conséquences sur la gouvernance des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles » » (Pissaloux et Supplisson 2015, 1085). Le Président du conseil régional et le représentant de l'Etat en Région travaillent de concert afin de répondre à « l'exigence d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (SCEOFP) » (Ibid.1085). Le tout « en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation de la Région »

---

<sup>11</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/269810-cohesion-sociale-emploi-logement-entreprise>

<sup>12</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

<sup>13</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>

<sup>14</sup>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id#JORFARTI000030985807>

(Ibid.1085). Le CREFOP, une commission d'emploi est créée. Il assure la coordination du SPE, Service public de l'emploi régional et assure la concertation et le suivi sur la SCEOFP.

La Région a également la possibilité, sur demande à l'Etat, de coordonner l'action des différents membres du SPE régional et de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences. Ceci ne concerne que certains acteurs comme les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, maisons de l'emploi et Cap emploi sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi. Cette délégation de compétence s'accompagne du pouvoir de décision d'affectation des crédits au sens de l'article 123.6 du Règlement général (UE) n°1303/2013 du 17 décembre 2013<sup>15</sup>. Ils assureront la sélection des projets sur les enveloppes du FSE correspondant au périmètre de la délégation de compétences, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat permettant de sécuriser les responsabilités financières.

### ***3.4 - La politique de la vie quotidienne, un nouvel acte de décentralisation***

Dans une volonté de résultats, le président de la République Emmanuel Macron, demande au gouvernement de renforcer le suivi des réformes qui impactent la vie quotidienne des Français (appelés objets de la vie quotidienne – OVQ). En ce sens Edouard Philippe a adressé le 3 octobre 2019 une circulaire<sup>16</sup> aux ministres et aux préfets de région listant une soixantaine de réformes prioritaires et « nécessitant un engagement politique et opérationnel important pour que les résultats se concrétisent ». Sur l'ensemble de ces dernières, une dizaine concerne Pôle emploi.

1. Renforcer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi
2. Déployer les emplois francs
3. Assurer l'ouverture de l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants et démissionnaires

---

<sup>15</sup> <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/fcd9e6d2-6c02-11e3-9afb-01aa75ed71a1>

<sup>16</sup> [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/document/circulaire\\_n\\_6117-sg\\_du\\_3\\_octobre\\_2019\\_relative\\_au\\_suivi\\_des\\_priorites\\_.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/document/circulaire_n_6117-sg_du_3_octobre_2019_relative_au_suivi_des_priorites_.pdf)

4. Développer l'apprentissage
5. Déployer le programme d'investissement dans les compétences
6. Garantir un accompagnement des jeunes sans emploi ni formation (NEETS)
7. Déployer le compte personnel de formation
8. Déployer le droit à l'erreur dans l'administration
9. Assurer la transparence des résultats des services publics
10. Déployer une offre France Services dans tous les territoires

Ces « politiques de la vie quotidienne » avec ces réformes qui impactent la vie quotidienne des Français est caractérisée par Emmanuel Macron Président de la République par « un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire<sup>17</sup> » Dans une volonté de redonner du sens et de la clarté dans le transfert de compétences « ce nouvel acte de décentralisation devra s'appuyer sur quelques principes simples : responsabilité, lisibilité et financements » (Mallet et Tendil 2019). Ainsi, le Président souhaite rendre lisible cette délégation de compétences auprès des citoyens de façon à savoir à quelle élection on vote pour quoi. « Je souhaite qu'il puisse y avoir un geste de décentralisation extrêmement clair et avec celui-ci un principe de différenciation territoriale. »

Pour ces politiques de la vie quotidienne relatives aux actions sociales, la compétence en la matière est celle du Département. Il est en charge des actions à mener et en possession des budgets de financement. Pôle emploi sur ces objets de la vie quotidienne, assure le déploiement des actions en coopération et selon les volontés du département.

---

<sup>17</sup> Claire Mallet et Michel Tendil / Localtis dans ORGANISATION TERRITORIALE, ÉLUS ET INSTITUTIONS, Publié le 26 avril 2019

## II - Pôle emploi : les enjeux d'une fusion

### 1 - Un contexte politique d'activation

Depuis 1988, la répartition des publics entre placement et indemnisation fait l'objet d'une faible concertation entre les établissements malgré l'étroite imbrication des régimes. L'argument de les réunir émerge alors. Un projet de rapprochement se réalise en 1993. En 1996, une collaboration s'opère entre l'ANPE et l'ASSEDIC dans le but de simplifier les démarches des chômeurs. Ainsi les inscriptions sont transférées de L'ANPE vers l'ASSEDIC sans intervention du demandeur d'emploi.

Alors que la France passe la barre des trois millions de chômeurs (Pôle emploi - Dares, STMT, Données CVS-CJO<sup>18</sup>), Philippe Seguin, président de l'Assemblée Nationale évoque une fusion. Une tentative avortée suite à l'étude du rapprochement par l'inspection générale des affaires sociales. En effet, elle conclue que les différences de cultures, de rémunération et de financement entre ANPE et ASSEDIC mèneraient à une impasse. En 2004, Jean-Louis Borloo nouveau ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, envisage à son tour cette éventualité. Une tentative à nouveau écartée pour un motif budgétaire. La régularisation des salaires des employés ANPE, rémunérés 25 % en dessous des salaires ASSEDIC engendreraient des coûts supérieurs aux économies possiblement réalisables.

Suite à ces multiples tentatives de rapprochement, le 20 décembre 2008, est né Pôle emploi, un nouvel établissement public issu de la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC. En effet, la **loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public**<sup>19</sup> de l'emploi sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a pour objectif d'optimiser les démarches de retour à l'emploi. Ainsi, en regroupant ces structures dans un seul opérateur sur un même site, le demandeur devait avoir un interlocuteur unique pour la gestion des offres et son indemnisation. La fusion s'inscrit dans le contexte de pression budgétaire et de volonté d'économie. « L'objectif est de rationaliser l'appareil d'État non seulement pour accroître

---

<sup>18</sup> <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

<sup>19</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018117826>



l'efficacité des administrations et des opérateurs et surtout pour réaliser des économies de gestion (Bezes, 2011) <sup>13</sup> ».

Dans ce contexte, cette fusion est décidée malgré les surcoûts prévus. En effet la fusion consiste à multiplier par 1.5 le nombre d'encadrants des demandeurs d'emploi. Elle adjoint ainsi aux 24 000 conseillers ANPE, 14 000 agents Assedic <sup>13</sup>. Selon la cour des comptes, l'uniformisation des salaires des ex-agents ANPE qui accepteraient de passer sous un contrat privé entraînerait une augmentation de 23 % soit (7 052 euros) par bénéficiaire. Entre 2009 et 2014 les coûts de personnel ont augmentés de plus 724 M€, soit plus 33 %. (Cour des comptes, 2015).

Elle est aussi un moyen d'appliquer les recommandations du Service de l'Emploi Européen en matière de politique d'activation déjà appliquées en Allemagne et en Angleterre. Ce rapprochement entre les services du placement et de l'indemnisation se voit comme un outil de relance d'activation de l'emploi. C'est un mécanisme d'incitation au travail en faisant du revenu de placement une contrepartie à la recherche d'emploi. En ce sens la création de Pôle emploi renforcerait les devoirs des demandeurs d'emploi par la **loi du 1/08/2008**<sup>20</sup> relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi avec l'obligation d'entretiens plus réguliers et des sanctions en cas de refus d'emploi correspondant à l'offre raisonnable d'emploi contractualisé. Cette création est l'opportunité d'élargir la cible du suivi des chômeurs au bénéficiaire du RSA et de favoriser le retour à l'emploi.

Une réforme qui s'inscrit dans la lignée de la modernisation de l'ensemble des services publics. Réunir ces entités ayant deux histoires et deux cultures bien propres est confié à Christian Charpy ancien directeur général de l'ANPE. Sa mise en place est difficile et s'articule avec des négociations et compromis entre syndicats des deux maisons et les pouvoirs politiques.

## 2 - Un contexte économique difficile

Du côté de l'économie, au niveau mondial, comme européen, ou national, c'est la crise. Celle-ci est la plus générale depuis la seconde guerre mondiale. Pour contrer ce

---

<sup>20</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277859>

phénomène, de nombreux pays mettent en place rapidement des stratégies budgétaires et des programmes de relance. Ces derniers, pour la plupart, comportent une dimension sociale pour limiter les effets de la crise sur les individus. Mais le constat est amer : près de 34 millions de chômeurs entre 2007 et 2009 sur le plan mondial. Comme il faut agir, les gouvernements prennent des mesures face à cette explosion de demandeurs d'emploi. Un « pacte mondial pour l'emploi » a été signé lors du G20 à Londres en 2009.

La France n'échappe pas à cette crise. Le gouvernement met des actions en place qui répondent aux priorités préalablement définies lors du G20.

Pourtant, on assiste à une progression du taux de chômage. Ce phénomène entraîne une forte augmentation de la charge de travail du service public de l'emploi. Il faut traiter les inscriptions, les versements d'allocations chômage, les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi... Mais pas seulement, parce qu'en France nous sommes en pleine réforme du service public de l'emploi. Il faut donc aussi gérer la fusion. Pôle emploi, issu de la réunion de l'ANPE et de l'Assedic, est né dans un contexte socio-économique sous pression. En effet, Christian Charpy écrit dans son livre (2011) « La Tête de l'emploi Paris : Tallandier « La nouvelle institution qui devait accompagner le retour de la France vers le plein-emploi s'est retrouvée, en fait, aux premiers rangs de la lutte contre le chômage et la pauvreté, alors même que son organisation était loin d'être achevée ».

Entre janvier 2009 et janvier 2015 selon Pôle emploi<sup>21</sup>, le nombre d'inscrits en catégorie A, B et C (annexe 1) passe de 3.3 millions à 5.5 millions pour 54 000 agents, un nombre stable depuis la fusion. Face à l'ampleur de la crise, Pôle emploi renforce son offre de service afin de répondre aux besoins singuliers des demandeurs d'emploi. En 2012, Pôle emploi réforme le suivi des chômeurs en définissant trois grandes catégories de besoins (Suivi, Guidé et renforcé). Il offre ainsi aux demandeurs d'emploi un service personnalisé, en fonction de leur situation (les proches du marché du travail et autonomes dans leurs recherches, les moins éloignés du marché du travail mais qui ont besoin d'être accompagnés régulièrement, les plus éloignés de l'emploi).

Cette réforme s'inscrit dans la rédaction du projet stratégique Pôle emploi 2015<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

<sup>22</sup> [http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/pe\\_projetstrat.pdf](http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/pe_projetstrat.pdf)

La révolution numérique est également une opportunité de renforcer la qualité du service public de l'emploi. Le 5 janvier 2009<sup>23</sup>, pole-emploi.fr est lancé. L'ensemble des services de Pôle emploi seront accessibles à partir de ce site. Les demandeurs d'emploi et les entreprises pourront ainsi y consulter ou déposer des offres d'emploi et des CV, réaliser leurs inscriptions et leurs actualisations....

À partir de juillet 2015, Pôle emploi a accéléré sa « révolution digitale » avec la création de « l'Emploi store », une plateforme numérique offrant aux demandeurs d'emploi de nombreux services en ligne (aide à la rédaction d'un CV, entretiens d'embauche virtuels, information sur le marché du travail, applications mobiles, ...).

L'espace personnel est amélioré sur pole-emploi.fr et permet au demandeur d'emploi la recherche d'emploi, les échanges plus rapides avec son conseiller et surtout l'inscription en ligne. Cette dernière amélioration permet de recevoir le nouvel inscrit en entretien après l'étude de son indemnisation et donc de se concentrer entièrement sur l'accompagnement de l'individu. Pour lutter contre une possible « fracture numérique », Pôle emploi a engagé 2 200 services civiques qui aident les demandeurs d'emploi à utiliser ces services.

Au quatrième trimestre 2019, le taux de chômage est de 3 % en France, 2.6 % dans le Grand Est selon Pôle emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi reste néanmoins de 5 740 200. En ce sens, la stratégie Pôle emploi 2022 traduit une volonté forte de l'Etat et des partenaires sociaux d'accélérer les recrutements des entreprises et de favoriser l'accès à l'emploi durable des demandeurs d'emploi.

### **3 - Une nouvelle gouvernance**

Selon Pillon et Vivés (2016) la définition de la gouvernance de Pôle emploi fait l'objet de concertations unilatérales avec chaque organisation syndicale et patronale. L'Etat concède à l'UNEDIC, qui perd ses prérogatives opérationnelles au profit de Pôle emploi, le rôle de la négociation de l'assurance chômage. Ainsi il définit et suit les objectifs et les moyens alloués à Pôle emploi en vue de ne pas froisser les représentants des organisations

---

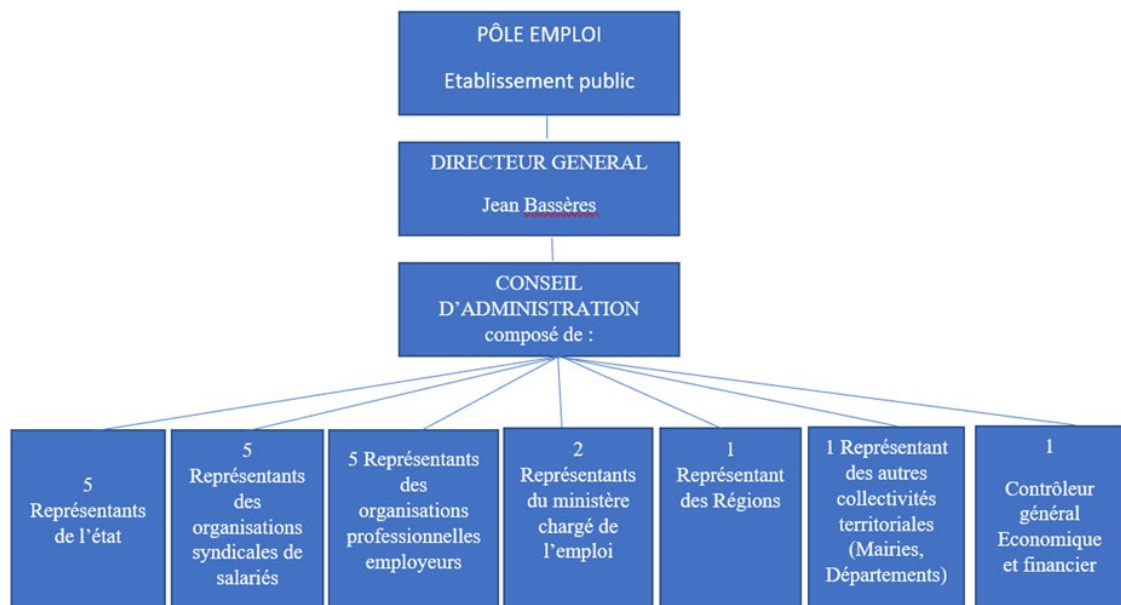
<sup>23</sup> <http://www.pole-emploi.org/poleemploi/dates-reperes/nos-dates-reperes.html?type=article>

syndicales et patronales. La réforme affaiblit le paritarisme et marginalise les partenaires sociaux au profit de l'Etat qui prend la tutelle de l'opérateur d'un point de vue juridique.

La direction de l'opérateur unique est donc tripartite. Elle regroupe l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi. Elle s'incarne dans un conseil d'administration de dix-neuf membres nommés pour trois ans renouvelables par arrêté du ministre du travail et avec à sa tête un Directeur Général. Il est composé de deux comités, d'audit et des comptes, et stratégique et d'évaluation. Tous deux sont gérés par les vice-présidents du conseil d'administration.

### Organigramme de la Gouvernance de Pôle emploi

Source Virginie Sivignon



Les missions de Pôle emploi sont régies par une convention pluriannuelle. Les orientations stratégiques sont pour une large part celles qui lui sont données par le gouvernement via les politiques de l'emploi. Elles ne sont pas discutées dans le cadre du conseil d'administration de Pôle emploi. Cette convention est donc objectivée au regard de la situation de l'emploi en France et des financements alloués par l'Etat et l'UNEDIC. Proche d'une convention d'objectifs et de moyens, elle repose sur le principe selon lequel l'activité est fixée par des objectifs de résultats mesurés par des indicateurs.

La convention 2015-2020<sup>24</sup>, avait pour objectif d'accélérer le retour à l'emploi et à améliorer la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises. Pôle emploi 2015 porte ainsi les principes d'adaptation « personnalisation de nos services pour faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » ou encore de proximité « l'action au plus près des territoires grâce à la territorialisation de notre action, au développement des partenariats et à la déconcentration de notre organisation 25». En ce sens Pôle emploi, confirme cette personnalisation de ses services auprès des demandeurs avec « un conseiller référent pour chaque demandeur d'emploi ». Les entreprises se voient proposer « une gamme de services différenciés pour répondre à leurs besoins, tout en favorisant le retour à l'emploi » (Convention 2015-2020 p 11). Ainsi Pôle emploi a intensifié les accompagnements des demandeurs d'emploi les moins autonomes. Il a entrepris une spécialisation des conseillers dans la relation entreprise. Il s'est également adapté au virage numérique avec des services digitaux et a renforcé l'adoption de son réseau aux besoins des territoires.

Le 20 décembre 2019 une nouvelle convention a été signée et fixe les grandes orientations stratégiques de Pôle emploi jusqu'en 2022. Elle traduit une volonté forte de la part de l'Etat et des Partenaires sociaux d'accélérer les recrutements des entreprises et de favoriser un accès à l'emploi durable des demandeurs d'emploi.

Trois orientations stratégiques en découlent.

- « Mieux connaître et anticiper les besoins de chaque demandeur d'emploi et y répondre de façon personnalisée tout au long de son parcours
- Prévenir et lutter plus efficacement contre les difficultés de recrutement des entreprises
- Développer les compétences et qualifications des demandeurs d'emploi afin de favoriser leur recrutement » (Convention 2015-2020).

Ce projet stratégique constitue une feuille de route pour les trois années à venir. Son ambition est très claire et requiert la mobilisation de chacun. Selon Jean Bassères directeur général de Pôle emploi : « Notre ambition pour les trois prochaines années est très claire : accélérer, au bénéfice de tous, les recrutements et les retours à l'emploi durable. Chacun

---

<sup>24</sup> [https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-02/20150127\\_convention\\_tripartite\\_2015-2018.pdf](https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-02/20150127_convention_tripartite_2015-2018.pdf)

<sup>25</sup> Convention 2015-2020 p 11

d'entre nous, quelle que soit sa fonction ou sa mission, peut et doit y contribuer.» (Convention 2015-2020).

Le pilotage de la convention s'appuiera sur 14 indicateurs portant sur 5 thématiques : accompagnements des demandeurs d'emploi et retour à l'emploi, formation, indemnisation, entreprise et efficience de l'établissement. Chaque année, des objectifs annuels viendront décliner les objectifs fixés à horizon 2022 pour la plupart des indicateurs.

#### **4 - Un pilotage par objectifs**

Dans un contexte de chômage de masse et d'économie des finances publiques, Pôle emploi doit être efficace. Cette efficacité passe par une personnalisation des services dédiés aux demandeurs d'emploi et une adaptation aux besoins des entreprises des territoires. Ainsi, depuis 2012, cette volonté de performance a fait déployer à Pôle emploi un système complet d'indicateurs de l'activité. « C'est l'efficacité qui fonde la légitimité d'un grand service public comme Pôle emploi. Mieux évaluer l'efficacité de Pôle emploi est un impératif pour conforter le sens de son action, et c'est le complément indispensable à la reconnaissance de nouvelles marges de manœuvre pour les agents et l'encadrement. Cela se traduira en particulier par une attention particulière à l'évaluation de notre action et la mise en place d'un pilotage par les résultats » (Convention 2015-2020).

L'objectif général de la convention tripartite est décliné en objectifs mesurables. Ils ont pour but de donner du sens à l'action des agents en leur donnant de la visibilité sur les résultats obtenus dans le cadre de leurs marges de manœuvre. L'objectif est également de donner une ligne managériale les moyens de piloter réellement les résultats de l'action à tous les niveaux de l'organisation. Enfin, il faut partager les résultats de l'action de Pôle emploi au sein de l'Etablissement, en favorisant la transparence et la transversalité, et également avec les partenaires, financeurs et pouvoirs publics afin d'alimenter les réflexions des acteurs du secteur de l'Emploi

Ces indicateurs de résultats recouvrent trois dimensions complémentaires.

- Les indicateurs de performance opérationnelle qui traduisent l'impact de l'action de Pôle emploi au regard des cibles fixées et au regard de ses missions (accueillir, inscrire, indemniser, accompagner, recruter).
- Les indicateurs de satisfaction, eux traduisent l'adéquation des services délivrés par Pôle emploi avec les besoins et attentes des demandeurs d'emploi et entreprises.
- Enfin, les indicateurs de la performance sociale mesurent la satisfaction des agents quant aux engagements de l'Etablissement, se reflétant dans leur engagement et motivation au quotidien.

La réussite de ce pilotage par objectifs repose sur trois piliers :

- La rationalisation des outils et des pratiques : Le pilotage doit être clair avec un nombre d'indicateur adaptés et restreint. Il doit être cadré de façon à responsabiliser les acteurs.
- Le développement des pratiques et des analyses transverses : avoir des tableaux de bord uniques déclinés à l'ensemble des niveaux de l'organisation. L'enjeu étant une meilleure prise en main des marges de manœuvre de chacun et des leviers d'action possibles.
- Le dialogue autour des résultats afin de faire participer l'ensemble des équipes à la stratégie de l'établissement, de rendre claire et visible l'action quotidienne de chacun.

Ce pilotage par résultats se retrouve à tous les niveaux (Direction Générale, Régionale, Territoriale et des agences. Il permet de partager une vision commune des résultats, de couvrir l'ensemble des missions de Pôle emploi. Mais aussi de contractualiser les objectifs afin d'approfondir l'évaluation de la performance d'un territoire dans une optique d'amélioration continue et de garantir la fiabilité et la stabilité des données pour un pilotage de confiance.

## **5 - Evolution vers un management plus horizontal.**

Dans un système de gouvernance descendant avec une forte implication de l'Etat, Pôle emploi applique les politiques publiques en faveur d'un retour l'emploi durable. Dans

une volonté de modernisation des services de l'Etat, sa transformation passe aussi par son organisation et son management. En effet, à l'occasion d'une table ronde lors de la semaine de l'innovation<sup>26</sup> du 28 novembre 2019, Jean Bassères directeur général de Pôle emploi, « La transformation de l'État est consubstantielle à la transformation de son organisation et de son management. ». « La transformation vers des organisations plus souples, agiles et ouvertes est devenue un indispensable pour répondre aux attentes des usagers, moderniser l'État, renforcer l'efficacité et la qualité des services publics et améliorer bien-être des agents publics. ».

Afin de réussir le projet stratégique « Pôle emploi 2022 » Pôle emploi a donc misé sur la participation. « Ce projet est le résultat de la concertation mise en œuvre en 2018, qui a permis à l'ensemble des collaborateurs, ainsi qu'à plus de 5 000 demandeurs d'emploi, employeurs et partenaires, d'exprimer leurs attentes et de formuler des propositions pour améliorer nos services. » (Source Intranet Pôle emploi)

Pôle emploi s'ouvre ainsi à un nouveau type de management qui s'appuie sur ces équipes et une collaboration interne « la Performance Par la Confiance ». Une démarche participative avec un management plus horizontal qui a pour volonté de provoquer de l'intérêt et de l'engagement envers les collaborateurs. « La Performance par la confiance est une démarche pragmatique qui vise à améliorer notre performance opérationnelle et sociale en mobilisant d'avantage les talents individuels et l'intelligence collective. « C'est une ambition importante au cœur du prochain projet stratégique. » a déclaré Jean Bassères, lors de la convention managériale nationale du 9 octobre dernier » (Source Intranet Pôle emploi).

Il est important pour ce faire que l'ensemble des salariés s'approprient cette stratégie. Dans cette perspective, des ateliers « découverte » sont proposés depuis le mois d'octobre 2020. Ils visent à ce que chacun puisse s'approprier le contenu de ce projet stratégique, s'interroger sur la façon dont chacun peut y contribuer, et exprimer ses interrogations.

L'application du socle commun de cette stratégie sera mise en œuvre par chaque collaborateur de façon libre « C'est celui qui fait qui sait », De nouvelles pratiques que doivent également s'approprier les managers afin réussir ce « Pari Par la Confiance » bordé

---

<sup>26</sup> <https://www.modernisation.gouv.fr/la-semaine-de-linnovation-publique/programme/programme-2019/liberez-delivrez-faire-confiance-pour-transformer-debat>



par un pilotage par les résultats. « Il s'agit d'un cadre souple permettant de guider les volontaires sans les contraindre, en adéquation avec l'autonomie et la responsabilisation de chacun induites dans ce nouveau mode de fonctionnement souhaité par Pôle emploi <sup>27</sup> ».

Selon Jean Bassères, Pôle emploi doit agir sur les modes de fonctionnement « en allant vers davantage de responsabilisation, de coopération et d'attention portée au développement des compétences de chacun d'entre vous et pour que chacune et chacun d'entre vous puisse progressivement saisir ses marges de manœuvres, prendre des initiatives, innover et s'engager pleinement au service d'une performance opérationnelle et sociale durable.» (Source Intranet Pôle emploi)

### **III Une organisation territorialisée**

Pôle emploi œuvre en faveur d'un retour à l'emploi fixé au niveau national mais adapte son organisation pour être présent au plus près de chaque territoire.

#### **1 - En France**

54 000 collaborateurs dont 4 300 conseillers entreprises sont répartis sur 915 agences dans toute la France. Cette présence sur l'ensemble du territoire offre la possibilité aux demandeurs et aux entreprises d'être reçus physiquement et renseignés par un conseiller.

Les objectifs stratégiques et les budgets alloués sont redéfinis et adaptés en fonction du marché de l'emploi et des besoins de chaque région.

#### **2 - En région Grand Est**

Le découpage régional se fait selon 13 régions et 4 départements d'outre-mer. La région Grand Est la sixième avec 5,6 millions d'habitants, et est régie par une Direction Régionale, 8 Directions Territoriales et 76 agences.

---

<sup>27</sup> Présentation de la démarche PPC par Jean Bassère, source Intranet Pôle emploi

Pôle emploi Grand Est est organisé depuis janvier 2017 selon le processus de décentralisation de la loi NOTré. La fusion des régions a fait regrouper les trois Directions initiales en une Direction Régionale sur Strasbourg.

La direction régionale comporte 4 grandes directions stratégiques : La Direction Régionale des Opérations, des Stratégies Extérieures, de la performance sociale et enfin celle des Finances et de la Gestion.

Les rôles de la direction régionale sont stratégiques et politiques. Elle stabilise la stratégie nationale 2020, « Accélérer aux bénéficiaires de tous les recrutements et les retours à l'emploi durable » établie par la convention tripartite dans sa région. Elle est l'interlocuteur privilégié des institutions, une fonction support à destination des agences et enfin une fonction ressources externe de moyens généraux et ressources humaines.

Les Directions Territoriales, elles, sont en appui des agences dans les moyens d'atteindre les actions à mener.

Tous se mobilisent autour d'une ambition commune : le retour à l'emploi durable, avec des objectifs établis à atteindre par chacun.

Cette mobilisation autour de du retour à l'emploi n'est pas l'affaire que d'une organisation. Un ensemble d'acteurs locaux sont fédérés autour du même but. Ainsi l'Etat, les collectivités, les associations, entreprises et services sociaux ... agissent ensemble au sein d'un écosystème de l'emploi.

### **3 - L'écosystème de l'emploi et ses acteurs.**

Pôle emploi met son expertise au service de l'ensemble des acteurs de l'emploi des territoires. Il travaille avec ses partenaires de façon complémentaire et transparente de façon à déployer des solutions adaptées aux besoins de chaque territoire : « Pôle emploi est l'interlocuteur de référence pour tous les acteurs impliqués dans l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et dans le développement économique des territoires. <sup>28</sup>».

« Par notre position privilégiée au sein de l'écosystème de l'emploi, Pôle emploi joue un rôle clé d'intermédiation. Insertion, orientation, formation, mobilité, financement,

---

<sup>28</sup> <http://www.pole-emploi.org/accueil/acteurs-de-lemploi/politique-partenariale/federer-largement-lecosysteme-de.html?type=article>

entrepreneuriat, etc. ». » La mise en relation des acteurs publics est donc favorisée par une co-construction de solutions innovantes en faveur d'un retour à l'emploi.

### ***3.1 - Pôle emploi et la Région pour développer de nouveaux services***

Dans le cadre de la loi NOTré de 2015, Pôle emploi et la région ont renforcé leurs interactions afin d'améliorer leur offre de services au profit des demandeurs d'emploi et des entreprises. Des conventions sont ainsi signées entre les deux organismes visant à renforcer la complémentarité des domaines d'expertise clés. Ils coopèrent ainsi sur cinq terrains d'actions : l'aide à la création d'entreprises, l'aide au développement économique, l'aide à la mobilité, l'accompagnement de la formation et le développement des outils numériques

### ***3.2 - Pôle emploi et le Département une coopération de l'emploi et du social.***

Dans le cadre du plan de la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale, l'Etat encourage Pôle emploi et le département à coopérer en faveur de l'emploi et du social. En ce sens, un protocole national a été signé portant sur « approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragilisés <sup>29</sup> ». Ce protocole permet à chacune des organisations d'exploiter son expertise sur un public qui s'étend des demandeurs d'emploi aux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active.

Ainsi, ils agissent ensemble sur trois axes :

- Des demandeurs d'emploi confrontés à des freins sociaux ponctuels, qui ne constituent pas un obstacle durable à la recherche d'emploi,
- Des demandeurs d'emploi présentant un cumul de freins sociaux et professionnels qui entravent la recherche d'emploi

---

<sup>29</sup> <http://www.pole-emploi.org/accueil/acteurs-de-lemploi/collectivite%20territoriales/departements/mieux-coordonner-toutes-les-dime.html?type=article>

- Des demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés sociales, qui bloquent de façon manifeste et temporaire toute démarche d'insertion professionnelle.

En ce sens, la modalité d'accompagnement globale mobilise en France plus de 1 000 conseillers dédiés, dont 500 financés par le Fonds social européen (FSE) <sup>40</sup>.

### ***3.3 - Une coopération Intercommunale pour agir au cœur des bassins d'emploi.***

Pôle emploi met à disposition des Etablissements Publics de coopération Intercommunale des statistiques sur les demandeurs d'emploi afin d'agir plus efficacement sur le terrain. Une volonté de développement des partenariats entre les deux organisations mais aussi avec les acteurs locaux est essentielle pour être efficace.

Pôle emploi s'engage aussi avec les contrats de ville avec une présence physique et une mobilisation adaptée de son offre de service aux besoins des quartiers prioritaires. Ces contrats de ville sont nés dans le cadre d'une politique de la ville qui a identifié 1300 quartiers prioritaires avec pour maître d'ouvrage le président de l'agglomération.

### ***3.4 - Le SPE garant de l'efficacité des politiques publiques***

Le Service Public de l'Emploi est chargé sur le territoire de développer l'emploi et de sécuriser l'insertion professionnelle. Il est placé sous l'autorité du préfet de région et regroupe les acteurs de l'emploi, chargés d'appliquer les politiques publiques au niveau territorial.

Pôle emploi, agit au service de la jeunesse avec les Missions Locales. Une coopération en vue de faciliter l'accès à l'emploi des 16-25 ans grâce à la formation, l'accompagnement et l'orientation. Des actions ciblées sur les entreprises sont réalisées afin de favoriser l'insertion des jeunes vers un emploi durable.

### **3.5 - Des relations renforcées avec les acteurs de l'insertion.**

Selon Pôle emploi, cette collaboration complète son offre de service. En effet, l'opérateur constate des difficultés sociales ou socio-professionnelles rencontrées par certains demandeurs d'emploi. Dans un but d'apporter des solutions, Pôle emploi s'associe, avec des partenaires du monde associatif, des acteurs économiques et de l'insertion de chaque territoire. « Pôle emploi développe des coopérations avec des acteurs économiques et sociaux qui apportent des expertises et des savoir-faire complémentaires, et permettent de proposer des réponses adaptées aux besoins détectés <sup>30</sup>. ».

Les axes de coopérations sont des partenariats pour lever les freins à l'emploi ou faciliter l'accès ou pour le retour à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion ou encore pour développer la création d'entreprises.

Un ensemble d'acteurs agit donc en coopération, partenariats sur les territoires. Ils sont des leviers majeurs à un retour à une emploi durable. Une mobilisation qui est au profit des Politiques Publiques notamment autour de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et des établissements France Services. Deux sujets pilotés à partir des territoires, notamment des départements du Grand Est en collaboration entre autres avec Pôle emploi. Deux sujets initiés en 2018 et 2019 renforcés par les politiques de la vie quotidienne.

## **IV - Un engagement au service des politiques publiques**

### **1 - Le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi**

Renforcer l'accompagnement des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active RSA vers l'emploi, une action en lien avec la stratégie de prévention de lutte contre la pauvreté lancée le 13 septembre 2008 et son ambition n°5 « Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi ».

---

<sup>30</sup> <http://www.pole-emploi.org/accueil/acteurs-de-lemploi/associations/acteurs-de-linsertion-sociale-et.html?type=article>

Selon la DREES, Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques En 2019, 40 % des bénéficiaires du RSA inscrits chez Pôle emploi<sup>31</sup> sont accompagnés de manière personnalisée, en fonction de leurs besoins. Ainsi 55 % de ceux-ci sont inscrits dans une modalité guidée (pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche), 24 % sont en modalité renforcé (pour des personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ont impérativement besoin d'entretiens physiques réguliers avec leur conseiller) et 4 % en accompagnement global (pour des personnes ayant des freins périphériques à résoudre en complément de la recherche d'emploi. Accompagnement en association avec un travailleur social).

En vue d'un retour à l'emploi, l'état mise sur un accompagnement accru afin d'émanciper les individus. « Après les réformes majeures du marché du travail, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, nous engagerons une nouvelle étape vers la société de l'émancipation par le travail en créant un véritable « choc d'accompagnement » avec une offre élargie de solutions globales et adaptées au sein d'une nouvelle « Garantie d'activité » (Stratégie de lutte contre la pauvreté p 7 )» La création de la garantie d'activité vise une prise en charge plus rapide et globale des bénéficiaires du RSA. Ainsi Pôle emploi ou tout autre prestataire habilité ont un délai de trois semaines après l'entretien d'orientation pour intégrer le bénéficiaire dans le parcours désigné. L'accompagnement global est prescrit de façon à pallier aux différents freins impactant le retour à l'emploi et par soucis d'efficacité d'accompagnement. La caisse d'allocation familiale a la charge d'effectuer le sourcing avec pour objectif que 130 000 demandeurs d'emploi d'ici 2022 bénéficient de cette garantie d'activité.

Une majorité d'actions sociales pour les bénéficiaires du RSA n'est pas forcément orientée vers Pôle emploi. En effet, le conseil départemental oriente 56 %<sup>23</sup> de ces derniers vers un référent unique autre que Pôle emploi.

L'Etat soutiendra la démarche à hauteur de 200 M€<sup>32</sup> à l'horizon du quinquennat. Afin de s'assurer de la réussite de ce plan, elle sera pilotée à partir des territoires. « Le succès de la stratégie reposera sur une nouvelle approche de la relation entre l'État et les territoires » (Stratégie de lutte contre la pauvreté, 21) Afin d'en garantir sa bonne exécution, l'Etat

---

<sup>31</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/communiqués-de-presse/article/un-accompagnement-par-pole-emploi-plus-intensif-pour-les-beneficiaires-du-rsa>

<sup>32</sup> Stratégie de lutte contre la pauvreté p 21 [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp\\_annonce\\_strategie\\_v26\\_pages.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf)

s'engage avec ces derniers à porter les objectifs. Les modalités de mise en œuvre feront l'objet d'une contractualisation, avec des moyens financiers et une évaluation de l'atteinte des résultats. « L'affirmation du rôle de l'État par une contractualisation exigeante et une liberté d'organisation locale accrue » (Stratégie de lutte contre la pauvreté, 21)

D'après le gouvernement, la sortie durable de la pauvreté repose sur le travail <sup>33</sup>. Au-delà du renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, l'Insertion par l'Activité Economique est le dispositif choisi pour donner la possibilité aux plus éloignés de l'emploi d'être remobilisés. Une réponse également aux écarts comportementaux des candidats en entreprise par rapport aux attendus. Ainsi le plan de Stratégie de lutte contre la pauvreté 100 000 postes dans le domaine sont créés d'ici 2022. Un lien entre stratégie pauvreté et pacte Ambition IAE est réalisé.

Cette stratégie pauvreté s'est construite en coopération avec les acteurs concernés. « Une dizaine de journées de concertation se sont tenues dans des territoires très différents », « Entre janvier et mars 2018, six groupes de travail thématiques présidés par des élus et des responsables associatifs, composés de plus de 150 contributeurs, ont été formés pour réfléchir à la stratégie pauvreté et mener des auditions ». Ainsi des personnes en situation de pauvreté, des élus locaux, associations, travailleurs sociaux ont contribué à l'élaboration de cette stratégie et de son objectif « impulser une véritable démocratie sociale » pour transformer durablement les pratiques et redonner le pouvoir d'agir aux personnes fragiles. » (Stratégie de lutte contre la pauvreté p 10 )

## **2 - France Services : Un service public de qualité au cœur des territoires**

Le 15 novembre 2019 Edouard Philippe, Premier Ministre annonce l'ouverture de 460 espaces France Services dont 45 sur le Grand Est selon la banque des territoires<sup>34</sup>.

L'offre France Services est « un élément de réponse au besoin de proximité exprimé avec force par nos concitoyens » <sup>29</sup>, a estimé Édouard Philippe, aux côtés de la ministre

---

<sup>33</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/les-5-engagements-de-la-strategie-pauvrete/article/engagement-no-5-investir-pour-l-accompagnement-de-tous-vers-l-emploi>

<sup>34</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/les-460-premieres-maisons-france-services-labellisees>

Jacqueline Gourault en charge du projet. Ces structures regroupent sur un site labélisé neuf opérateurs publics : La Poste, Pôle emploi, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse nationale d'Allocations Familiales, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, la Mutualité Sociale Agricole, ministères de l'Intérieur et de la Justice, Direction générale des finances publiques. « Le but est selon le Premier ministre de "remettre des forces sur le terrain » (source Intranet Pôle emploi). Ceci permet de simplifier les démarches administratives et délivrer une qualité d'informations de premier niveau en un seul et même lieu.

En créant un label France Services, l'Etat veut pour les Français « un nouveau modèle d'accès aux services publics. Il vise à permettre à chaque citoyen, quel que soit l'endroit où il vit, en ville ou à la campagne, d'accéder aux services publics et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer ses démarches du quotidien <sup>35</sup>». Pour ce faire les zones rurales et les quartiers prioritaires de la ville sont dotés en premier. L'objectif d'ici 2022 est d'équiper chaque canton d'une entité France Services.

Ce guichet unique porte quatre ambitions : le retour du service public au cœur des territoires, un service public moderne, un niveau de qualité garanti, et un lieu de vie agréable et convivial.

Chaque demande de labellisation est analysée par le préfet. Chaque labélisé perçoit une subvention de 30 000 € par an. Sont également pris en charge les dépenses liées à la formation des agents à l'animation du réseau et au déploiement des outils informatiques.

La coopération des acteurs locaux va permettre de répondre aux besoins des citoyens. Selon Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales « Avec le concours des partenaires de l'État, des collectivités territoriales et du monde associatif, France Services se veut la maison commune des Français. Notre engagement est qu'en 2022, chacun de nos concitoyens puisse y trouver en tout point du territoire des réponses à ses problèmes. <sup>36</sup> » Cette coopération est le facteur de

---

<sup>35</sup> M. Tendil / Localtis dans COHÉSION DES TERRITOIRES, 18 juillet 2019 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-services>

<sup>36</sup> Dossier de presse France Services p5 [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp\\_2020-france-services-web.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp_2020-france-services-web.pdf)



réussite de ce projet, « Le partenariat avec les collectivités territoriales est une des clés de la réussite de France Services <sup>37</sup>»

L'inclusion numérique est au cœur des France Services. Les agents France Services ainsi que l'ensemble des acteurs jouent un rôle dans l'accompagnement du public éloigné du numérique. Ils peuvent proposer des missions spécifiques de médiations numériques visant la mise en autonomie des usagers accompagnés. « L'utilisateur peut aussi être orienté vers des formations pour gagner en autonomie, financées grâce au Pass numérique, qui est remis gratuitement au bénéficiaire.<sup>38</sup> » Pôle emploi est d'ailleurs désigné comme interlocuteur pour les actions de développement de compétences numériques.

Le délégué Territoriale en charge de ce programme est le Préfet. Ainsi, Pôle emploi et le conseil départemental travaillent de concert afin de déployer les formations et les outils nécessaires à la réussite de ce projet.

Ces deux sujets placent Pôle emploi, tout comme les autres acteurs de l'emploi, comme partenaires des instances territoriales. Dans une volonté de résultats tous se mobilisent autour d'un objectif commun ; le retour à l'emploi durable.

---

<sup>37</sup> Dossier de presse France Services P10 [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp\\_2020-france-services-web.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp_2020-france-services-web.pdf)

<sup>38</sup> Dossier de presse France Service p 8 [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp\\_2020-france-services-web.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp_2020-france-services-web.pdf)

## Partie 2 Vers une problématique

Dans un contexte où les chiffres du chômage reculent de 3 % en 2019, la France compte encore 5 740 200 demandeurs d'emploi. Dans le Grand Est, 502 820 demandeurs d'emploi sont recensés en janvier 2019 contre 516 620 en janvier 2018 <sup>39</sup>.

Depuis les années quatre-vingt, la France fait face à l'installation d'un chômage de longue durée. En ce sens, les reformes se multiplient et de nouvelles orientations sont prises sur des plans de l'individualisation et de la territorialisation. L'Etat providence est développé depuis la seconde guerre mondiale avec une politique de protection sociale en vue de garantir les risques chômage, vieillesse ou encore de maladie et pour la famille. Il laisse la place à une politique d'activation de l'emploi. En effet, l'Etat souhaite prévenir de l'exclusion professionnelle, et élabore une individualisation des solutions. Elle met alors l'accent sur la qualification des chômeurs et l'insertion. Une logique qui responsabilise les individus et se concentre sur leur autonomisation.

L'Etat centralisateur du pouvoir et de son application est remis en cause par la situation qui ne cesse de s'altérer. Il opère ainsi une transformation des politiques publiques de l'emploi dans lesquelles le territoire devient alors synonyme d'espace de projection du pouvoir de l'Etat. En ce sens, il délègue aux Régions les compétences en termes de formation et aux départements celles d'actions sociales.

Cette territorialisation implique un double enjeu. Le premier est celui d'appliquer les politiques publiques dans une logique descendante, de l'Etat au territoire. La seconde a une visée de développement économique et social du territoire à la main des acteurs locaux avec le soutien de l'État dans les actions innovantes, dans une logique ascendante.

Une juxtaposition de logiques ascendante et descendante fait ainsi du territoire un espace concurrentiel entre l'Etat (préfet, DIRRECTE, ...), les collectivités territoriales et les multiples acteurs agissant en leur nom (Pôle emploi, ML, MDE, ...). Un espace sur lequel chacun est acteur fait son choix de politique d'action.

---

<sup>39</sup> <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?fi=44&lf=0&ss=1>

Ce repositionnement de l'Etat avec l'application d'une politique d'efficacité contre le chômage responsabilise les acteurs locaux. Les enjeux d'agir au plus près des besoins des territoires et de répondre aux objectifs fixés et évalués par le gouvernement entraînent la formation de nouveaux types de partenariats publics ou privés. Ainsi Pôle emploi, acteur majeur du marché de l'emploi, se voit appliquer ces politiques en multi-coopération. En effet, l'application des prérogatives de l'Etat se fait, d'une part, par le comité de direction au niveau national et, d'autre part, au niveau des territoires avec les régions ou les départements pour la mise en œuvre des politiques relatives aux formations et aux actions sociales. La coopération apparaît dans les discours politiques comme essentielle à la réussite du challenge de la baisse du chômage.

Cette coopération permet, non seulement d'atteindre les buts escomptés, mais aussi de prodiguer le meilleur service aux usagers. Pour ce faire, la coordination de mise en œuvre des politiques de l'emploi est nécessaire. En effet, une logique d'individualisation des accompagnements a généré de nombreux dispositifs, et en ce sens une coordination doit se créer entre les acteurs de l'emploi, du social, de l'insertion... afin d'assurer une interface et de répondre aux mieux aux besoins des bénéficiaires.

Lors de ma mission, j'ai observé que ces coopérations évidentes dans le discours, le sont beaucoup moins dans la pratique. En effet, cette coopération d'acteurs avec un objectif commun semble complexe car elle est nuancée par des objectifs individuels de structures. A ce sujet, lors d'un groupe de travail dans le cadre de la conférence de la stratégie pauvreté du 18 décembre 2019, j'ai été interpellé par la redondance des remarques de plusieurs membres d'associations d'insertion et d'autres acteurs de l'emploi : « l'objectif collectif c'est bien, mais il n'est pas compatible avec les objectifs que nous avons à remplir pour notre structure. » « Il faudrait faire un choix, uniformiser l'objectif commun et supprimer ceux des organisations pour que tout le monde aille dans le même sens ».

Autant sur l'approche de partenariat institutionnel formalisée avec une convention et des enjeux financiers, par exemple avec entre Pôle emploi et les missions locales semble réussir. Autant les coopérations informelles comme celles lors de cette même conférence de la stratégie pauvreté, sont plus difficiles. En effet, lors cette manifestation, chaque acteur institutionnel (Région, Département, DIRECCTE...) y va de sa représentation d'idées et de ses apports propres. A l'inverse, certains groupes de travail restituent une feuille sans

concertation ni coopération. La coopération est pourtant le mot d'ordre utilisé et répété tout au long par le Haut-commissaire Grand Est, Francis Bouyer, coordinateur de cette conférence. Parce que selon lui « seul on va vite ensemble on va loin », la coopération des acteurs de l'emploi est gage de succès de ce plan pauvreté. Une volonté de coopération des politiques publiques que l'on retrouve dans le réseau France services avec la coopération de 9 acteurs de l'emploi dans le but de faciliter l'accès à l'information de l'utilisateur dans certains lieux. Une coopération omniprésente synonyme de nouvelle gouvernance sur les territoires.

Ses observations me conduisent à une première question :

En quoi l'objectif commun du retour à l'emploi détermine la dynamique des coopérations sur le territoire du Grand Est ? La place de Pôle emploi dans cette coopération.

De cette question, j'ai consulté des phénomènes observés par plusieurs scientifiques des domaines des sciences socio-économiques, des sociologiques ou encore les sciences politiques. Ils sont venus éclairer plusieurs concepts autour de la coopération, dans sa définition, ses relations et sa coordination. Dans un contexte relatif aux politiques de l'emploi et de politiques territorialisées, ils m'ont aidé à comprendre les enjeux pour le territoire face à l'évolution des politiques publiques. L'issue de ces lectures et de ces observations me font ainsi reformuler ma problématique :

La coopération est le fil rouge et l'objet de travail des politiques de l'emploi. Entre verticalité de la coopération et les intérêts individuels, où trouver l'intérêt collectif pour Pôle emploi et autres acteurs du Grand Est ? Entre prescrit et réel quelle est la place du collectif dans retour à l'emploi ?

Trois pistes de travail en découlent :

La coopération est un mode de management des pouvoirs publics.

La coopération offre une reconnaissance et un pouvoir d'agir aux individus.

Le territoire est un espace de coopérations concurrentielles sur lequel s'opposent des logiques institutionnelles.

## **Partie 3 Cadre conceptuel**

### **I - Des coopérations mais encore ?**

Depuis les années quatre-vingt, des politiques d'un nouveau type apparaissent. Selon Jacques de Maillard (2000), elles sont contractualisées, localisées et nommés sous de multiples qualificatifs : "politique de développement social des quartiers", du "développement social urbain", de "développement local", de "politique de la ville", "politique d'insertion", "politique sociale territorialisée". Cette pluralité de dénominations rend leur identité difficile à distinguer. Ces « politiques » sont annoncées comme de coopération, partenariales, participatives, globales ou encore nécessiteuses de projet et d'engagements conjoints. Ces termes deviennent des références incontournables pour des politiques publiques vectrices d'autonomie des individus et débouchent vers des interdépendances les plus étroites. En effet, la coopération entre les acteurs de l'emploi peut être nécessaire dans une optique d'économie, mais aussi en vue d'une simplification d'offre de services segmentée avec un accompagnement adapté à un parcours de vie.

#### **1 La coopération, un terme polysémique**

Selon Dameron (2004), la coopération est polysémique et fait débat. En effet, la coopération est une notion complexe aux multiples définitions en fonction des enjeux et des parties prenantes.

Elle a pour définition commune d'après le Larousse d'être une « action de participer (avec une ou plusieurs personnes) à une œuvre ou à une action commune »

Au sens sociologique c'est « une aide, une entente entre les membres d'un groupe en vue d'un but commun. (Dameron 2004, 138) ».

Au sens économie et politique c'est une « méthode d'action par laquelle des personnes, ayant des intérêts communs, s'associent en vue d'un profit réparti au prorata de leur activité. (Ibid,138) ».

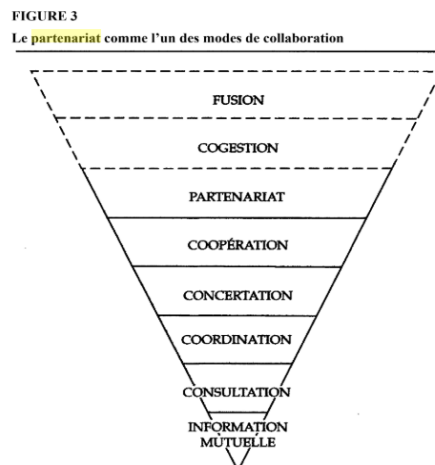
Dameron (2004) s'appuie au regard de son étymologie, coopérer, qui signifie travailler ensemble, conjointement. Un travail conjoint précisé par la définition commune de participer à une œuvre ou une action commune, la coopération « relève de l'action collective finalisée, elle nécessite de partager consciemment entre individus une tâche commune dans des relations de dépendance mutuelle (Dameron 2004, 341).

## 2 Une notion multiforme et complexe

Le terme coopération recouvre différentes formes et intitulés comme « partenariat », « réseau » ou encore « collaboration » qui eux même recouvrent diverses de formes. Face à cette multiplicité de coopérations, peu de définitions précises sont données par les auteurs sur le terme.

Landry 1994, aborde le sujet en effectuant un classement des différents modes de collaboration. « L'information mutuelle, la consultation, la coordination, la concertation, la coopération, le partenariat, la cogestion, la fusion (Landry 1994, 194) ». Une hiérarchie basée sur une échelle de 1 à 8, du plus informel au plus structuré.

### Echelle (Landry 1994,14)



Au premier niveau, l'information mutuelle, l'engagement des acteurs l'un envers l'autre est faible. Il se limite aux échanges d'informations et chacun conserve son entière autonomie.

Le niveau le plus élevé, la fusion, aboutit à la création d'une nouvelle structure aux objectifs partagés et faisant disparaître l'autonomie des anciennes entités. Elle définit le rôle des uns et des autres dans l'organisation comme dans le partage des résultats attendus.

La coopération arrive à la cinquième place, juste avant le partenariat en sixième position. Le partenariat formalise ainsi les attendus de la coopération avec une convention signée par l'ensemble des parties.

Se dessine ainsi un continuum de modes de relations possibles allant du partage d'information mutuelle à la fusion et en passant par la consultation, la coordination, la concertation, la coopération et le partenariat.

Si dans ce continuum, la notion de collaboration est définie par le Larousse comme un travail en commun, une participation à la réalisation d'une œuvre commune il est dans le dictionnaire des synonymes un de la coopération. Le partenariat et le réseau apparaissent plus comme des outils de formalisation et réalisation de la coopération. Cet ensemble de termes liés à la coopération sont valorisés par le travail ensemble. Un classement des termes du travail ensemble qui selon (Fourdrinier 2016), est utilisé par les politiques publiques et évolue au gré des années. En effet, une chronologie de travail ensemble est distinguée par trois périodes.

Lors de la première, avant les années quatre-vingt, la France fait peu référence à cette notion en particulier à l'extérieur de son institution.

De 1980 à 2000, cette seconde période est la consécration du partenariat et du réseau au sein des politiques publiques. Enfin de 2000 à 2014 le partenariat cède sa place à la coopération dans les discours.

Depuis 2014, Fourdrinier précise que la quatrième période s'attache à tenter l'intégration des personnes et de leurs expertises. Une évolution du travail ensemble motivé par des éléments comme la position de l'Etat et des collectivités territoriales ou encore celles des organisations et des acteurs.

### 3 - La place du partenariat dans la coopération ?

Tremblay (2003) apporte un éclairage sur le mot partenariat. Il précise que c'est une expression anglo-saxonne : *partnership*, lui-même formé à partir de *partner*. Aux Etats-Unis la notion de partenariat porte sur les questions économiques et politiques. En 1985, né le *National Council for Public-Private Partnerships*. Il s'apparente à un forum des idées nouvelles et des innovations en matière de partenariat public-privé.

Tremblay (2003) explique que depuis les années quatre-vingt-dix, le partenariat s'est imposé comme un sujet d'actualité en France. Un terme à la mode du lexique de base du discours politique au même titre qu'orientation client, compétitivité, gouvernance, empowerment, etc. Ce mot valise employé par les spécialistes et d'administrateurs publics et privés n'est pas qu'un slogan, il s'est multiplié au fil des ans dans les secteurs les plus diverses.

Au même titre que la coopération, le partenariat est multiforme et complexe à définir. Avec l'appui de son échelle de classement, Landry (1994) le définit comme résultant « d'une entente entre des parties qui, de façon volontaire et égalitaire, partagent un objectif commun et le réalisent en utilisant de façon convergente leurs ressources respectives. » (Maillard 2000,194)

Henripin (1994) en formule une autre, plus élaborée : « Le partenariat est une relation équitable établie entre plusieurs parties ayant chacune sa mission propre en vue de travailler en étroite collaboration à la réalisation d'un objectif commun. Cela suppose une définition claire des rôles et des responsabilités des partenaires, le partage d'un minimum de valeurs communes sur lesquelles vont s'appuyer les actions et un bénéfice retiré par chacun des partenaires en contrepartie de ses contributions. » (Maillard 2000,194)

Pelletier (1997) l'associe à la notion de projet « une relation privilégiée basée sur un projet partagé entre deux ou plusieurs organisations et se manifestant par l'échange formalisé de personnes, d'information ou de ressources. » (Pelletier 1997, 5). Dhume ajoute « Le projet est à la fois la condition fondatrice du collectif mais aussi l'outil structurant la démarche de ce collectif. » (Dhume 2014, 115).



### **3.1 – Les caractéristiques essentielles du partenariat**

Selon Pelletier, au même titre qu'un projet, le partenariat se crée autour d'un but partagé émanant d'une analyse de besoins, d'un problème à résoudre. Il s'inscrit dans le temps avec un début et une fin, avec, entre les deux, une planification des tâches et des événements jalonnés. Les rôles de chacun et toutes relations de pouvoirs doivent être reconnus et clairs. Il repose sur des « relations privilégiées non-hiérarchiques où les liaisons horizontales devraient être dominantes » (Pelletier 1997 p 5). Le partenariat répond aux besoins d'une action, une source d'intérêt trouvée par chacun des acteurs. Il constitue un processus évolutif au fil du temps. Une évaluation constante est nécessaire. Elle permet d'une part de vérifier l'impact final et d'autre part, en cours d'action pour recadrer les éventuels écarts mesurés.

En ce sens, Pelletier, propose cinq grands principes sur lesquels repose le partenariat :

Le premier de ces principes est l'intérêt mutuel des partenaires. « Pour être viable, un partenariat doit, dès le départ, susciter une source d'intérêt pour les différentes parties. »

Le principe d'égalité des partenaires « le partenariat repose sur des relations d'égal à égal, non hiérarchiques. »

Le principe d'autonomie des partenaires « Les différentes parties s'engagent de leur propre chef et demeurent libres dans leur action. »

Le principe d'évolution entre les partenaires « Un partenariat s'inscrit au sein d'un espace-temps limité nécessitant une évaluation continue dont la résultante peut se traduire par des changements ou une cessation de l'entente de coopération.» (1997, 32)

Il évoque également que le partenariat est source de confiance mutuelle et offre aux acteurs une possibilité d'être connus et reconnus, une identité commune source d'interaction.

#### 4 - Le partenariat un outil de cadrage de la coopération

Tremblay (2003) explique que la coopération sous la forme de partenariat représente plusieurs avantages indéniables comme partager les expertises, les compétences et les risques. Ils favorisent l'innovation, améliorent la qualité et réduisent les coûts. Ils conduisent à la création de réseaux entre de structures différentes afin de s'allier pour réaliser des affaires plutôt que de les affronter sans cesse. Face à la mondialisation et à la concurrence, le partenariat structure, organise et permet un contrôle des marchés.

Le partenariat n'est pas qu'un symbole d'intérêt économique, il s'inscrit dans des stratégies autant sociales et politiques qu'économiques. « C'est un mode de création et d'expression de solidarité sociale et de régulation politique qui joue un rôle majeur dans nos sociétés en transformation, qu'on les qualifie d'économies du savoir, de sociétés en réseaux ou de nouvelles formes d'organisation industrielle du capitalisme avancé » (Tremblay 2000, 204).

Tremblay (2003) mentionne que le développement du partenariat fait partie d'une stratégie gouvernementale rationalisée qui mise sur le savoir et l'innovation afin de favoriser la croissance économique. Les institutions d'enseignement en sont ainsi une pièce maîtresse. Le savoir technique et scientifique a joué un rôle essentiel dans le développement économique depuis la seconde révolution industrielle de la fin du XIX siècle. Quant à l'innovation, elle « procède plus que jamais de l'application systématique du savoir scientifique. Et si, comme l'affirme la sociologie de la traduction (Akrich et al., 1988 ; p. 14), « l'innovation, c'est l'art d'intéresser un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus fort ». L'innovation et le partenariat sont ainsi liés par l'intéressement commun. » « C'est plus qu'une collaboration, c'est une mobilisation comme les définitions le soulignent : « un partage des ressources et des risques dans la poursuite d'objectifs communs. » (Tremblay 2000, 205).

Selon Dumont, ces coopérations se mettent en place dans le cadre de politique d'actions avec comme point commun l'opérationnalité. Cette coopération est toujours cadrée juridiquement entre institutions, avec une convention, et prend la forme d'un partenariat opérationnel. Ce partenariat comporte des instances de coordination de façon à avoir une complémentarité dans les actions et un réseau facilitant ces dernières.

## 5 – Partenariat et réseau, une complémentarité en vue d'une coopération efficace.

Selon Dumont, « le partenariat ne peut s'opérer sans projet commun et formalisation. Il repose sur des intérêts partagés et égalitaires ». (2015, 46) Il distingue plusieurs types de partenariats aux seins desquels il y a différents types d'organisations réseau et liens, mais aussi plusieurs rapports formels, informels. Ces différents rapports impliquent alors des modes de management différents.

Tableau Partenariat et réseaux professionnel (DUMONT 2003, 46)

Type de partenariat	Type d'organisation réseau	Type de liens	Lisibilité	Type de flux	Type de management
« Partenariat incantatoire »	Pas de réseau	D'organisation à organisation : carnet d'adresses	–	–	–
« Partenariat spontané » « palliatif »	Réseau, spontané informel entre les professionnels en interaction en cours d'intervention	De professionnel à professionnel (pairage) Pour réduire l'incertitude	Informel	–	Difficilement contrôlable
« Partenariat Idéologique » Valeurs partagées Projet de l'organisation réseau	Réseau professionnel	Du réseau professionnel vers les organisations Des membres vers leurs organisations d'appartenance Des membres entre eux pendant l'interaction	Informel à formel dans l'interaction Formel dans le fonctionnement	« Horizontal remontant » Compte rendu publication Journal du réseau	Gestion des ressources humaines
« Partenariat opératoire » Initiative Imposé Dispositif légal	De la simple concertation entre responsables au réseau de responsables	Lien juridique entre les organisations Charte Convention	Formel Du lien juridique à la standardisation	« Vertical descendant » Application des standards : – Programme – Procédures	Gestion du personnel

A l'exception du partenariat « incantatoire », Dumont (2015) dessine un point commun aux différentes formes de partenariat : l'opérationnalité. En effet, le partenariat « spontané » traduit une volonté commune stratégique de mutualiser les forces de chacun et de se coordonner. Ce partenariat au départ spontané peut se transformer en « partenariat idéologique », sans liaison et cadrage juridique des professionnels. Seul l'idéal de travail avec des valeurs partagées, une reconnaissance réciproque et volonté de réduction de l'incertitude générée par la gestion d'un tiers sont les moteurs qui favorisent la coordination informelle. Le second partenariat dit comme « imposé » ou « opératoire » vise la réalisation d'un projet commun subrogé par un financement des structures et un organisme gestionnaire. Enfin le partenariat « de dispositif » implique des organisations et des professionnels définis

avec des missions et rôles respectifs. Ainsi ces différentes formes s'inscrivent dans un partenariat opérationnel.

### **5.1 - Le réseau le fondement du lien social ?**

Le réseau est selon Dumoulin & Dumont, 2015 le fondement du lien social. Défini par Paugam (2008) ce lien social place l'individu dès sa naissance au sein d'une vie en société et dans une relation d'interdépendance avec les autres. Il le nomme « l'homosociologique » (Ibid.2008). Se construit ainsi un socle de socialisation dans lequel les individus sont liés aux autres et à la société. Il peut constituer un signe forme de protection face aux aléas de la vie mais peut également à la construction de son identité. Il permet d'assurer la reconnaissance de l'individu par l'autre, qui constitue le fondement de son existence en tant qu'homme. Le réseau dans cette définition est comme un « réseau d'appartenance » créé par l'individu en toute autonomie pour assouvir son besoin d'intégration dans la société et de création d'identité.

L'identité est pour Dubar le résultat d'une double opération de langage. La première vise à établir la différence, la singularité par rapport à quelqu'un. A l'inverse le second cherche le point commun avec l'ensemble d'un groupe, une appartenance commune. Un paradoxe d'identité dont la devise est « ce qu'il y a d'unique est ce qui est partagé. » (Dubar 2010, 3)

Ainsi le réseau est pour l'individu source d'affirmation de son identité et facteur de développement personnel.

Au-delà de ces pratiques, c'est dans une démarche de besoin ou de déficit que le réseau va être sollicité et actualisé. En effet afin d'obtenir une aide ou un soutien, la collaboration d'un partenaire, ou encore de mobiliser des ressources, le réseau prendra tout son sens. Plusieurs formes de réseaux se construisent alors comme le réseau professionnel.

Forgé par le lien social au sein d'une vie en société et dans une relation d'interdépendance avec les autres, l'identité est pour Dubar le résultat d'une double opération de langage. La première vise à établir la différence, la singularité par rapport à quelqu'un. A l'inverse le second cherche le point commun avec l'ensemble d'un groupe, une

appartenance commune. Un paradoxe d'identité dont la devise est « ce qu'il y a d'unique est ce qui est partagé. » (Dubar 2010, 3

## **5.2 – Un réseau professionnel incontournable ?**

Dumont (2015) catégorise le réseau professionnel, comme secondaire décliné sur deux formes de modes organisationnels.

Le réseau professionnel spontané, informel caractérisé par des échanges entre les acteurs partageant les mêmes valeurs. Il permet une grande cohérence et efficacité dans les interventions vers les publics cibles et de pallier aux carences des dispositifs. Il repose sur l'engagement des personnel acteurs sortant du champ institutionnel.

Le réseau professionnel formel, est dynamisé par un projet commun. Il résulte d'une organisation transversale des institutions déléguant de formellement la participation aux différents professionnels. Son effectivité nécessite alors une organisation et une coordination adaptée.

Les finalités du réseau professionnel s'articulent dans une démarche projet développant les compétences des participants et leur mobilisation. Dans un contexte de coopération, le réseau professionnel peut ainsi apporter plus de complémentarité, de réactivité, de coordination et d'innovation.

C'est au terme d'un processus de formalisation qui associera les différents membres du projet que cette coopération peut donner naissance à une convention partenariale. Le réseau professionnel peut alors faire émerger une organisation de travail. Ce processus permettra la fixation d'objectifs au profit de l'utilisateur final. Ces objectifs serviront alors à construire la légitimité du réseau ainsi que le sentiment d'appartenance et de reconnaissance de ses membres.

### **4.3 – Le réseau : l’outil nécessaire à la coopération ?**

Dans un contexte de coopérations et de partenariats, le réseau apparaît comme une organisation favorisant la mise en œuvre de l’atteinte des objectifs. Elle contribue à faire du lien entre les collaborateurs de chaque organisation de façon à construire et de mettre en œuvre des actions en complémentarité. En effet, selon Dumoulin & Dumont, 2012 Le réseau serait un outil organisationnel permettant la mise en œuvre du partenariat et de la coopération. La mobilisation du réseau d’un individu se révélerait un facteur clé du bon fonctionnement de la coopération ou encore de la collaboration. Il permettrait de construire et apporter des solutions innovantes grâce aux partages de compétences et de connaissances de chaque membre de ce réseau. Le partenariat et le réseau se conjuguent ainsi dans la complémentarité.

Dans le contexte de coopération, la formalisation de valeurs communes est soit formalisée par une charte ou encore une convention de partenariat ou soit se fait de façon informelle. Elle peut être spontanée ou demandée par les politiques publiques ou un dispositif légal.

Le partenariat et le réseau agissent en complémentarité en vue d’une coopération efficace. L’un dans une logique institutionnelle visant à améliorer la qualité de prestation, l’autre dans une logique d’acteurs favorisant l’innovation et la réactivité.

Après cet éclairage des auteurs sur la notion de la coopération, nous nous intéressons aux relations au sein de cette dernière.

## **II - Comment s’opèrent les relations de coopérations ?**

### **1- Entre calculs d’intérêts et identité**

Si la coopération est fondée sur le lien social, Dameront 2004, explique que les relations de coopération développées dans les organisations de façon interne ou externe sont sources de multiples interprétations. Même si elle est comprise généralement comme le fait

de partager une tâche commune entre individu dans une relation de dépendance mutuelle, la notion de coopération est différente selon le champ disciplinaire dans lequel on s'inscrit.

Crozier et Friedberg, 1977 ; Williamson, 1991 soumettent la coopération a une logique de calcul. A l'inverse, Hogg et Abrams, 1988 ; Elsbach, 1999 ; Tyler, 1999 associent cette notion au besoin d'appartenance et aux mécanismes d'identification sociale. Pour Dameront « les divergences de compréhension des rapports coopératifs sont l'expression du dualisme du lien social » (Dameron 2004,138). L'origine de cette opposition se trouve dans la confrontation des paradigmes du global et de l'individualisme. Un débat historique entre Aristote dans son œuvre la « Politique » centrée sur l'individu dans la vie de la Cité et la vision collectiviste de la République de Platon. Ce débat est poursuivi par des sociologues comme Durkheim 1930 qui distingue la solidarité organique de la solidarité mécanique. Une solidarité organique génèrerait une coopération issue de la division du travail en suivant un contrat. Cette dernière serait donc opportuniste et reposerait sur des calculs d'intérêts. Elle est qualifiée par Dameront, de coopération complémentaire « c'est la complémentarité des fonctions divisées qui pousse les individus à coopérer » (2004, 138).

La mécanique solidaire est basée sur la ressemblance. Elle repose sur la constitution d'un groupe qui adhère aux mêmes valeurs et partage les mêmes objectifs. Une coopération solidaire se développerait sur le principe de construction d'une identité. Dameront la nomme comme une coopération « communautaire », « c'est la préservation et la défense de cette communauté des croyances qui poussent les individus à coopérer » (2004, 138).

## **2 – Les relations de coopération en trois dimensions.**

Si les formes de coopération sont différentes dans leurs fondements et leur organisation, cette frontière est moins évidente dans leur processus. En effet, si la coopération de base est initiée sur un principe calculatoire, l'analyse du réseau social démontre que les partenaires continuent de s'entraider sans intérêt particulier (Granovetter, 1985 ; Uzzi, 1997). De même, si elle est de naissance identitaire, les travaux en dynamique de groupe démontrent que la notion de conflit a un rôle fondamental dans la différenciation des individus au sein de la coopération.

Fourdrignier (2016) ajoute que si la transaction sociale est un processus intégrant de la négociation et de l'échange, des rapports de forces et de l'imposition, il l'associe ici à des conflits de valeurs et d'intérêts. Des négociations parfois complexes, formelles ou informelles s'opèrent afin que cet environnement sociétal débouche sur un compromis.

Stéphanie Dameron mentionne qu'entre dimensions communautaire et complémentaire, il est possible de trouver des dimensions communes. Elle en identifie trois : la finalité, l'interdépendance et l'engagement.

**La finalité**, est une des dimensions de coopération dans l'organisation. Elle est composée d'intérêts individuels et ou d'objectifs partagés. Dans l'étude de Dameron, il apparaît que la notion d'objectifs est une source d'ambiguïté fréquente. Pour Hanappi-Egger (1996) elle est source de conflits. Enfin selon le sociologue Giddens (1984) les objectifs sont négociés. « Les acteurs communiquent et négocient entre eux les enjeux portés par leurs actions » (2004, 151).

Dans la finalité, les dimensions complémentaire et communautaire sont interdépendantes de par la convergence des intérêts individuels. En effet, cela permet le partage des ressources mais aussi implique la construction d'une identité commune aux individus dans l'organisation. La communication est l'outil permettant une interprétation dénuée d'ambiguïté et la production d'un résultat unanime. Ce processus permet ainsi appropriation des enjeux et de la finalité et sont à la source de la coopération.

**L'interdépendance** une seconde dimension de l'organisation. Selon Dameron (2004), la coopération se définit également dans la production d'une tâche par la division du travail et l'appartenance à un groupe. En ce sens la coopération complémentaire met l'accent sur la complémentarité des ressources détenues et la coopération communautaire sur l'acceptation mutuelle des individus comme membre de l'équipe. L'interdépendance est donc liée par la possibilité d'atteinte des objectifs grâce à ces ressources mais aussi par le besoin de reconnaissance de chacun par les autres membres du groupe.

**L'engagement** la troisième dimension de l'organisation. Elle est issue d'une combinaison d'engagements individuels au sein d'un groupe et aussi d'engagements avec des partenaires extérieurs. Dans la coopération complémentaire l'engagement se réalise à



l'intérieur du groupe. Il assure ainsi son bon fonctionnement interne en fixant et régulant les jeux et rapports entre les individus. La coopération communautaire intervient dans l'entretien des relations l'extérieures au groupe et assure la reconnaissance de son identité.

Quelque soient les dimensions communautaire ou complémentaire, la coopération se nourrit donc d'interdépendance, d'engagement et d'une finalité commune. Chacune de ces dimensions offrent une double perspective qui construit la coopération et peut varier en fonction du type de coordination.

De Maillard (2000), évoque une mise en œuvre de ces dimensions par une construction d'espaces consensuels. En effet, puisqu'aucune solution individuelle n'est efficace, les individus sont nécessairement amenés à coopérer. La coopération complémentaire émerge alors par nécessité. La question des intérêts de chacun est donc reléguée au second plan voir détournée puisque l'intérêt commun ici la finalité, est de travailler collectivement. Le lien entre les acteurs relève plus du sens commun d'appartenance plutôt que la seule articulation d'intérêt. « La nécessité de pouvoir se référer au groupe est un élément structurant de l'action collective coopérative » (Dameron 2004,155).

Une nuance vient toutefois contrebalancer ces espaces consensuels : le temps. L'urgence aide les acteurs à se mobiliser. Ils sont amenés à trouver des réponses rapides nécessitées par des problèmes « brulants ». Sur le moyen et long terme cette notion d'urgence a développé des formes de coopérations plus durables. En effet, un langage commun s'est constitué, des relations se sont tissés et une confiance a pu s'établir.

### **3 – Entre objectifs individuels et collectifs : la coopération, une transaction sociale par la confiance. Une force face à la concurrence ?**

Selon Dameron, la coopération complémentaire se réalise dans une rationalité calculatoire avec une notion d'intérêt individuel au cœur de son développement. Un contrat est alors co-construit autour d'un objectif final laissant une liberté d'action afin d'y parvenir. « Dans la dynamique coopérative, on assiste en fait à un déplacement de la fonction du contrat : il n'est pas structurant par son fond, mais par sa construction collective. (Dameron 2002,346) Ce processus de contractualisation est éclairé par la notion de confiance. En effet,

les acteurs développent « un état psychologique où l'individu accepte d'être vulnérable, car il a des attentes positives concernant les intentions ou les comportements d'un autre » (Rousseau, Sitkin, Burt, & Camerer, 1998, p. 395). (Ibid.,346). La confiance représente ici le « pendant psychologique de la dynamique des relations coopératives » (Ibid.,346). Elle jouerait le rôle de gouvernance au sein des relations du réseau où, la coopération s'opèrerait sur un principe communautaire, gratuit sans calcul et sur la base d'une identité partagée.

A l'inverse, la coopération communautaire est par nature synonyme d'identité, de valeurs communes, d'identification sociale à un groupe. Selon Ouchi (1980), dans son analyse du clan, ce processus résulte d'un long apprentissage des traditions au cœur desquelles se trouve le principe d'adhésion à des objectifs collectifs. Sa gouvernance ne se régie pas par contrat ni hiérarchie mais grâce à des croyances fortes en l'absorption des intérêts individuels dans l'objectif commun.

Ce type de coopération comporte toutefois un risque lié à la demande de conformisme du groupe. Dans ce cas, le conflit est important et joue un rôle de « facteur d'évolution sociale (Simmel, 1908 ; Sainsaulieu, 1977 ; Anzieu & Martin, 1997 ; Allard-Poesi, 1997) » (Dameron 2004,136) ». En effet, Le changement, l'innovation, dans un groupe oblige à accepter le fait d'avoir des divergences d'intérêt, intégrer le conflit et les rôles qui s'y établissent (comme le rôle de leader).

Dès lors que l'on établit que la coopération repose sur le « désir de coopérer », (Fourdinier 2016, 196) elle peut échouer selon deux raisons non exclusives « La première tient à une motivation insuffisante, la seconde à une confiance insuffisante » (Dubreuil 2012, 85).

La confiance est ainsi vue comme un moyen de maîtriser les risques de coordination, d'opportunisme, d'incompréhension ou encore de conflits de légitimité inhérents aux représentations des acteurs. La confiance est alors reliée aux principes d'honnêteté, de compétences reconnues et au respect des règles. Elle est en lien avec l'équité, l'engagement dans l'exercice attendu et l'expertise. Une relation de confiance se construirait alors dans la durée et la coopération serait ce qui fonde un collectif de travail.

En complément à des risques, Fourdrignier souligne que la pression sur les performances individuelles casse non seulement le savoir-vivre et les solidarités mais aussi dans l'ombre, la coopération. « Il faut arrêter de mettre la pression sur les performances individuelles et se préoccuper des conditions dans lesquelles les gens travaillent ensemble (Dejours, 2015) » (2016,32). La coopération peut être utilisée comme une force regroupant des compétences en vue d'apporter un service qualitatif et complet que la concurrence ne peut fournir. « Coopérer permet de disposer des moyens d'être compétent en obtenant information et soutien ; entrer en concurrence permet d'être reconnu comme plus compétent que les autres » (Alter, 2010, 57). (2016, 32)

Selon Dumont (2015), ce gain de compétences est obtenu grâce au réseau professionnel constitué dans une finalité commune. En effet, les avantages de la coopération, sous condition d'un fonctionnement interne le favorisant, donnent à chaque professionnel l'opportunité de développer son sentiment d'efficacité. Le gain de savoirs et de compétences se fait dans l'action et offre aux acteurs la possibilité de les mettre à profit de leur organisation et de leurs objectifs.

Parce que la coopération est composée de membres de ce réseau de professionnels à part entière, et que pour Serieyx, « le réseau est une structure fragile, instable en équilibre (Dumont 2015, 30) », il est nécessaire d'avoir une coordination.

## **4- Les dynamiques d'organisations de la coopération**

### **4.1 - Les rôles de chacun dans la dynamique coopérative.**

Selon Dameron (2004) c'est dans l'appartenance au groupe et la division du travail que définissent les interactions des acteurs. Les statuts et fonctions des membres de la coopération s'entremêlent sans avoir besoin de dissocier l'individuel du collectif. La dualité coopérative communautaire comme complémentaire se construit ainsi de par le statut et la fonction des individus au sein d'une équipe.

Le sociologue Giddens (1984) réinterprète ces rôles et en distingue deux formes : L'allocation des biens qui fait référence au pouvoir d'un agent sur des objets et la ressources d'autorités des personnes se rapportant aux influences exercées par un acteur sur un autre.

Cela renvoie à la dualité de la dimension de l'interdépendance. Ainsi, d'une part, grâce à leur fonction, les acteurs utilisent les ressources et participent en tant qu'acteur à la transformation des projets. Et, d'autre part, leur statut de membres de l'équipe, leur donne l'autorité et le pouvoir de reconnaître un acteur appartenant à ce groupe. Chaque acteur joue ainsi ce double jeu, entre ressource d'autorité et capacité de transformation. Le développement du projet débloque les ressources d'allocations qui influencent et attirent les ressources d'autorités. En retour, les ressources d'autorités influencent par leur statut les capacités de transformation. Cette notion de rôle permet de réaliser le lien entre les deux dimensions et de réguler la coopération.

Dumont 2015, lui, mentionne que le réseau professionnel formel comme informel, qui compose la coopération, est organisé sans sommet stratégique ni lignes hiérarchiques. En ce sens, la compétence est la vertu essentielle des membres de cette coopération. La parité dans les relations entre les acteurs est privilégiée en l'absence de tout pouvoir hiérarchique.

Cependant, si les lignes d'échanges entre professionnels s'effectuent à partir de compétences respectives au profit d'un projet commun, il n'en reste que les dynamiques d'organisation ne sont pas si candides. En effet, dans « le réseau professionnel, comme dans toute forme d'organisation, la compétence est source de pouvoir » (Dumont 2015, 30).

#### ***4.2 – Des pilotes à la manœuvre***

En l'absence de sommet stratégique, des professionnels ont des positions particulières, Dumont les nomme les pilotes. « Le pilote est, comme le dit Serieyx, « celui qui a une vision globale de l'ensemble du réseau et qui est capable de dire ce que le réseau doit accomplir tout en veillant aux objectifs définis » (Dumont 2015, 30).

Ces pilotes sont ainsi chargés de coordonner le réseau tout au long de cette coopération de façon à la mener bien. Ils veillent à la participation de chacun dans l'atteinte des objectifs afin de conforter l'ensemble des acteurs dans leurs intérêts. Ils jouent le rôle de régulateurs des pilotes dans la formalisation de la finalité commune visée. Ils jouent le rôle à une formalisation par une convention de départ et des comptes rendus réguliers. «

Contrairement à ce qui se passe dans la pyramide, la cohérence n'est plus maintenue par le sommet, mais par un projet et des objectifs communs » (Dumont 2015, 31).

Enfin, ces pilotes s'assurent que les acteurs de leur réseau représentent bien les services, les actions autour de cette finalité dans un but d'innovation bénéfique à chaque organisation.

L'atout recherché dans la coopération est la compétence reconnue du participant qu'il mettra au service de la finalité commune. Une forme de représentativité à rapprocher avec l'objectif commun par les pilotes pour réduire les sources d'incertitudes des acteurs. Ainsi les mises en valeurs des bonnes pratiques, des innovations réussies permettent de maintenir l'intérêt général, les interactions entre les membres et la productivité du réseau.

#### ***4.3 – Qu'est-ce que le pouvoir au sein de la coopération***

Au sein d'une coopération, si l'action est interaction pour (Goffman, 1974), pour Crozier, elle est stratégie. En effet, selon (Crozier et Friedberg, 1977) l'action collective est loin d'être spontanée ou naturelle. Elle est une construction sociale, relative à une action organisée qui repose sur des règles. Seuls les rapports de pouvoir, de négociation liée aux incertitudes de la situation permettent la coopération des individus. Ainsi, trois notions majeures alimentent cette théorie : celle des actions d'acteurs, celle de pouvoir et celle de jeu.

Dans la notion d'action, l'organisation de la coopération n'est pas figée. Chacun « s'adapte et invente en fonction des circonstances et des mouvements de ses partenaires » (Crozier et Friedberg, 1977, 38). Chaque acteur joue un rôle au sein de cette partie avec rationalité et une liberté d'action. Une posture individualiste motivée par une visée commune et rationalisée par des règles du jeu.

Pour les auteurs, la notion de pouvoir est une relation humaine liée à des enjeux communs. Ces relations de pouvoirs inhérentes à la condition humaine reposent sur un contrôle fragile d'incertitudes. « Les relations aux autres sont toujours des relations de pouvoir dans la mesure même où l'homme existe [...]. Exister revient à entrer dans un champ de pouvoir » (Crozier et Friedberg, 1977, 58). Le pouvoir structure les interactions en

mobilisant des ressources autour des contraintes qui s'imposent aux acteurs dans un jeu collectif. Il revêt ainsi plusieurs caractéristiques : une relation d'échange et de négociation, mais aussi une relation instrumentale et, en partie, réciproque. Sa source est surtout liée à la capacité de manipuler la prévisibilité mais aussi à la possession d'une compétence rare reconnue. Elle est également liée à l'aptitude à influencer sur l'environnement via des réseaux et la position favorable dans un circuit de communication. Le pouvoir est à lui seul un « second organigramme » (Crozier et Friedberg, 1977, Chap 2) devant celui de l'organisation elle-même.

La troisième notion est celle du jeu défini comme « l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération » (Crozier et Friedberg 1977, 97). Ainsi l'organisation est définie dans une perspective de jeux balisés par des contraintes formelles et informelles qui délimitent des stratégies rationnelles. Ces jeux ont chacun leurs propriétés et stratégies de pouvoir parfois en confrontation ce qui amène à des coordinations complexes.

Ces jeux de pouvoirs se créés également autour de l'organisation des coopérations des politiques publiques.

## **5 - La coopération dans le management des politiques publiques.**

### **L'Essor de la coopération et du partenariat dans les politiques publiques.**

Nous avons vu que l'organisation de coopération constitue une réponse aux besoins des actions des politiques publiques. En effet, dès lors que l'ambition d'un seul acteur ne peut se traduire par ses seuls efforts, la mobilisation collective se crée afin d'accomplir la finalité définie (Dameron). L'absence de définition précise d'interface de travail dans la coopération favorise la construction collective (De Maillard). Un jeu d'acteurs (Crozier) se crée au sein d'un système qui coordonne l'organisation et leurs relations au-delà des fonctions réelles et formelles. Des jeux de pouvoirs qui s'installent entre les zones d'incertitudes, donnent ainsi l'opportunité à l'acteur d'avoir une possibilité d'action dans laquelle il peut servir ses propres intérêts.

Selon Tremblay 2003, l'efficacité de la gestion de la crise du chômage par le pouvoir public est remise en cause dans les années quatre-vingt. Une refonte du service public est

alors orchestrée portée sur la culture du service plutôt que l'exercice d'une souveraineté étatique. Pour ce faire l'Etat utilise une nouvelle méthode de management centré sur l'efficacité administrative, la promotion de la décentralisation et la participation citoyenne. « Le partenariat de service public, c'est le comportement stratégique que doivent avoir les organismes de service public (administrations et entreprises publiques) pour respecter dans leurs domaines, les principes du service public : remplir leurs "missions" et assurer un management public adapté » (Tremblay 2003, 196). Le partenariat apparait donc conçu comme une nouvelle méthode de management refondant la représentation et la participation. Un outil qui serait synonyme d'efficacité publique et d'une démocratie nouvelle et active.

### **Le territoire comme produit de réseaux de solidarité.**

Devant cette représentation de l'action publique local, la coopération, le partenariat deviennent de rigueur. Le territoire est le produit de la constitution de ces réseaux de solidarité. « Une forme de partenariat territorialisé, entendue comme une réunion d'acteurs autour d'objectifs communs, de savoir-faire collectifs, de compétences complémentaires sur un espace d'appartenance spécifique.» (de Maillard 2000, 30).

Ce type de définition de la coopération, du partenariat se retrouve exprimé de plusieurs façons. Dans les discours des acteurs locaux, les rédactions de conventions ou encore lors d'inaugurations et de signatures de contrats. Une coopération relayée par les différents médias de communication. Elle met ainsi en lumière la bonne application des politiques publiques par les élus locaux et les structures locales avec un vocabulaire choisi. "partenariats pour une ville plus solidaire", des "engagements réciproques", des "stratégies collectives" ou des "mises en commun de moyens". Un « partenariat territorialisé qui s'apparente à un synonyme de « légitimation de l'action publique » (de Maillard 2000, 30) mais aussi comme un consensus qui s'articule autour de l'utilitaire et l'identité.

L'évolution des politiques publiques de l'emploi et de son management entraîne donc une organisation et des enjeux centrés autour du territoire. Nous vous invitons dans la prochaine partie à la découverte de ce territoire tant convoité.

### III –Décentralisation Territorialisation Territorialité les enjeux d'une politique publique

Depuis trois décennies, le territoire est au cœur des discours d'acteurs politiques, scientifiques et économiques. En effet, le management des politiques publiques évolue notamment au niveau de l'emploi. Elles font alors des territoires, des détenteurs de solutions de développement socio-économiques dans l'atteinte des enjeux nationaux fixés.

#### 1- Entre territoire Territorialité et territorialisation.

Territoire, territorialisation, territorialité, ces trois mots polysémiques empruntés à la géographie sont depuis les années quatre-vingt, la thématique des politiques publiques en France.

Les scientifiques du site « Géo confluence » définissent le Territoire comme un espace délimité qu'un individu, une communauté s'est appropriée. Un espace sur lequel l'Etat, une collectivité, peut exercer son autorité. Baud, Bourgeat et Bras (2003) donnent « trois sens au mot territoire : un découpage administratif (une région) ; un espace étatique (le territoire français) ; enfin tout espace socialisé, approprié par ses habitants, quelle que soit sa taille » Les auteurs insistent sur la dimension d'appropriation du territoire qu'il soit politique ou de ses habitants. Brunet et Théry 1992 mentionne que « La notion de territoire est donc à la fois juridique, sociale et culturelle, et même affective. Le territoire implique toujours une appropriation de l'espace : il est autre chose que l'espace <sup>40</sup>».

Le dictionnaire des politiques publiques (2019) souligne qu'historiquement attaché aux relations de pouvoirs et de domination comme le suggère sa racine latine *jus terrendi* qui signifie avoir le droit de terrifier, le territoire qualifie le passage des limites aux frontières d'un espace dominé.

La territorialisation, elle, selon les scientifiques du site « Géo confluence », peut consister en plusieurs appropriations : juridique économique ou encore symbolique par le sentiment d'appartenance. Si la notion de territoire implique des limites, les acceptations

---

<sup>40</sup> <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire>



symboliques ou fonctionnelles peuvent entraîner un flou au niveau de ses limites. En effet, l'appartenance communautaire, les territoires virtuels ou encore les territoires de mobilités peuvent venir bouleverser une autre délimitation.

Selon ces scientifiques, la territorialité exprime un sentiment d'appartenance, un contenu juridique d'appropriation mais aussi possiblement d'exclusion. Ici, les territoires, quelque soient leur étendue, leur entité, ou leurs groupes sociaux, sont l'objet d'affect, de collectifs et d'individuels.

## **2 - Le Territoire, un espace de vie complexe construit autour de trois entrées : sociale, politique et psychologique.**

Même si la notion de territoire s'apparente à un espace, il est également la « matérialisation de l'étendue d'un pouvoir (Micoud, 2000) » (Moine 2006, 118). Moine (2006) met en évidence que le territoire repose sur différentes facettes. En effet, il apporte les différentes visions des auteurs comme Guy Di Méo (1998), pour qui le territoire est un espace social vécu et « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité, ».

Le territoire est complexe, il est symbole d'un espace vécu. Il est perçu avec des sentiments d'appartenances construits autour de relations humaines dans un cadre de vie locale. Un territoire matérialisé par son espace géographique mais aussi symbolique de par les représentations qui guident les sociétés dans leur appréhension de l'environnement. Un territoire se construit autour de trois entrées : politique, sociale et psychologique.

La première entrée, Politique, relève de l'appropriation par des groupes d'individus qui enferment le territoire dans des limites assez rigides et administratives. Cette construction est dominée par l'Etat, son étendue est alors un « champ d'application du pouvoir (Moine 2006, 118) ». Cette notion de propriété, d'administration, de contrôle et de gestion d'un espace délimité est fondatrice de la définition du territoire. Moine 2006 explique alors que la décentralisation engagée par l'Etat a généré de nouveaux territoires au sein desquels l'administration s'est complexifiée en s'ajoutant à d'autres actions émergentes comme les intercommunalités.

La deuxième entrée apparaît sous forme d'une organisation à deux niveaux. Celle d'un espace géographique relatant de l'action des sociétés et celui qui résulte des représentations. Une construction effectuée « au travers du vécu, du perçu, et des multiples filtres qui nuancent la perception que l'on a d'un paysage, d'une organisation spatiale, de notre voisin, nous donnons un sens aux territoires (Fourny, 1995) » (Moine 2006, 119). Le territoire qui fait ici l'identité et l'appropriation, est aussi important que l'action locale, deux éléments liés et indissociables. « C'est le lieu de constitution d'une société historique et d'une possibilité de vivre ensemble » (Biarez, 1996) » (Ibid.,119). Ces deux éléments ouvrent donc vers un espace de vie représenté par un système d'acteurs, la troisième entrée.

Les acteurs qui font le territoire sont donc la troisième entrée. Ce système d'acteurs représente les interrelations multiples liant les décideurs, les opposants, ceux qui s'allient, imposent et finalement agissent sur le territoire. Cette dimension serait essentielle, et B. Debarbieux (1999) déclare à ce propos que « le monde est institué par les individus en fonction de leurs actions et de leurs intentions » (Ibid.,119). P. D'Aquino (2002), souligne que « la référence du territoire n'est alors pas dans sa limite, mais dans la proximité spatiale » (Ibid.,119) Cet ensemble d'acteurs forme ainsi un réseau qu'il est important de réunir dans l'action territoriale. Moine 2006 en cite cinq essentiels.

- L'Etat, qui, de par ses politiques influence autant les collectivités locales que les sociétés civiles que les citoyens.
- Les collectivités territoriales au sien desquels s'expriment les acteurs politiques à l'échelle locale.
- Les intercommunalités qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les communes et le département ou la région.
- Les sociétés civiles et les entreprises amenées à développer leur environnement et à saisir des opportunités.

### **3 - La territorialité : une articulation des faisceaux en tension entre les échelles du territoire, des réseaux et des individus**

Selon DI Méo (2016), le territoire inscrit dans un espace géographique l'organisation concrète des pouvoirs qui régissent la société. Au niveau national, on y retrouve l'Etat et on décline son architecture aux niveaux régional, départemental et local. Cette dimension politique oriente le territoire comme un espace producteur d'actions collectives territorialisées autour d'enjeux communs mais aussi privés.

Les territoires politiques et les actions qui s'y territorialisent peuvent créer des tensions en fonction du rapport vécu par les acteurs et les habitants du territoire. Cette tension diffère en fonction des individus et des espaces. Elle révèle deux niveaux de rapports.

Le premier est celui du contexte, des enjeux politiques et des déterminations collectives des territoires et des actions. L'action individuelle et collective est « définie comme étant guidé par des facteurs de contingence Mintzberg (1982) » ; (Moine 2006,125) ». Le second est selon les représentations, les motivations et les stratégies individuelles. Ces tensions découlent également d'une genèse sociale et d'un effet de lieu et de territoire.

Pour DI Méo, c'est dans ces tensions que la territorialité prend son sens. Elle articule les faisceaux des tensions entre les échelles du territoire, les réseaux et les individus. « Elle dévoile la manière dont chacun et chacune tisse sa relation aux espaces qu'il pratique, qu'il se représente et auxquels il s'identifie. » (2016, 4). Le couple territoire, territorialité définit alors un complexe géographique structurant pour l'espace comme pour la société.

A la suite de la mise en lumière effectuée sur la définition d'un territoire comme espace complexe, il est important de maintenant aborder le côté politique de ce dernier.

### **IV – Evolution des politiques de l'emploi : entre politiques territoriales et politiques territorialisées**

Ces trente dernières années, ont été mouvementées dans le domaine de l'emploi. Face à un taux de chômage élevé, l'Etat français tente de trouver des solutions, et multiplie les réformes en termes d'emploi. Dans un paysage en mutation permanente, avec une décentralisation de certains pouvoirs de l'Etat, les acteurs de l'emploi tentent de s'adapter et

de se coordonner. C'est une tâche difficile, car même si le but d'un retour à l'emploi est commun, les approches et les objectifs de chacun sont parfois divergents.

## **1 De la Décentralisation à la territorialisation un désengagement de l'Etat ?**

Bouquet, Baron et Nivolle (2008) expliquent que jusqu'aux années 1980, l'Etat avait une position centrale au service du plein-emploi et générait ses propres outils pour faire baisser le taux de chômage comme avec par exemple la création de l'ANPE en 1967. L'enjeu de la décentralisation apparaît suite à apparition des notions d'employabilité et aux risques d'exclusion professionnelle. Afin d'ajuster la demande aux offres du marché de l'emploi, l'Etat délègue aux régions des compétences en matière de formation et de développement économique ainsi qu'aux départements celles relatives aux aides et aux actions sociales. Ces choix de l'Etat s'opèrent dans une logique de confier ces missions aux connaisseurs des spécificités territoriales. Ceci, afin d'apporter les meilleures réponses en lien avec l'environnement social et économique des personnes. La décentralisation implique donc un double enjeu « être au plus près des besoins locaux et de la demande des acteurs, et être en mesure de fournir une expertise indépendante non tributaire des seuls enjeux locaux ». (Hillairet 2008, 14) dans les territoires de l'emploi et de l'insertion (2008). Stéphane Guitton (2008) exprime les conséquences de cette décentralisation en une multiplication des centres de décision et un partage des responsabilités entre Etat et acteurs en vue d'assurer une cohérence d'ensemble.

En droit français, Bouquet, Baron et Nivolle (2008) décrivent que l'emploi relève de la compétence de l'Etat. C'est pour cela que le terme à employer est territorialisation et non décentralisation. Cependant, cette transformation de la gouvernance de l'Etat dans la territorialisation et la délégation de ses pouvoirs apparaissent pour ces scientifiques comme une sorte de déresponsabilisation de l'Etat.

## **2 – Pôle emploi, une fusion pour relancer l'activation, et réaffirmer sa position centrale.**

Jean-Marie Pillon et Claire Vivès (2016) expliquent comment par la création de Pôle emploi reprend ces prérogatives et relance la politique d'activation. Selon le sociologue Barbier 2002, le concept d'activation émerge dans les années 90 avec dans les domaines de l'insertion et de l'emploi. Elle naît d'une tendance de réformes des systèmes de protections sociales en Europe. L'activation est observable selon deux idéaux : libéral et universel. « Le libéral, qui s'organise autour du renforcement de l'attachement des individus au marché du travail, qui "cible" les prestations de façon punitive et étend l'aide sociale via le système fiscal ; l'universel ou "universaliste", qui s'organise autour d'un contrat de fourniture de services avec obligation réciproque de résultat, dans le cadre d'un système généreux et égalitaire de prestations universelles où le marché du travail n'est que l'un des éléments structurants, même s'il est le principal. ». (Barbier 2002, Idées, n°146, p23 (12/2006))

En ce sens, Nicolas Sarkozy accomplit en 2008 sa promesse de campagne en lien avec les conseils du Service Européen de l'Emploi déjà appliquées en Allemagne et en Angleterre et crée Pôle emploi. La fusion réunit ainsi l'agence de placement des demandeurs d'emploi ANPE et l'indemnisation ASSEDIC. Pillon et Vivès (2016) explique qu'elle s'inscrit dans la réforme de l'Etat en matière d'économie, au même titre que la territorialisation, et ce, malgré les coûts engendrés, dans une économie d'échelle au niveau des dépenses contre une maximisation dans les ressources. L'opérateur unique Pôle emploi se veut être un lieu unique destiné à accroître l'efficacité des administrations. Le demandeur d'emploi aura un seul interlocuteur mis à disposition pour être indemnisé et accompagné dans le retour à l'emploi. Un moyen pour l'Etat d'appliquer sa politique d'activation en faisant du revenu d'indemnisation une contrepartie à la recherche d'emploi, une chose impossible en maintenant le guichet unique coordonnant les deux entités. Les auteurs mentionnent que l'Etat profite de ce nouvel établissement pour établir de nouvelles règles. Ainsi, elle renforce les devoirs des demandeurs d'emploi (sanction en cas de refus d'offres en lien avec les entretiens préalable à l'emploi) mais aussi d'augmenter le périmètre des accompagnements aux personnes bénéficiaires du RSA.

Cette fusion amène un changement de gouvernance. Une convention tripartite proche d'une convention d'objectifs est signée entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi. Elle repose

sur le principe selon lequel l'activité de l'opérateur peut être orientée et contrôlée par ses prescripteurs en fixant des objectifs de résultats mesurés par des indicateurs. Le gouvernement nomme le directeur général et définit ses orientations stratégiques via les politiques de l'emploi. Elles ne sont donc pas discutées par le conseil d'administration. De plus, Pôle emploi est soumis à la Loi organique relative aux lois de financement (LOLF). Malgré la participation de l'État à son budget minoritaire, il apparaît clairement que son emprise sur Pôle emploi est très forte en matière d'emploi sur l'ensemble du territoire. Jean-Marie Pillon et Claire Vivés (2016) parlent alors de reprise des droits de l'Etat en matière stratégie d'emploi.

Pôle emploi et les autres acteurs de l'emploi ont une cible commune et unique, le retour à l'emploi même si leurs gouvernances respectives sont parfois régies par des objectifs internes différents.

### **3 - Entre politiques territoriales et politiques territorialisées deux logiques en tension.**

Selon de Maillard (2000), les politiques territoriales ont pour but de laisser libre choix aux collectivités locales dans l'application des décisions étatiques. Le local est inducteur de pratiques sociales distinguées par la sociologie des politiques sociales entre les politiques territoriales et politique territorialisées. Ils expliquent que pour les politiques territorialisées, le territoire fait l'objet d'un espace unique d'application des politiques publiques de façon verticale. Les politiques territoriales, elles, conçoivent le territoire non seulement comme un objet mais aussi comme un espace vecteur de mobilisations sociales et politiques en vue de l'application de ces dernières. « Le local apparaît comme lieu de gestion de la sociabilité et de l'identité. [...] L'action publique est donc représentée par les thèmes de la participation, du consensus et du territoire » (de Maillard 2000, 29).

Pour Pillon (2019) et Bouquet, Baron et Nivolle (2008) cette décentralisation du pouvoir de l'Etat implique une double approche. La première, macroéconomique, est basée sur le bon fonctionnement du marché du travail. Elle définit l'application des politiques d'emploi comme des actions administratives. Dans cette pratique, l'Etat reste pilote de la politique de l'emploi dans une logique descendante du déploiement de son action Le second

correspond à une visée de développement économique et social du territoire à la main des acteurs locaux avec le soutien de l'État dans les actions innovantes. Cette approche microéconomique est directement en lien avec la politique d'approche macroéconomique de l'Etat et se veut ascendante.

### **3 – Le territoire un espace concurrentiel ?**

Pillon, Remillon et Tuchszirer (2019) ajoutent à ces conceptions différentes une notion d'échelle d'intervention. En effet, en plus d'avoir des visées d'enjeux différents, les acteurs de l'emploi peuvent rayonner à différents niveaux : national, régional ou encore local en fonction de leurs ambitions et du besoin de toucher leur public cible. Pôle emploi, par exemple, régit par l'Etat au niveau national, met à disposition des offres d'emploi sur l'ensemble du territoire et rayonne au niveau local avec des agences pour être au plus près des demandeurs et du besoin local. A l'inverse, les Maisons de l'emploi, dépendante financièrement des communes, concentrent leur activité sur les publics des quartiers les plus en difficulté de leur territoire. Néanmoins, certaines autres de leurs missions, comme celles relatives au développement économique concernent des territoires plus vastes.

Cette juxtaposition de logiques ascendantes et descendantes fait des territoires un espace concurrentiel entre l'Etat (préfet, DIRECCTE...), les collectivités territoriales et les multiples acteurs agissant en leur nom (Pôle Emploi, ML, MDE ...). Ainsi, chaque acteur fait son choix de politique d'action. Deux approches et conceptions du territoire différentes qui s'en ressentent sur le terrain. Ces deux objectifs inscrits au service d'une politique d'efficacité, de lutte contre le chômage entraînent une mobilisation massive d'acteurs de l'emploi. Le scientifique Thierry Berthet dans les territoires de l'emploi et de l'insertion (2008) souligne une multiplicité des actions, des dispositifs et des intervenants qui forge une offre complexe pour les utilisateurs et impactent leur pertinence. Pour être efficace la territorialisation doit faire l'objet de coordination et d'outils afin que les collectivités aient l'autonomie nécessaire dans la construction et l'analyse du déploiement. En effet, cette juxtaposition de logiques et de visions des territoires entraîne une concurrence entre acteurs alors qu'une coordination serait nécessaire.

## 4 - Les types de coordinations des territoires

Pillon, Remillon et Tuchsirer (2019) constatent deux éléments dans leur enquête. Le premier met en évidence que la coordination dans l'organisation des relations entre acteurs varie en fonction des territoires. Le second démontre que les acteurs revendiquent une attente de « leadership » qui peut conduire à des situations de concurrence institutionnelle renforcées par le flou des réformes. Les politiques de l'emploi sont donc mises en œuvre de manières différentes sur les territoires car les instances de coordination varient. Trois types d'instances de coordination sont distinguées :

La première pourrait être qualifiée de « chef d'orchestre » dans un rôle de coordinateur pour que la mission soit menée à bien. Un type de coordination légitime pour réguler les interventions sans qu'il ne dispose d'emprise hiérarchique directe. Un rôle qui est reconnu par tous les acteurs et qui inscrit son action en matière d'emploi dans une logique de développement économique du territoire et non dans une logique administrative de contrôle du service public de l'emploi.

La seconde correspond à des réunions de concertation. En l'absence de chef d'orchestre, elles sont organisées avec des représentants des différents intermédiaires et un organisme administratif territorial pour distribuer des ressources. En général, ce sont les collectivités qui, pour des raisons de proximité avec le terrain, se chargent de la coordination. Un type de régulation qui a ses limites car ces mêmes collectivités sont inscrites dans des rapports de force et de luttes locales avec des élus dans les conseils d'administration. Un rapport de pouvoir de décision également sur les reconductions des missions que l'Etat (DIRRECTE) ne finance plus.

La troisième sorte d'instance de régulation passe par des conventions bilatérales entre opérateurs. Les chercheurs évoquent que la notion de partenariat recouvre, en fait, bien souvent des relations de pouvoir et de sous-traitance plutôt que la construction commune d'un service.

Au sein de Pôle emploi, les partenariats peuvent être « institutionnels » mais sont dans le fond imposés par la définition légale du Service public de l'emploi. Il s'agit de partenariats politiques (Direccte, Conseil Départemental, Conseil Régional), opérationnels (mission locale, Cap emploi, structures RSA) ou bien encore avec l'insertion par l'activité



économique (Pôle emploi participant au dialogue de gestion des structures IAE avec la Direccte).

Ils peuvent être aussi « de régulation ». Ils consistent à organiser la circulation des demandeurs d'emploi vers les opérateurs privés de placement ou les organismes de formation, selon le volume et le rythme déterminé au préalable par contrat.

Des partenariats « émergent » également à la main des directeurs d'agences donnent l'opportunité d'associations créatives avec les acteurs locaux et une adaptation au marché environnant.

## **5 - La coopération des acteurs une coordination difficile ?**

L'étude de Pillon, Remillon et Tuchsirer (2019), met en exergue que la coordination à l'échelle locale s'adapte en fonction des besoins et fonctionne plutôt bien. Néanmoins, la concurrence entre acteurs est bien présente dans le but d'obtenir les différentes ressources allouées. Elle entraîne des jeux de positionnement et des conflits entre les participants ou encore de la suspicion des uns envers les autres quant aux modalités de répartition des différentes ressources. La concurrence entre les acteurs locaux des politiques de l'emploi concerne aussi la question du pouvoir et du mandat de pilotage.

Pillon, Remillon et Tuchsirer (2019) s'accordent pour dire, qu'en plus des différences d'objectifs et de finalités entre les institutions, ces tensions et cette difficulté de coordination sont dus aux mouvements récurrents des réformes. Cela oblige les acteurs locaux à redéfinir constamment leurs pratiques et leur coopération tout en prenant en compte les transformations en cours et les moyens dont ils disposent.

Des coordinations sont pourtant jugées nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi et prodiguer un meilleur service aux usagers. « Agir localement au service d'une politique définie nationalement afin d'en améliorer l'efficacité. » (Meriaux 2008, 13)

En effet, dans une logique d'individualisation des accompagnements, une coordination doit se créer entre les acteurs de l'emploi, du social, de l'insertion... afin d'assurer une interface et de répondre aux besoins. Or, Pages (2008) démontre que la

mutualisation des moyens, des équipements et l'empilement des dispositifs inverse l'effet escompté et éloigne les usagers de l'administration. Ainsi le cloisonnement des services intensifie le risque d'évitement des plus vulnérables, le public ciblé.

Cet éclairage apporté par les différents auteurs et leurs concepts ont favorisé notre réflexion et ont permis d'ouvrir un regard différent sur notre environnement. Suite à cet enrichissement de connaissances, la méthodologie de recherche s'est construite afin de réaliser la poursuite de la recherche.

## Partie 4 - Méthodologie

### 1 - Mes outils de recherches

La méthodologie de recueil de données a commencé dès la construction du cadre réel. En effet, une recherche documentaire s'est imposée dès le départ afin d'analyser et de comprendre l'environnement sur lequel portait mes recherches. Cette étude s'est portée sur les documents internes, les conventions tripartites 2015 et 2020 de Pôle emploi mais aussi sur les présentations France Services et Plan Pauvreté accompagnées de leurs conventions signées entre les différents acteurs.

Afin de compléter cette étude, j'ai effectué deux séances d'observations libres. Cela m'a permis d'obtenir des indications qualitatives sur la coopération, une visibilité directe, vécue, façonnée dans les échanges et dans les propos exprimés. J'ai ainsi eu l'occasion d'avancer sur mon sujet de recherche, d'ouvrir des pistes plus concrètes à explorer et de construire ma problématique.

Lors de la première observation, comme évoqué précédemment, j'ai assisté au Comité de pilotage IAE qui s'est déroulé le 28 novembre à Strasbourg dans les locaux de la DIRECCTE. Vingt personnes étaient réunies à cette réunion animée par Pôle emploi : la DIRECCTE, Conseil Régional, Conseil Départemental et des têtes de réseaux IAE.

La seconde observation, s'est déroulée le 18 décembre à Metz. Une journée était dédiée à la construction des actions à mettre en place dans le cadre du plan pauvreté. En première partie, le Haut-commissaire a présenté les attendus du gouvernement puis, l'avancée des travaux des différentes familles de groupes (insertion Professionnelle, petite enfance, jeunesse, accès aux droits et travail social) et enfin trois ateliers de travail se sont déroulés sur les thèmes suivants : « la remobilisation du public », « les leviers de freins périphériques de l'emploi » et « les pratiques de recrutements et de confiance entre employeurs et employés ». J'ai ainsi participé aux groupes d'échanges sur les leviers de freins périphériques à l'emploi. Celui-ci était constitué d'une quarantaine de membres associatifs acteurs de l'emploi sur le Grand Est.

Au regard de mes réflexions et mes pistes de recherches affinées par ces deux supports, c'est tout naturellement que je me suis orientée vers des entretiens semi-directifs. J'ai choisi l'entretien avant tout pour avoir un contact direct avec mon interlocuteur. En effet, ce processus de communication permet à l'interviewer de construire sa pensée et de donner des informations approfondies sur l'objet fixé. L'entretien est centré sur le discours d'un individu choisi de manière pertinente par rapport au thème. Notre position est neutre avec une écoute active. Ils nous éclairent et nous font part de leurs connaissances et expériences sur la problématique abordée. La modalité semi-directive permet donc un échange sur lequel je peux rebondir et cadrer autour d'un sujet grâce à un guide d'entretien. L'ensemble doit produire un contenu de qualité, riche de renseignements, de valeurs, de réactions, de comportements et de faits. Le but est de vraiment percevoir, lors de ces entretiens, les réelles pratiques et éclairer « comment s'opère ses relations de coopération sur le terrain ? » « Comment sont-elles vécues, acceptées ? » « Comment peut-on concilier objectifs individuels et collectifs ? » « Qui les coordonne et comment ? »

Un questionnaire complémentaire était envisagé auprès divers acteurs de l'emploi mais il n'a pas pu être mis en application. La situation sanitaire a bousculé mes ambitions.

## 2 – L'échantillonnage du corpus

Afin de réaliser une étude pertinente et représentative de la coopération des acteurs de l'emploi institutionnels. J'ai ciblé neuf témoignages de Pôle emploi, du Conseil Régional, de la Maison des Régions, d'un coordinateur France service du conseil départemental, de la DIRECCTE et enfin de la préfecture.

Le corpus des entretiens est donc constitué d'un échantillonnage, de cinq hommes et quatre femmes âgés de 30 à 55 ans.

J'ai choisi quatre personnes de Pôle emploi positionnées sur les différentes strates de l'organisation (Stratégie Régionale **E2**, Mise en œuvre Départementale **E3** et enfin locale au niveau Direction **E1** et conseiller accompagnement global en agence **E4**).

Ce panel me permet de comprendre comment se joue les différentes relations de coopération à différents postes et l'interprétation de chacun d'eux.

J'ai ciblé un coordinateur des structures France Service employé au Conseil départemental des Vosges **E5**. Son regard et son expérience institutionnelle, à la fois stratégique de par la construction des actions à mettre en œuvre avec les élus et terrain avec la mise en œuvre auprès des référents France Services dans les agences, offrira une vision d'ensemble et fine sur le sujet.

Deux membres du conseil régional ont été interviewés. Une chargée de mission du service Politiques contractuelles **E6** apportera un avis stratégique sur les relations et enjeux de la coopération au sein de conseil régional. La déléguée territoriale de la Maison des Régions **E7** permettra d'illustrer le sujet avec sa vision opérationnelle.

Enfin une chargée de mission de la Direccte **E8** et le sous-préfet de Saint Dizier **E9** complètera cet échantillonnage. Ils apporteront un éclairage étatique de la coopération.

Afin d'avoir une représentativité du territoire Grand Est, les acteurs choisis interviennent sur un ou plusieurs départements identifiés de la Région. Ainsi, il est intéressant également de noter que, sauf le Sous-préfet de Saint Dizier **E9**, l'ensemble des interviewés, sont originaires et vivent sur le département dont ils sont en emploi.

Les expériences de ces acteurs se révèlent hétérogènes. En effet on distingue trois catégories : Les membres de Pôle emploi **E1, E2, E3, E4** qui ont une moyenne de 18 années d'expériences, les acteurs du conseil régional **E6** et le sous-préfet **E9** qui en ont 6 et 8 ans dans leur fonction. Enfin les plus jeunes en poste, avec moins de 2 ans dans leurs fonctions au sein de la maison des régions **E5** et du conseil départemental **E7**. Ils ont néanmoins une expérience antérieure dans leur organisation actuelle.

Une volonté d'apporter un regard utilisateurs était souhaitée. En effet, interroger des demandeurs d'emploi et d'effectuer une immersion dans une structure France Services aurait alimenté le corpus de façon intéressante. Les conditions sanitaires ne m'ont pas permis de le réaliser.

Des profils donc variés qui offrent une représentativité des points de vue institutionnels. Les expériences riches et variées des acteurs de l'emploi offriront un recul et

une finesse dans le propos. « Du sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et aux événements auxquels ils sont confrontés : leurs représentations, leurs systèmes de valeurs, leurs repères normatifs, leurs interprétations de situations conflictuelles ou non, leur lecture de leurs propres expériences. » (Campenhoudt, 244, 2017)

### **3 – Guide d’entretien**

J’ai réalisé une grille d’entretien commune à tous les acteurs. Ce guide d’entretien présenté en annexe de ce mémoire sera une boussole. Il devait me permettre d’établir un climat de confiance et pouvoir observer dans les discours des personnes interrogées, des variations dans leurs visions et représentations concernant les pratiques de la coopération. Ce recueil m’aidera à formuler des interprétations et à extraire un corpus riche de sens sur le thème étudié. J’ai imaginé trois thèmes que je souhaite explorer et que je pense nécessaires à la compréhension du sujet.

- La définition de la coopération.

Lors de mon essai de définition, j’ai évoqué la coopération comme étant polysémique. Il est donc important de comprendre ce qui se cache derrière ce terme pour mon interlocuteur. Au-delà de la définition propre cela peut m’aider à éclairer les intérêts et les valeurs que peuvent dégager cette définition de la coopération pour l’interviewer.

- L’organisation de la coopération dans le travail des acteurs de l’emploi

Dans cette partie, je souhaite découvrir comment s’articule la coopération en interne comme en externe. En effet, il est important de comprendre comment elle est mise en place et comment elle s’organise. Avec qui coopèrent-ils ? L’hétérogénéité des acteurs peut aussi sûrement nous nous éclairer sur les différences entre niveaux d’intervention et institutions, ainsi que sur les modes de coordination.

- L'appropriation et le ressenti cette coopération

Je souhaite ici constituer un corpus sur la manière dont les acteurs de l'emploi appréhendent la coopération, les enjeux qu'elle représente. Je vise à nous faire comprendre comment elle est reçue et son impact sur les institutions et sur le territoire.

Afin d'analyser les données recueillies, j'ai réalisé un tableau thématique qui répertorie et classe l'ensemble des dires des interviewés. Ci-dessous un extrait,

P o s t u r e	Adaptabilité	<p><b>E1 I 153-158</b> : On est sur un petit territoire en plus, et l'avantage et l'inconvénient, c'est que souvent <b>quand on a une personne en face de nous, on en a six parce qu'elles ont plusieurs casquettes</b>. Par exemple le directeur de la chambre des métiers et de l'artisanat, il est secrétaire général mais aussi Maire délégué d'une commune de Chaumont, trésorier de la mission locale. Donc à chaque fois lorsqu'on a quelqu'un en face de soi, il faut réfléchir à plusieurs niveaux</p> <p><b>Adaptabilité dans le travail et les relations :</b></p> <p><b>E4 L171-173</b> : Ça demande aux personnes qui vont sur ce dispositif beaucoup d'autonomie. On a vraiment beaucoup de liberté, on va en entreprise, des suivis à l'emploi, c'est un travail dense et complet avec aussi du reprotting, remplir les objectifs</p> <p><b>E6 L 166-167</b> : Après quand on regarde ce qui s'est passé globalement sur la formation ce n'était pas évident pour l'ONISEP de se repositionner ou repositionner les équipes avec tous les changements que ça suppose</p> <p><b>E7 L260-261</b> : On a réussi sur cette action ce n'est pas toujours le cas. Après c'est la communication, l'adaptabilité aussi de chacun qui a fait que.</p> <p><b>E8 L83-84</b> : Travailler dans le partenariat c'est un job à part, c'est les codes, c'est arrondir les angles ...</p> <p><b>- Face aux réformes</b></p> <p><b>E6 L161-163</b> : On a des organisations du type branches professionnelles, là effectivement c'est un grand changement pour eux qu'elles n'ont pas l'habitude de faire.</p> <p><b>Faciliter / Appui, écoute :</b></p> <p><b>E5 L75-78</b> : On a une convention avec des missions de postes et des gestionnaires avec lesquelles on coopère. Mais rien n'est réellement prescrit, c'est plus au feeling, en fonction des demandes aussi des France Services. Je suis vraiment là pour écouter et faciliter les choses.</p> <p><b>E5L83-84</b> : Le tout c'est vraiment de jouer ce rôle de facilitateur.</p> <p><b>E5 L 142-144</b> : La mission de coordination c'est aussi ça, de faire au mieux avec des gens qui tirent la ficelle à soi de tous les côtés. Le but est d'arriver à une solution la plus satisfaisante pour tout monde.</p> <p><b>E5 L269-270</b> : Je pense que c'est une question de caractère. Après il ne faut pas quelqu'un avec trop de caractère <u>non plus, on est amené à négocier donc il faut être adaptable</u>.</p>
	Position egal à egal	<p><b>E1 L 303 - 304</b> : Alors ça aide quand on arrive à se mettre au même niveau, d'égal à égal</p> <p><b>E1 L 418 - 420</b> : Après sur le management participatif est plus inné sur la capacité amener ses équipes et à se remettre au même niveau. Ce ne s'apprend pas.</p>

←
Déf
Posture
lien social
Management
Conflits
Organisation
coordination
→

L'exercice de se mettre en position de chercheur ne s'improvise pas car, même si le guide d'entretien agit comme une trame et prépare à l'échange, interviewer quelqu'un reste peu courant pour moi. Avec le recul et la relecture des retranscriptions, des rebonds complémentaires auraient été nécessaires pour affiner les propos des différents interviewés. Néanmoins compte tenu de la situation, l'ensemble des acteurs s'est rendu très disponible et ont livrés un contenu riche en expériences.

A présent, nous allons vous présenter les résultats recueillis de ce corpus.

## Partie 5 - Présentation des résultats :

Les échanges se sont révélés riches en partage d'informations. La connaissance des pratiques collaboratives et leurs expériences ont permis d'appréhender les conditions de construction et de mise en œuvre d'une coopération sur le territoire.

Pour une meilleure compréhension de cette présentation de résultats, je souhaite restituer les différents interlocuteurs de ces échanges

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9
<b>Tranche d'âge</b>	50-55 ans	45-50 ans	45-50 ans	50-55 ans	30-35 ans	35-40 ans	30-35 ans	30-35 ans	50-55 ans
<b>Sexe</b>	Homme	Femme	Homme	Homme	Homme	Femme	Femme	Femme	Homme
<b>Ancienneté dans la structure</b>	19 ans	15 ans	14 ans	25 ans	1 an	6 ans	1 an ½	7 ans	8 ans
<b>Statut</b>	Directeur Agence	Chargée de relations Partenariales Stratégiques	Chargé de relations partenariales	Conseiller accompagnement Global.	Coordinateur départemental des Maisons de Services Au Public / France Services	Chargée de projets au service des politiques contractuelles	Déléguée territoriale	Chargée de mission insertion professionnelle des jeunes	Sous-préfet de l'arrondissement De Saint Dizier
<b>Structure</b>	Pôle emploi	Pôle emploi	Pôle emploi	Pôle emploi	Conseil Départemental	Conseil Régional	Maisons de la Région Conseil Régional	DIRRECTE Grand Est	Préfecture
<b>Echelle et Territoire d'intervention</b>	Locale Chaumont 52	Direction Régionale Grand Est	Direction Territoriale 55 - 54	Locale Nancy	Départemental Vosges	Grand Est	Local Bassins d'emploi de Commercy et Bar le Duc	Grand Est	Locale Saint Dizier 52
<b>Expériences autres</b>	Conseillers ANPE 2 ans dans la Marne Animateur d'équipe dans le 39 Jura	Conseiller ANPE mixte (entreprise et demande., Responsable qualité et audit puis partenariat stratégique et politique.	Directeur Agence ASSEDIC dans les VOSGES – Chargée de relations partenariales55 puis 54/55.	Conseiller ANPE sur Epinal. Formateur Interne. Conseiller référent Travailleurs Handicapés en lien avec Cap emploi.	Agent de développement Petite enfance puis service à la population dans une communauté de communes. Conseil départemental au service des marchés publics	Collectivités territoriales	Conseillère Mission Local	Chargée de mission insertion professionnelle des jeunes à l'unité départementale	Sous-préfet en Haute Savoie Directeur de cabinet à Paris et 20 ans au le ministère de l'agriculture en provinces

Les données recueillies viennent donc enrichissent les thématiques abordées lors des échanges et apportent des informations précieuses sur la construction de la coopération, la réalité de ces pratiques, les relations qui s'y opèrent mais aussi ses limites et enfin ses enjeux pour le territoire.



## I – La coopération une construction collective ?

La constitution de ce corpus éclaire le propos du comment les acteurs de l'emploi construisent une coopération. Les données qui suivent présentent les différents points clés identifiés sur ce sujet.

### 1 - La coopération une synergie d'acteurs qui se co-construit dans un but commun

L'ensemble des acteurs de l'emploi interrogés s'accordent autour d'une définition commune. Pour eux, la coopération relève d'une union de leurs forces autour d'un même objectif

*« Un travail collaboratif autour d'un objectif commun et savoir comment on mutualise nos forces pour atteindre ensemble avec des enjeux partagés. » (E1 L 16-18) « La coopération entre les différents acteurs de l'emploi c'est la mise en synergie de l'ensemble des acteurs et des opérateurs de l'emploi pour atteindre un même objectif » (E2 L 19-21).*

La chargée de mission de la DIRECCTE (E8) introduit à la notion de projet dans sa définition. Une dimension politique dans les objectifs est apportée par le sous-préfet (E9).

*« Coopérer c'est dans un but commun, c'est réussir à s'unir dans un but, un objectif commun. Pour mener à bien un projet. Il y a vraiment la notion de s'unir à deux et plus avec derrière le but d'aller vers quelque chose » (E8 L30-32). « C'est un partage des objectifs politique et un partage de modalités de mise en œuvre. Qu'est-ce qu'on veut faire collectivement localement. Quels sont les objectifs qu'on veut atteindre et quels sont les modalités et les outils à notre disposition pour y parvenir ». (E9 L254-256).*

Les acteurs évoquent la notion de co-construction des objectifs et des actions autour d'un intérêt collectif. Cette co-construction permet ainsi une appropriation des enjeux et favorise sa réussite et l'atteinte des objectifs fixés en commun.

Selon la Chargée de relations Partenariales Stratégiques de Pôle emploi « Ça permet aussi de construire ensemble les actions et pas seulement les partager. [...] Une véritable coopération ce n'est pas seulement la mise en commun des offres de services, c'est vraiment une définition nouvelle d'action commune décidée ensemble. » (E2 L 55 – 61). Le directeur d'agence E1 ajoute : « Et bien c'est de demander aux gens, leur avis et de voir comment ils voient les choses » (E 1 L 344 -345).

De son côté, la chargée de mission de la DIRECCTE (E8) parle, elle, de codétermination « Nous depuis 2016 nous sommes dans une logique de codétermination. On est à la main

*du fait qu'on soit l'Etat mais on se voit mal construire des choses non partagées par nos partenaires les plus proches. Quand je parle de partenaires les plus proches, on retrouve Pôle emploi, Conseil régional les missions locales, la RML grand Est qui est la tête de réseau des missions locales Grand Est. » (E8 L90-95).*

La déléguée territoriale de la Maison des Régions E7 confirme et illustre le propos

*« On a mis un plan d'action partagé, on s'est retrouvé avec les acteurs de terrain pour savoir ce qu'on avait envie de mettre dedans, les axes que l'on souhaitait travailler ensemble. Pour le coup s'est venue encore renforcer ce partenariat puisque ça a été coconstruit ensemble ». (E7 L50-53).*

Un intérêt collectif repose sur un consensus selon le directeur d'agence de Pôle emploi E1 *« L'intérêt collectif ne vaut que si on est tous d'accord sur la finalité, une cause commune » (E1 L 278 – 279).*

La chargée de mission de la DIRECCTE (E8) et le conseiller d'accompagnement global E4 le confirment par un exemple :

*« Il y a un tronc commun et après sur la base des échanges, des rencontres que l'on a pu faire, ben au niveau du service on fait une proposition auprès de partenaires. Cette proposition est validée, elle est peu amendée par les partenaires puisqu'on veille à ce que chaque idée ou souhait soit pris en compte d'une manière ou d'une autre et on arrive à un consensus global » (E6 L246-250). « La priorité du conseil départemental c'est les bénéficiaires du RSA. Il préférerait que seul des demandeurs d'emplois bénéficiaires du RSA soient en accompagnement globale puisqu'eux-mêmes mettent une assistante sociale à temps plein là-dessus [...] Nous on est généraliste donc on a voulu ouvrir le dispositif à d'autres demandeurs d'emploi. Un premier point résolu où on a pu suivre les deux. » (E4 L 193-199).*

Selon les données recueillies la question du sens donné à cette coopération, à cette construction semble donc importante. Elle permet à chacun d'être acteur, de véhiculer des valeurs et de se retrouver dans le projet et aussi d'agir en fonction des attendus.

*« La coopération est très importante parce qu'elle donne du sens à ce que l'on fait » (E4 L 225).*

*« Je ne sais pas faire aujourd'hui quelque chose que je ne comprends pas et dont on ne m'a pas éclairé le sens ou quand bien même me dire c'est ça » (E1 L 338 – 340).*

Il faut être clair dès le départ afin de donner une visée et que chacun arrive à se situer.

*« Bien en s'écoutant et en étant clairs dès le départ du partenariat ». (E8 L214)*

*« Car il faut bien comprendre la demande avant de répondre ensemble et écouter ce que chacun peut apporter et savoir se situer. » (E7 L229-230).*

## 2 – L'analyse du besoin ; un diagnostic qui divise les acteurs.

Le besoin relèverait d'un constat, sa formulation serait la clé. Afin d'arriver à ce constat, la question de diagnostic est soulevée par les acteurs interrogés. Les propos apparaissent contrastés et le sujet du diagnostic divise. Il se révèle nécessaire pour quatre d'entre eux.

*« Le diagnostic est primordial. » (E3 L 43). Il est nécessaire afin d'évaluer les réels besoins du terrain. « Oui oui, il est nécessaire parce que les régions sont différentes, les besoins mais aussi les taux de chômage, les besoins de formations etc. sont très très différents » (E2 L 94 – 95) « Le département a été interviewer 400 bénéficiaires pour identifier comment ils voyaient le parcours, comment ils étaient accompagnés » (E3 L52-53). Et de ne pas être redondant dans ce qu'il se pratique déjà « Voilà je pense qu'au sein d'une même structure la consultation du terrain serait importante pour alerter et dire attention il existe tel dispositif déjà qui répond à cette problématique lors de l'élaboration » E7 L272-274*

Pour la chargée de projets au service des politiques contractuelles du Conseil Régional (E6) ajoute qu'il est utile à la fixation des objectifs et à l'évaluation de la durée de la coopération.

*« On adapte les textes en fonction des diagnostics, on tient compte des diagnostics de l'OREF et des branches puisqu'ils ont développé de plus en plus d'observatoires. C'est vraiment sur des états des lieux. L'objectif c'est d'amener les compétences et de répondre aux besoins en compétences du tissu économique » (E6 L99-102). « Ensuite effectivement le travail sur la durée de la contractualisation se fait sur la base de diagnostics et d'enjeux. » (E6 L94-95)*

Sa collaboratrice de la maison des régions (E7) confirme sa nécessité et illustre la construction du diagnostic par une de ses pratiques :

*« On a fait un groupe de travail avec Pôle emploi, la DIRECCTE, la mission locale, le département. En fait, il y avait les partenaires qui avaient envie de participer. ... L193-198 : Dans toutes ces structures il y a des personnes chargées de rencontrer les entreprises pour une raison ou une autre. On a créé une fiche de recensement de besoins que chacun pouvait remplir lors des différentes rencontres avec les entreprises. Cette fiche était très simple et mentionnait les postes recherchés, le nombre, le profil et quelques compétences. On a ensuite mis en commun toutes les fiches ce qui a pu apporter des quantités et des réponses aux demandes en recrutements » (E7 L190 – 192).*

Deux acteurs questionnent la pertinence des diagnostics. En effet, Le directeur d'agence de Pôle emploi E1 évoque une notion de temps de réactivité à avoir face au besoin. Il met en évidence que la connaissance fine de son territoire et de son public est plus efficace.

*« Nous, on connaît bien nos territoires, on est quand même sur un territoire particulier, on connaît bien la typologie de notre public aussi. Ensemble, on se dit : sur tel canton on a beaucoup de personnes qui rencontrent ces difficultés là et on construit comme ça des solutions pour l'usager. Le diagnostic c'est la connaissance de nos sujets, d'être présents vis à vis des demandeurs d'emploi et des entreprises qui nous font savoir quels sont leurs besoins et leurs attentes. ... Je pense qu'il faut être pragmatique et qu'en fonction de la situation, la vérité d'un endroit est valable pendant 6 mois et qu'au bout de ces 6 mois on changera notre projet parce ça aura évolué » (E1 L 198 – 214).*

La chargée de relations partenariales de la Direction régionale de Pôle emploi apporte elle aussi un bémol sur sa pertinence au niveau territorial notamment avec la fusion des régions de la loi NOTré.

*« La pertinence des diagnostics au niveau régional, évidemment la mise ne place de la loi NOTré et la fusion des régions sont venues quand même perturber ça. En effet le diagnostic Grand Est est moins pertinent que ne l'était les trois diagnostics Alsace Lorraine Champagne-Ardenne. Nos trois ex-territoires ont quand même des structurations à la fois de l'emploi et socio -économiques très différentes. La maille régionale dans des grosses régions comme la nôtre sont peut-être trop grosses ... L 102 Entre l'Alsace qui a un taux de chômage très faible et qui a aussi des frontaliers. La structuration de l'emploi est complètement différente d'un endroit à l'autre. On a progressé mais comme on est depuis deux ans grande région, c'est peut-être un peu moins pertinent aujourd'hui ». (E2 L 96 – 101).*

### **3 –Entre recherche de satisfaction et de subventions, quelle finalité pour la coopération ?**

#### **3.1 - La satisfaction des demandeurs d'emplois et des entreprises du territoire**

Sept acteurs sur neuf mentionnent que les coopérations s'opèrent dans une finalité de satisfaction du demandeur d'emploi et des entreprises.

*« Le partenariat est au service de nos publics, on ne fait pas de partenariat pour se faire plaisir ou pour se rendre service mutuellement entre partenaires mais c'est bien avec une finalité au service de l'entreprise et du demandeur d'emploi ». (E3 L374-378)*

*« Ensuite dans la mise en œuvre qu'il y ait des collaborations régulières et des ententes d'interventions pour le bénéficiaire final » (E6 L19-20)*

*« Je vois moi, rien qu'au niveau des délégués, donc on a chacun nos territoires, on essaye chacun d'apporter des réponses formatives qui correspondent aux besoins de nos territoires et aujourd'hui on est à*

*une époque où on réfléchit beaucoup sur les modalités de mise en place des formations, la manière la plus efficace possible pour les demandeurs d'emploi et les entreprises. » (E7 L110-114)*

Le responsable d'agence Pôle emploi souligne que des objectifs sont d'ailleurs établis en vue d'évaluer la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises

*« Après les objectifs que l'on se met, l'essentiel c'est la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises. Pour moi ce sont les plus importants à travers le retour à l'emploi puisque c'est pour cela qu'on est à la base. Voir si on est efficace comme ça. Après si on fait une opération, on mesure surtout le ressenti des gens, est-ce qu'on leur a apporté le service qu'ils attendaient de nous. C'est aussi pour ça que l'on fait des focus demandeurs d'emploi. » (E1 L 222 – 227)*

La déléguée territoriale de la Maison des Régions fait apparaître une notion territoriale

*« On regarde ce qui pourrait être intéressant d'avoir sur le territoire et comment répondre à leurs objectifs. Là, c'est la communication qui fait qu'on arrive à apporter une réponse. L'objectif de tous étant de répondre au besoin du territoire, c'est à dire apporter une réponse aux entreprises et qui font un lien avec le public que l'on a. C'est là que l'on a un rôle à jouer et à apporter. On le fait ensemble alors bien sûr qu'on a tous des objectifs à remplir mais on se le dit clairement et on travaille ensemble tout en gardant à l'esprit qu'en premier c'est répondre aux besoins du territoire et que ça serve au territoire » (E7 L 175-182).*

Le directeur d'agence de Pôle emploi souligne également qu'un système de pilotage de ces indicateurs peut être effectué grâce à des outils de suivis.

*« Oui, on en a oui. Après c'est surtout ceux qu'on se fixe nous. Les indicateurs oui si je prends missions locales, Cap Emploi oui on a un objectif de co-traitance qui conditionne une subvention derrière. Donc là, oui on met tout en œuvre pour que les gens soient bien orientés et intégrer le dispositif. Les outils nous donnent le tempo et nous disent où on en. » (E1 L 218 – 222).*

### **3.2 - Une finalité conditionnée par des ressources financières**

S'il y a bien un objectif de satisfaction d'un besoin, des ressources sont nécessaires pour l'atteindre. Trois des acteurs soulignent que les subventions dépendent de l'atteinte des objectifs.

*« L'accompagnement global est très cadré comme je disais. On a un objectif de 100 personnes à entrer dans ce dispositif à l'année et 70 à suivre en continu ». (E4 L66-67). » « C'est un objectif national les 100 personnes c'est pareil pour tout le monde dans toutes les agences. Avec le conseil départemental on doit respecter ces entrées sinon le FSE coupe les vivres. » (E4 L 122-124).*

*« Même s'il a une vision très sociale du RSA, le gouvernement attribut une enveloppe au département qui n'est pas extensible donc il faut des sorties vers l'emploi » (E4 L 195-197).*

*« Alors l'Etat du fait de sa fixation d'objectifs les éloignent un petit peu de leurs buts mais bon on est aussi dans un jeu de financeurs donc forcément il y a des objectifs » (E8 L178-179).*

Sur la question des ressources, les acteurs présentent différents points clés. Les ressources financières sont vues comme indispensables au bon déroulement d'un projet selon la chargée de relations partenariales de la Direction régionale de Pôle emploi.

*« On peut l'avoir, je pense, mais ce qui nous manque ce sont les moyens. Par exemple, ce qui a été mis en place sur la mixité. Il y a un vrai besoin. Il y a énormément de coopération à mettre en place dans ces domaines-là. On a pu le faire parce qu'il y a eu un financement européen débloqué là-dessus. Si non, la même chose ne serait pas possible à moyen constant. Si on veut de faire de l'offre de service adaptée aux besoins et puis justement de trouver des façons de faire au plus près des besoins des demandeurs d'emploi sans rester sur ce traitement de masse, nécessite quand même d'y investir en temps, en moyens humains, quelque fois en espace de travail avec des salles. Quand on le fait on voit que les résultats sont assez bons. » (E2 1358-366)*

Le conseiller d'accompagnement global de Pôle emploi ajoute que ces objectifs sont aussi dans le but de ne pas pénaliser les ressources des partenaires.

*« Alors moi, dans mon activité de conseiller global, je n'ai pas ces objectifs, ce sont les autres conseillers. Il ne faut pas oublier que ces structures mobilisent du personnel et des locaux, ces objectifs sont là essentiellement pour leur rappeler qu'il faut prescrire des prestations. » (E4 L 59-62).*

*« Bon, il faut faire attention, il ne faut pas que ça fasse doublon. Les chantiers d'insertion sont aussi financés par le FSE donc s'il intègre ce dispositif nous ne pouvons plus les suivre. Il faut temporiser de façon à faire un passage plus long en accompagnement global en fonction des besoins » (E4 L 208-211).*

Dans la continuité de cette réflexion la chargée de relations partenariales de la Direction régionale de Pôle emploi estime que la coopération permet de réaliser des économies de moyens et de réduire le nombre des dispositifs.

*« Ça permet aussi une économie de moyens. C'est à dire qu'au lieu que deux ou trois opérateurs interviennent sur les mêmes champs, si on mobilise l'expertise ça permet d'économiser des moyens et de ne pas multiplier les dispositifs pour un même public » (E2 L 52-56).*

### 3.3 – Un pilotage par objectifs : le rôle des indicateurs

L'ensemble des acteurs de l'emploi se voit soumis à une politique d'objectif partenarial. A titre d'illustration, Pôle emploi objective les activités essentielles de placement des demandeurs d'emploi et le recrutement des entreprises. Il fixe alors des objectifs qualitatifs associés à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

*« Alors au sein de Pôle emploi tout est quantifié et très très regardé par des indicateurs. ... on s'est recentré sur les activités essentielles et en plus d'indicateurs quantitatifs ... Ils sont des indicateurs basés sur des enquêtes de satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises. » (E2 L 178 – 183).*

Les objectifs et les indicateurs permettent alors de suivre les résultats et ajuster les actions en conséquence.

*« Donc on se concentre sur l'essentiel mais oui on a quand même des indicateurs qui nous permettent d'aller regarder d'année en année comment évoluent notamment les flux, le volume de personnes prises en charge, les problématiques levées, tout en restant bien évidemment dans une politique de confidentialité. » (E3 L141-144).*

Selon le directeur d'agence de Pôle emploi, les objectifs des institutions divisent les pratiques.

*« Je vais reprendre l'exemple de la mission locale qui est à côté de chez nous, pendant des années il y a eu une surenchère des actions, qui en faisait le plus. Moi, je disais toujours à mes collègues en interne mais on n'a pas le même objectif, eux ont l'objectif d'organiser des manifestations et de dépenser des finances en disant qu'on organise des manifestations et de compter le nombre de personnes qui ont poussé la porte en disant ah ben aujourd'hui il y a eu du monde, sans mesurer le résultat derrière. Alors que moi, mon mode de fonctionnement, c'est peut-être on va faire un résultat inférieur pour autant c'est le résultat, ce que ça va réellement apporter aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Là, si on fait un job dating, peu importe si on a cinquante entreprises 400 visiteurs si au final on a trois recrutements. Je préfère avoir quarante entreprises et cinquante demandeurs d'emploi bien ciblés et plein de recrutements au bout » (E1 L 267 – 278).*

Une politique de globalisation des objectifs au sein de la Direccte devrait favoriser la coopération. Elle estime que cette globalisation offrirait plus de facilité à adhérer à l'objectif commun d'une coopération.

*« Là, aujourd'hui, il y a toute une rénovation des financements où le but est de globaliser l'enveloppe et d'arrêter d'avoir cette logique de financement par dispositif. Ça, ça va aider aussi au partenariat les structures pour réussir à avoir une vision plus haute de leur activité au quotidien. (E8 L258-260).*

Selon la chargée de projets au service des politiques contractuelles du Conseil régional, les coopérations entre branches peuvent tout de même favoriser l'atteinte des objectifs individuels. En effet, l'interconnexion entre secteurs apporte à chacun.

*« En fait, à terme, l'idée c'est d'avoir une structuration identique de collaboration avec les différentes branches d'activités pour faire aussi de l'interconnexion. On le voit bien quand on est sur des secteurs d'activités par exemple des missions transverses, l'administratif, le commerce sont dans des contractualisations spécifiques qui visent à être transverses. En effet, on sait très bien qu'une personne qui se forme dans le commerce, va autant travailler dans une entreprise du bâtiment que dans l'industrie que dans le commerce pur. ... Et on a toujours un périmètre avec ces contrats d'objectifs que ça peut faciliter. » (E6 L 74-81).*

## **4 - La coopération : avant tout une coordination avec un pilote.**

### **4.1 - Un rôle incontournable de management**

Selon les interrogés, tel un chef d'orchestre, le coordinateur doit mettre la partition en musique et faire pour que chacun puisse jouer son morceau du début à la fin. Il donne le tempo pour les acteurs de l'emploi.

*« Le management est super important dans la coopération que ce soit pour y impulser une dynamique, que ce soit pour donner la ligne de conduite et ensuite continuer à le faire vivre tout en l'adaptant. » (E6 L204-206).*

*« Et puis il faut un peu de rigueur sur le suivi car si on veut que certaines choses prennent sens il faut de la rigueur. Si on ne suit pas bien, on ne sait pas ce qui se passe et souvent ça finit par tomber à l'eau. Donc dans un premier temps, il faut de la patience et de la bienveillance pour accompagner tout le monde et de la rigueur pour assurer le suivi, redresser la barre quand ça ne va pas et être un peu ferme pour rappeler les objectifs. (E2 L 425-429)*

Le coordinateur est moteur. Il pilote, motive et montre l'exemple.

*« Je vais revenir sur la première signature de convention d'accompagnement globale que l'on a mise en place avec le département de la Meurthe et Moselle [...] La Meurthe et Moselle a été le second département français à signer, le premier du Grand Est. Il y a eu une véritable volonté politique de la part de Michel Dinet, président du conseil départemental et de l'association des départements de France à l'époque. Il avait toujours, même avant ça, mis en place des coopérations et des expérimentations très à la pointe en faveur des BRSA. » (E2 L 371-381)*



*« Alors ce n'est pas Michel Dinet qui était présent aux réunions mais ses équipes. Le fait qu'il le porte comme ça dans son département a vraiment motivé les équipes et du coup c'était très agréable parce qu'on sentait des deux cotés la volonté d'avancer. Alors c'était une signature imposée à la base mais on sentait vraiment que les deux cotés avaient envie d'aller plus loin et de faire une proposition inintéressante. » (E2 L 391 – 395).*

*« Je sais que c'est différent d'une maison de la Région à une autre, on en revient au management. Ça dépend des chefs de services, le mienne accorde une grande importance à la coopération. » (E7 L141-143).*

Mais aussi un facilitateur qui écoute et accompagne.

*« On a une convention avec des missions de postes et des gestionnaires avec lesquels on coopère. Mais rien n'est réellement prescrit, c'est plus au feeling, en fonction des demandes aussi des France Services. Je suis vraiment là pour écouter et faciliter les choses. » (E5 L75-78). « Le tout c'est vraiment de jouer ce rôle de facilitateur. » (E5L83-84). « Après on peut être là en appui s'ils le souhaitent. » (E6 L164).*

Pour les acteurs interrogés, le pilote s'assure de développer la communication essentielle afin de créer du lien, valoriser l'ensemble des acteurs en les laissant partager leurs idées et leurs pratiques. Elle est source de régulation et peut faciliter l'anticipation d'une future tension.

*« Notre responsable de service nous réunit tous les mois et demi tous ensemble. C'est pour échanger sur nos activités et créer du lien les uns avec les autres » (E7 L134-136).*

*« Je vais créer le temps de l'échange avec les collègues les jeudis après-midi lors de la fermeture de l'agence ou à un autre moment si c'est nécessaire. On ne se réunit pas forcément en salle de réunion, en général on se met dans le hall d'accueil quand on est fermé. Chacun est libre de venir et intervenir. Je lance un sujet, et surtout la première question que je vais leur poser c'est comment ils voient la chose, quelle est leur vision. Est-ce qu'ils auraient des idées pour déployer les choses ? Je ne présente plus aucun support qu'on pourrait m'envoyer de x pages qui est totalement indigeste, ça n'a pas de sens. » (E1 L 114 à 121).*

*« On vient en appui, on est en relation avec les uns et les autres, on partage les bonnes pratiques qu'on peut voir sur plusieurs secteurs puisque nous avons chacun plusieurs secteurs donc c'est ce qui facilite aussi une vision transverse » E6 L114-117*

*« Pour autant, quand on est dans le participatif et qu'une tension née, c'est plus facile de la mettre à visage découvert et dire ok, il est là le problème et se dire qu'est-ce qu'on fait collectivement. Aujourd'hui, je joue plus le rôle de régulateur mais surtout de les inciter à réguler les choses ensemble et d'évoquer les difficultés. » (E1 L 441 – 447)*

*« Ce n'est pas toujours évident, on le voit avec les opérateurs qui n'ont pas forcément les mêmes objectifs que les MSAP. Après on discute pour y arriver, on échange pour aboutir à un arrangement un consensus. » (E5 L 139-141).*

Cette définition serait ainsi nécessaire au pilotage

*« Si on fait une coopération efficace ça permet aussi de mieux piloter et suivre les actions. Parce que, si on se met d'accord entre plusieurs acteurs, ça permet de définir un objectif commun, des contributions individuelles de chacun des acteurs et de piloter et de suivre les actions mises en place » (E2 L 49 – 52)*

Enfin le pilote recadre pour éviter les tensions.

*« Et bien, à un moment donné, le repositionnement des activités, quand elle est imposée par une loi, même si elle est annoncée, ça suppose de replacer le partenariat et de replacer les interventions des uns et des autres pour éviter qu'il y ait ces tensions, ces frictions qui n'ont pas lieu d'être puisqu'on cède la main facilement. » (E6 L158-161).*

## **4.2 - Qui pilote sur le territoire Grand Est ?**

Après avoir vu quel pouvait être son rôle, nous pouvons nous interroger sur l'identité du pilote. La réponse à cette question est très hétérogène. En effet, les acteurs de l'emploi n'ont pas la même vision sur le sujet.

Deux acteurs de l'emploi interrogés estiment que celui qui finance pilote

*« La préfecture et le département se sont donc mis d'accord pour que ça soit le département qui porte le poste. Le département porte le poste mais n'est pas financeur à 100%, les gestionnaires sont co-financeurs. Il y a une quote-part de chaque gestionnaire en fonction du nombre de MASAP. Du coup, on coordonne selon les directives des élus. On les réunit régulièrement pour avoir les directives... à la base on travaille pour eux. » E5 L102-107.*

*« Celui qui finance, pilote. C'est logique en quelque sorte mais c'est dommageable » (E8 L246-247)*

*« Oui, si la Région met de l'argent dans tel dispositif pour atteindre tel objectif, elle va vouloir porter le truc pour dire c'est moi qui fait. » (E9 L283-284)*

Le sous-préfet insiste sur le fait que le conseil Régional décide et a les budgets.

*« Je pense qu'aujourd'hui, c'est la région qui a les compétences et les outils pour pouvoir faire. D'avantage que l'Etat. Le transfert de compétences a changé la donne. Le contraste pour moi a été saisissant entre mon premier poste en arrondissement et aujourd'hui, j'ai bien vu la différence. » (E9 L112-115)*

*« Après, dès lors qu'on dit qui a l'argent et qui fait quoi, c'est toujours la Région qui gère » (E9 L154 – 155).*

Ou encore l'Etat avec la DIRECCTE qui revendique son statut.

*« Même si on reste l'Etat, ça reste à nous de trancher ou de décider quand il est nécessaire. » (E8 L135)*

D'autres expriment un point de vue différent. C'est en fonction de la personne qui initie le projet de coopération que le pilote est identifié.

*« Ça va dépendre du projet en question. Si c'est un projet formation, là effectivement, c'est la Région qui a la compétence. C'est, en général, celui qui initie la demande, le projet qui coordonne les choses. Je vois quand c'est Pôle emploi qui nous sollicite pour une formation, c'est eux qui prennent la main et inversement si j'ai un besoin d'une entreprise je vais associer Pôle emploi et d'autres partenaires et c'est moi qui prends la coordination. » (E7 L150-154).*

Enfin, certains parlent de co-pilotage.

*« La DIRECCTE puisque l'Etat pilote l'IAE, La région qui co-pilote l'IAE, notamment par rapport à un certain nombre de financements d'actions de formations. Il y a le département qui est aussi financeur d'un certains nombres d'actions, il y a un cadre IAE avec le département spécifiquement en charge de ça. Et Pôle emploi avec la gestion des agréments et la relation avec les structures pour professionnaliser les acteurs qui sont dans les structures IAE. » (E2 L22-27).*

## **5 – Un besoin de temps, de stabilité et de sens**

Si comme évoqué ci-dessus, le diagnostic peut permettre d'évaluer la durée de la coopération du projet, le facteur temps est nécessaire dans sa construction et son développement.

*« Ça a pris beaucoup de temps et aujourd'hui nous avons bien une collaboration et c'est ici qu'elle a pris tout son sens du début à la fin et jusqu'à son pilotage et sa coordination. » (E3 L341 – 342)*

Le fait d'avoir le temps de réaliser les actions, mais aussi une stabilité dans les interlocuteurs apporte des repères, des habitudes de travail et un gain en efficacité. La personne Chargée de projets au service des politiques contractuelles au conseil régional souligne cette notion de stabilité dans le temps.

*« Pour que la coopération soit encore plus efficace, il faudrait une certaine stabilité au niveau des partenaires [...] Le format décliné est fait pour réussir, après il faut avoir le temps d'agir et ça c'est dans une stabilité qu'on peut agir effectivement à long terme » (E6 L281-284).*

Elle précise que cette stabilité compte face aux différents plans gouvernementaux, réorganisations ou reformes.

*« Après la coopération, je pense que la stabilité des partenaires est importante. Ce qui n'est pas forcément le cas, ajouté à cela les différents plans gouvernementaux, les réorganisations, donc heu voilà. Je veux dire que tout a bougé depuis deux ans. Les choses se mettent à nouveau en place et on a pu voir, que justement quand on avait un partenariat, une coopération établie avec des partenaires ou avec une animation les différentes commissions du Crefop, on voit qu'un lien est fait, une récurrence, que les sujets continuent et ça donne une certaine stabilité qui permet d'avancer. On sait très bien que quand on a des organisations qui bougent ce n'est pas évident. » (E6 L 146 -147).*

Ces réformes ont également un impact sur le sens de l'action selon la chargée de mission de la Direccte.

*« Oui, mais là encore une fois, les manager n'ont pas une place facile non plus. Suivant les époques où on est... heu ... tout est réformé, c'est difficile de trouver du sens dans ce qu'on fait et le manager et, parfois aussi, souffre de ce manque de sens et il faut qu'il nous donne du sens à nous derrière ce qui n'est pas simple pour eux du coup. Et dans ce secteur là ça change sans arrêt. » (E8 L 301-310)*

Après avoir abordé la construction de la coopération les personnes interrogés, nous éclairons sur leurs pratiques.

## **II – Le cadre et les pratiques de la coopération**

Après avoir examiné le mode de construction des coopérations, Le corpus nous permet également de comprendre comment ces dernières s'opèrent. Les acteurs de l'emploi interrogés dévoilent le cadre dans lequel elles s'inscrivent, comment elles se jouent et se pratiquent.

### **1 - Des Politiques Publiques qui fixent le cap**

Les acteurs institutionnels interrogés font apparaître des politiques de l'emploi descendantes à multi-niveaux.

Au niveau Européen, le FSE investit le champ de l'emploi notamment dans l'accompagnement global et fixe les objectifs.

*« C'est le FSE qui fixe les objectifs » (E4 L 118). « On n'est pas attendu d'ailleurs sur la reprise d'emploi, le FSE souhaite un accompagnement qualitatif » (E4 L 74 – 76).*

Pour le niveau national, c'est la vision d'une politique descendante sur les territoires qui est mise en lumière.

*« Les politiques publiques fixent de grands objectifs et demandent à chacun des opérateurs de l'emploi d'y contribuer. Soit sur l'ensemble de l'objectif, soit sur une partie en fonction de leurs compétences et leurs domaines d'expertise. » (E1 L 21 – 23).*

*« C'est le ministère qui détermine nos attentes dans le cadre du dialogue de gestion. C'est redescendu en local, chacun remplit sa partie et ça remonte pour étude par le biais des directeurs régionaux. Il y a ensuite un échange sur ce qu'il faut améliorer, les objectifs de l'année suivante. etc. ... C'est vraiment le ministère qui construit ces documents-là. A l'inverse, nous, on construit le dialogue de gestion des missions locales. » (E8 L119-123).*

Ces politiques publiques influencent alors les actions des acteurs de l'emploi tout en introduisant un devoir de coopération.

*« Pôle emploi reste un service public de l'Etat avec une forte pression des politiques publiques sur nos services et actions. » (E2 L 292 – 294).*

*« Même si le partenariat relève d'une stratégie nationale, voulu par tous et le gouvernement » (E3 L266 – 267).*

*« Les missions locales ont un réel devoir de partenariat, c'est stipulé au sein de la Convention pluriannuelle d'objectifs elles sont pivots de l'insertion professionnelle des jeunes et ça, elles ne peuvent pas le faire seule » (E8 L127-129).*

Ces politiques peuvent aller jusqu'à identifier des partenaires imposés. Sans cela, certaines coopérations ne s'opèreraient peut-être pas.

*« Moi, au quotidien, c'est formalisé avec des instructions qui nous demandent très clairement de travailler en partenariat, de mener un comité de pilotage parrainage et avec telle telle telle et telles institutions. Là, on peut parler de formalisme en effet » (E8 L142-144).*

*« Après, je vais vous dire que s'il n'y avait pas eu territoire d'industrie je ne sais sûr qu'ils nous auraient beaucoup fréquenté les gens de la Maison de la Région. Au quotidien, la coopération peut se faire, mais les directions ministérielles la favorisent ». (E9 L173-176).*

Ces politiques amènent également une responsabilisation de l'institution en charge de leur traduction sur le terrain.

*« Il y a un partage d'information mais en même temps à chacun de définir sa feuille de route. » (E6 L163-164).*

*« Après on rebascule au niveau des départements cette politique régionale co-déterminée dans la majeure partie des cas, au niveau des unités départementales, à elle de se saisir des sujets et de les répercuter sur les territoires » (E8 L95-97).*

Ainsi, au niveau des territoires, une coopération peut être attendue mais elle est libre d'expression en local.

*« Elle est attendue, ensuite la manière de l'exprimer, de l'animer et de la poser dans la contractualisation et bien finalement c'est là qu'on s'adapte à la demande des secteurs. Donc pour moi elle s'adapte. Par exemple il était demandé qu'on ait un contrat d'objectif sur les métiers de l'artisanat, on est d'habitude sur une contractualisation avec un secteur d'activité. Je veux dire on l'a approché puisque c'était une politique régionale de soutenir l'artisanat donc là on l'a adapté au cadre mais avec une certaine liberté. » (E6 L 216 – 221)*

*« Après, il y a tout ce qui relève du local, Jean Bassère y tient beaucoup, en disant il y a une stratégie mais c'est quand même le locale qui fait vivre le local. Vous avez des besoins spécifiques en local, il ne faut pas les obérer. Encore une fois il est important qu'à partir de l'analyse des besoins tels qu'ils ressortent, vous puissiez mettre en place toutes les coopérations que vous jugez utiles pour pouvoir y répondre » (E3 L118-122).*

## **2 – Des coopérations de plus en plus cadrées**

Pour les acteurs interrogés, la coopération dans le domaine de l'emploi n'est pas une pratique nouvelle.

*« Les coopérations entre acteurs ça fait longtemps qu'on le fait dans le domaine de l'emploi. Les acteurs historiques du SPE, Service Public de l'Emploi ont quand même l'habitude depuis un certain temps de travailler ensemble, de faire des diagnostics partagés pour analyser les besoins et les actions communes. Ce sont des choses qui sont relativement anciennes, je dirais depuis une vingtaine d'années. Après ce qu'il y avait, il y a vingt ans, c'était vraiment plus balbutiant en termes de coopération que ce qu'il y a aujourd'hui. Mais oui, ça fait environ vingt ans que les politiques de l'emploi et les actions sont coordonnées entre les opérateurs historiques du SPE. » (E2 L 66 – 75).*

La coopération ferait l'objet depuis dix ans d'un mouvement global de formalisation selon les personnes interrogées. E2 évoque une évolution des pratiques avec une concrétisation de coopération via de « vraies » conventions, un renforcement du pilote et plus de rendre compte.

*« Après ce qui s'est passé dans les dix dernières années c'est que les coopérations ont prises plus de formes concrètes avec des vraies conventions, de vraies actions communes avec beaucoup plus de suivi et de pilotage de ces actions-là, beaucoup plus de compte à rendre aussi à l'Etat qui décide de ces choses-là. » (E2 178 – 81).*

*« Je suis conseiller accompagnement global, un dispositif inclusif qui accompagne un public très éloigné de l'emploi et pour éviter l'exclusion. Il est financé par le Fond Social Européen et qui fait travailler ensemble conseil départemental et Pôle emploi. Donc pour le coup c'est très cadré, il y a une fiche de poste, c'est une mission qui est renouvelé tous les ans avec une convention tripartite signée sur 3 ans entre Pôle emploi, le conseil Départemental et le FSE » (E4 L 29-35).*

*« Alors il y a beaucoup de chose dans nos partenariats qui nous sont imposés par le cadre légal. Les conventions de coopération se déclinent du niveau national jusqu'au local donc là on n'a pas bien le choix. Quand on regarde les modes de fonctionnements avec le conseil régional ou le conseil départemental que ce soit dans le cadre de l'accompagnement global ou lié au PIC et bien forcément il faut qu'on participe à ces instances et donc là ça nous est imposé. » (E1 L 185 – 190).*

Ce cadrage peut demander des coopérations vécues parfois comme des injonctions

*« Si à un moment donné on impose parce que politiquement ça doit être comme ça, ça sera vraiment investissement minimum. Si je sais que c'est vraiment que pour être beau sur la photo, l'objectif sera plus de tirer parti des participants pour entrevoir de futures opérations qu'on pourra mettre en place ensemble dans un but commun » (E1 L 295-299).*

## **2.1 – Différents types de formalisation**

Nous avons vu dans ce corpus que les coopérations sont de plus en plus cadrées par différents types de formalisations. Les acteurs de l'emploi nous expliquent les différentes typologies existantes :

- Les marchés publics

*« On a aussi des coopérations qui se font par appels d'offres, par l'intermédiaire de marchés. On identifie ça plus comme des prestataires puisqu'il y a une rétribution financière. Ça n'empêche que c'est une coopération. Et là, quand on est dans un marché, les choses sont extrêmement écrites (les contributions, les attentes, les paiements, les conditions d'accompagnements, etc. Elles sont détaillées et de plus en plus suivies parce que c'est pareil il y a quelques années, on faisait des conventions, des marchés » (E2 L 119 -125).*

- Des conventions de co-traitance.

*« On travaille en co-traitance, c'est à dire que nous on finance à raison de 30 % Cap emploi et les missions locales. Ça induit un droit d'envoyer un quota de personnes à faire suivre en mission locale ou chez Cap emploi. Donc Pôle emploi paye Cap emploi pour faire suivre 30 % de demandeur d'emploi reconnu travailleur handicapé à notre place, c'est de la co-traitance .... L51 : Donc là, voilà, c'est très cadré avec des conventions de co-traitance ». (E4 L44-45)*

- Des conventions opérationnelles

*« Une convention opérationnelle dans laquelle Pôle emploi est de la partie mais qui suppose ensuite de la décliner dans l'élaboration de l'offre, le travail avec les OPCO et les branches sur l'apprentissage avec l'Education Nationale. » (E6 L 29-32).*

*« Si on est dans une relation avec des partenaires dans des cadres très précis. Par exemple le CIDFF de la Meuse là nous avons une convention de suivi dédié depuis 2014. Nous sommes au conseil d'administration, la structure prend en charge un certain nombre de femmes en suivi. Ça prend une dimension formelle parce qu'il faut conventionner tout ça, les conventions d'hébergement tout ça » (E3 L72-77).*

Cette formalisation raisonne comme une feuille de route qui mentionne les objectifs, les rôles, les actions. Une clé pour que chacun trouve sa place, puisse s'investir enlevant toute ambiguïté.

*« On essaye dans la mesure du possible de formaliser de façon à ce que ça soit gravé dans le marbre où l'on ne soit pas obligé de revenir en arrière. On essaye d'avoir une feuille de route commune. » (E8 L139-141).*

*« Je pense que le formaliser est plus productif. C'est cadré, chacun sait qui fait quoi. » (E9 L168).*

*« Ensuite au niveau des relations, ça suppose l'établissement des conventions de partenariats en fixant des objectifs. Alors soit sur des thématiques puisqu'on fait des conventions de coopération avec Pôle emploi et l'Agefiph sur la thématique du handicap. » (E6 L25-28).*

Ce cadrage permet un ajustement en cas de besoin lorsqu'il peut évoluer.



« Je pense que quand c'est formalisé c'est mieux. On peut cadrer, suivre, réajuster les choses en cas de manque et réajuster les objectifs. » (E2 L144-145).

Cette formalisation permettrait d'éviter ainsi les effets de concurrences entre acteurs.

« On est deux acteurs de l'emploi sur le même territoire pour bien caler les choses voir qui fait quoi et ne pas se marcher dessus et éviter les effets de concurrence. Apporter un formalisme peut aider à avancer » (E8 L159-161).

Néanmoins, la formalisation n'est pas gage d'opérationnalisation

« Nous sur le territoire, on a cette information qu'il y a une convention de partenariat qui a été signée avec telle entreprise, etc. Cette convention est signée aux sièges de la structure et de la Région et, sur le terrain, ça ne redescend pas. Là, on formalise mais il ne se passe pas grand-chose sur le terrain. » (E7 L 67-72).

### **3 - Les pratiques de la coopération**

Les acteurs institutionnels de l'emploi évoquent une coopération cadrée par des politiques publiques descendantes mais libre d'application sur le terrain. Dans cette partie ils décrivent comment elle s'organise en pratique.

#### **3.1 Une pratique de coopération en mode projet**

Les acteurs interrogés soulignent l'importance d'un travail en mode projet qui apporte une structure et facilite la coopération.

« En interne au niveau de la direction ça va de soi et le groupe projet le facilite » (E6 L125-126).

« L'attitude de fonctionnement en mode projet est très importante » (E6 L275-276)

« On se met en mode projet. On fait le constat d'un besoin au niveau du territoire et on définit les plans d'actions qui en découlent » (E9 L266-267).

### **3.2 Des coopérations différentes en fonction des positions dans l'organisation.**

Les propos des interviewés mettent en évidence deux visions de coopérations différentes en fonction de leurs positions dans l'organisation. Ainsi le stratégique se positionne au niveau national et régional, l'opérationnel au niveau local avec plus ou moins de formalisation.

*« Il y a le volet stratégique qui, là, est dans les mains du directeur général. Les grandes orientations sont prises par aux pointes d'efforts (CAP Emploi...) ça relève de la stratégie, les grandes conventions déclinées au niveau locales » (E3 L114-117)*

*« Au niveau régional, bien évidemment tout est cadré par une convention. Exemple avec la région tout est cadré au niveau par des conventions, mais nous, au niveau local, nos coopérations sont informelles » (E3 L79-81)*

*« Au niveau local, on était plus sur un partenariat opérationnel, sur l'orientation d'un jeune sur le territoire via ce dispositif » (E8 L132-134)*

*« Après quand on va passer du côté plus enjeux et plus politique notamment avec les conseils régionaux, le formalisme devient nécessaire pour cadrer les choses » (E8 L154-156)*

### **3.3- Des pratiques différentes entre les territoires du Grand Est.**

Le corpus donne à voir une pratique de la coopération évidente dans la Meuse, et la Haute-Marne. En effet, les difficultés de ces territoires mais aussi la densité de la population renforcerait la mobilisation et faciliterait la communication entre les acteurs.

*« Si je prends l'exemple des départements, dans le 55 on a très très peu d'intérêts à fonctionner les uns sans les autres. Parce que les ressources humaines et financières sont limitées pour les structures qui sont de taille beaucoup plus réduite. Du coup, de la complémentarité on va en tirer une force directe et plus mesurable » (E3 L300-303).*

*« On est un petit territoire, si on schématise un petit peu, on peut dire qu'on cumule les difficultés, on est un territoire rural avec un accompagnement de public en précarité, on perd des habitants tous les ans. Il y a beaucoup de choses qui font que ce n'est pas forcément évident de travailler pour l'emploi et l'insertion en général. Le fait qu'on soit un petit territoire aide aussi beaucoup. On a des relations assez proches dans la façon de fonctionner. C'est vraiment général pour l'ensemble des partenaires. » (E7 L 15-20).*

*« . Plus le département, la Région est importante, bon je parlerai plus des départements en l'occurrence, pas forcément en termes de superficie puisque la Meuse a une grande superficie avec à peine 200 000 habitants. Plus le territoire est à taille humaine, plus il est facile de collaborer. » (E3 L 292-294).*

*« Après oui, sur certains territoires avec une population vieillissante, en déclin je pense que là, les partenaires n'ayant pas la solution seuls collaborent beaucoup plus. » (E6 L318-320)*

Dans les départements plus denses en population plus la coopération est complexe et formalisée comme dans le 54 et le 57. Les personnes interrogées soulignent que le nombre de personnes influencerait une organisation plus hiérarchisée avec un processus de contact plus normé et donc moins opportun aux échanges.

*« Si on prend des agences comme Nancy, Reims, Metz, sur une seule ville il y a plusieurs agences donc ça veut dire que sur une seule ville il va y avoir des interlocuteurs différents pour chaque agence. Du coup c'est beaucoup plus hiérarchisé aussi que dans les petites agences. Il y a un travail de confiance, alors je ne dis pas que dans les grosses agences il n'y a pas de confiance vis à vis de leurs collaborateurs mais le travail est distribué différemment, il est plus hiérarchisé. » (E7 L85-90).*

*« En creux, a contrario, plus les structures ont tendance à être macrocéphales et positionnées sur un territoire important en termes de densité de population et d'acteurs plus ça va être compliqué. C'est mathématique plus il y a d'acteurs autour de la table, plus la structure est importante moins c'est facile » (E3 L 295-299).*

### **3.4 – Des pratiques coopératives Informelles**

Même si les acteurs de l'emploi mettent en avant une coopération formalisée et cadrée telle une feuille de route, la pratique informelle se révèle aussi efficace et facilitatrice. L'association formelle / informelle seraient complémentaires pour les acteurs de l'emploi.

*« Je pense que dans un travail au quotidien comme moi je peux avoir dans le dispositif dans des choses plus opérationnelle, le fait que ça soit non formalisé ça ne bloque pas dans les démarches » (E8 L152-154).*

Cette pratique permettrait d'enrichir le projet et de trouver des solutions adaptées en vue d'atteindre son but.

*« Après oui, il y a beaucoup d'échanges informels au niveau des interlocuteurs régionaux. En fait au niveau des services il y a des référents sectoriels pour l'offre de formation continue. Ils travaillent avec les*

*maisons des régions et nos collègues délégués territoriaux qui eux sont en liens avec le réseau locale d'entreprises, de partenaires institutionnels ou encore de l'orientation pour apporter des projets et des actions sur mesures. » (E6 L66-71).*

*« Après quand on n'arrive pas à poser un fonctionnement avec un cadrage précis, c'est là qu'il faut se débrouiller. Il faut mettre en place des choses moins formelles, des solutions de contournement. » (E4 L 165-167).*

Au sein de notre corpus, la part de pratiques formelles et informelles est très hétérogène. Elle varie en fonction des acteurs. En effet on retrouve la différence entre positions stratégique ou de direction et opérationnelle. Pour les acteurs stratégiques les coopérations se révèlent majoritairement plus formelles

*« Alors je dirai que c'est du 80% formelle [...] et une vingtaine de pour cent du non formalisé. » (E2 L139-140).*

A l'inverse, les acteurs plus dans l'opérationnel et la mise en œuvre au niveau local tendent vers une majorité de pratiques informelles *« je dirais 70 % d'informel et 30 % de formel »* E7 L65. Seul le sous-préfet annonce une pratique à part égale *« je vais dire 50/50. »* E9 L 164.

Pour E3, la pratique informelle est favorisée sur le territoire de Meuse. Comme évoqué, la taille du territoire et sa densité de population entrainerait moins de formalisme et de hiérarchisation au sein des institutions. Des relations à taille humaines plus informelles seraient opérées sur ce territoire en difficulté de dépopulation.

*« Au niveau régional, bien évidemment tout est cadré par une convention. Exemple avec la région tout est cadré au niveau par des conventions, mais nous au niveau local nous coopération sont informelle » (E3 L 79-81)*

#### **4 - Une coopération pour plus d'efficacité**

Selon les personnes interrogées, dans le cadre d'une politique d'efficacité la coopération est un outil qui permet de fournir un service de qualité en complémentarité. Pour eux, la coopération est source d'efficacité, d'efficience et d'épanouissement.

*« Bien, l'avantage c'est qu'ensemble, on peut mieux agir et faire plus, et surtout, mieux connaître et offrir un service public qui soit plus efficace. » (E6 L227-228).*

*« La coopération est indispensable si on veut être efficace, si on veut regrouper des forces pour atteindre des objectifs c'est évident qu'on y arrive mieux en étant en coopération les uns avec les autres. Chacun ayant des capacités à faire sur un objectif. » (E9 L295-298)*

*« Aujourd'hui cette autonomie, cette prise d'initiative, cette confiance apporte le souci du travail bien fait et du résultat, c'est du bonheur. Hier, on arrivait à nos objectifs mais on ramait et aujourd'hui c'est plus facile. En plus, je pense qu'ils y trouvent du plaisir à travailler comme ça, de l'intérêt. » (E1 L 460 – 463).*

Après une mise en évidence du cadre et des pratiques de la coopération la suite du corpus nous amène vers la dimension humaine.

### **III – La coopération c'est avant tout des relations humaines.**

Nous avons vu dans notre cadre théorique que le lien social représente les relations qui unissent les personnes entre elles. L'ensemble des acteurs s'expriment autour de ce lien social et nous livrent leur ressenti par rapport à une coopération vécue.

#### **1 – Coopérer mais avec qui ?**

L'ensemble des acteurs de l'emploi coopèrent majoritairement avec des partenaires institutionnels. Des employeurs, des agences intérim ou des associations implantées sur les territoires du Grand Est viennent compléter ponctuellement les relations.

*« Hé bien, tous les acteurs institutionnels, CAP emploi, le Conseil régional et départemental, missions locales, les mairies. Aujourd'hui nous avons une grosse relation avec les services économiques de la mairie et de madame le Maire. Et puis tout ce qui est au niveau des employeurs, des branches, des chambres consulaires » (E1 L 150 – 153)*

*« La préfecture essentiellement puisque c'est elle qui valide les labellisations France services. Elles ont une vision globale. Après on a les financeurs et puis les autres partenaires comme des associations liées services à la population. [...]. Alors les gestionnaires représentent 6 collectivités qui gèrent les 34 MSAP des Vosges. Il y a des Communautés de communes, des PETR, communauté d'agglo. » (E5 L50-58)*

*« On a le double niveau avec des transversalités horizontales entre institutions département, DIRECCTE, Région et Pôle emploi et, verticale avec une collaboration en lien entre ces mêmes institutions et les structures IAE. » (E3 L 190-193).*

*« On a des conventions avec Pôle emploi pour les achats de formation, on en a une autre avec le département [...]. Il existe aussi des relations de partenariat avec des entreprises, aux agences intérimaires. » (E7 L45-46 ; L66-67).*

## **2- Le réseau un outil d'efficacité**

Pour les acteurs interrogés, le réseau est l'outil relationnel indispensable pour agir efficacement et rapidement. L'ensemble des acteurs de l'emploi le sollicite et y prête beaucoup d'importance.

Ainsi pour eux, le réseau c'est d'abord une histoire d'hommes et de femmes

*« On parle souvent de son réseau qu'on se crée. Souvent, c'est une histoire d'hommes et de femmes. » (E1 I 104 à 105).*

Il se façonne au gré des rencontres, de son ancienneté et s'entretient au fil du temps.

*« Le fait qu'on ait su mobiliser notre réseau. L'accompagnement global existe depuis 2015 mais moi ça fait 25 ans que je travaille chez Pôle emploi, Agnès pareil c'est une ancienne qui a aussi un réseau. Donc voilà le réseau sert. » (E4 L 243-247). « Après ce qui aide c'est la connaissance des acteurs. Je connais tous les directeurs des chantiers d'insertion ». (E4 L207-208).*

*« Je propose des petits déjeuners avec les travailleurs sociaux du conseil départemental, par petits groupes de cinq, six personnes pour que ça reste convivial avec un temps avec une présentation de l'offre de service et un temps d'échange, une visite guidée de l'agence. C'est ça, construire et entretenir le réseau. Parce que les assistantes sociales prescrivent des personnes en accompagnement global, le sourcing se fait aussi de leur côté. Et donc mieux on connaît, mieux on prescrit »(E4 L108-114).*

Pour les acteurs interrogés le réseau est plutôt informel. Il leur permet d'être plus efficace dans leur quotidien professionnel face aux complexités administratives du système.

*« On a mobilisé notre réseau pour faire fi des complexités administratives face à l'urgence de la situation et on peut dire que ça a marché. Donc faut avoir un réseau, l'activer. Nous même, Pôle emploi fait partie d'un réseau, certaines personnes sont contentes de nous avoir en direct au téléphone pour faire avancer une situation etc. » (E4 L 99-105).*

*« Si j'ai besoin d'avoir un contact avec un conseiller Pôle emploi je vais le contacter en direct. [...]. Pour ça on gagne en qualité de partenariat et en réactivité puisque on traite les choses en direct. Parfois un coup de fil suffit et hop les choses sont remises sur les rails et on en parle plus. [...]. Le stagiaire se retrouvait sans indemnisation. On s'est arrangé et ça s'est réglé en 1 journée. Notre coopération est facilitatrice. » (E7 L 25-37). « J'utilise essentiellement l'informel. C'est ce qui marche le mieux. » (E7 L 61).*

### **3 - Coopérer c'est se connaître et se faire confiance**

Selon les acteurs de l'emploi, la réussite de la coopération c'est se faire confiance et se connaître. Ça apporte de la lisibilité, permet de comprendre les contraintes de chacun.

*« Alors la coopération c'est déjà la connaissance de ses partenaires sur les champs d'activités emploi formation. » (E6 L16).*

*« Ce qui fait la différence dans une coopération c'est qu'il faut que les gens se fassent confiance et que les objectifs soient partagés. » (E9 L265-266).*

*« On a placé des jeunes qui étaient dans des situations compliquées parce qu'on a travaillé de concert. Chacun a fait sa part du boulot pour avoir des réussites au bout. C'est, pour moi, le super exemple qui fait que quand on se fait confiance et qu'on œuvre ensemble, ben c'est super et ça donne du résultat. » (E1 L454 – 457).*

*« Alors que si on travaille tous ensemble on arrivera plus à apporter de la lisibilité sur ce que chacun fait. » (E8 L 283-286).*

*« Pour lutter contre les réticences, là c'est aussi de travailler en proximité, c'est à dire de se rencontrer le plus possible. Par exemple, avec les travailleurs sociaux quand l'accompagnement global s'est mis en place avec les départements, il y a eu ces réticences-là. [...]. Au fur et à mesure des mois c'est un véritable rapprochement entre les travailleurs sociaux et les conseillers avec une meilleur compréhension des contraintes des uns et des autres et des façons de travailler. (E2 L 332-339)*

*« On sait très bien que certains auront tendance à agir sans la transparence nécessaire. Mais bon après c'est là qu'est l'intérêt de bien connaître ces partenaires c'est qu'à un moment on s'en rend compte. » (E6 L262-264).*

### **4 – La coopération : un partenariat avec des partenaires**

Huit acteurs sur neuf abordent la notion de coopération sous le terme partenariat. Un intitulé qui permet d'associer l'ensemble des partenaires de la coopération.

*« Partenariat, on parle beaucoup de partenaire, ... En utilisant le terme de partenaires on arrive à finalement englober que ce soit autant les organisations professionnelles et interprofessionnelles, les*

*partenaires institutionnels, et les autorités académiques. C'est le terme qui englobe tout cela et permet d'éviter de dérouler toute la liste. » (E6 L181-185).*

Le directeur d'agence explique différencier les termes fonction des strates de l'organisation et la proximité des relations entretenues.

*« En interne intra agence : Collaboration, relations très horizontales. En Interne Entre agence DT DR : Coopération. En externe : Partenariat qui détermine quels enjeux communs ou, quels sont les points communs pour œuvrer dans le même sens et atteindre l'objectif. Il faut qu'on ait une cause commune. » (E1 -L23 à 28).*

## **5 – L'importance des relations interpersonnelles.**

L'ensemble des personnes interrogées parle de la coopération comme étant une question de personne. Ce qui est important pour eux, c'est l'alchimie qui se crée entre les individus et les valeurs qui sont partagées. Etablir un « bon » relationnel a moins besoin d'être formalisé, il facilite la traduction du terrain et les pratiques de coopération.

*« Pour moi il n'est pas forcément nécessaire de formaliser un partenariat, il y a aussi une grande partie du partenariat qui est lié aux personnes. Il y a effectivement un partenariat d'établi entre structures mais surtout d'une personne vis à vis d'une autre personne. Quand tout ça fonctionne il n'y a pas besoin de forcément formaliser les choses. C'est l'alchimie qu'il y a entre les personnes qui le facilite. » (E7 L 72-76).*

La personnalité de l'agent de terrain peut freiner ou faciliter

*« Je ne suis pas sûr que si j'avais eu une assistante sociale rigide on se serait entendu [...]. Avec Agnès on est un bon binôme ça avance bien on est sur la même longueur d'ondes. » (E4 L226-230).*

La personnalité du dirigeant peut conditionner les pratiques.

*« Oui en fonction de ceux qui sont à la tête des territoires. C'est souvent une question de tête de réseau. Rural urbain, je ne sais pas mais si on prend l'exemple du président de région, s'il est pro Pôle emploi ou anti Pôle emploi tout sera différent. Et en interne, c'est pareil si on a un DR qui est pro collaboratif ou pro directif. Ça diffère surtout en fonction des gens qui managent. Là je vois sur le 52, avant on était convié on échangeait avec la préfecture etc. Là depuis que ça a changé, plus de son plus d'image. Seul le Directeur Territorial à la main. (E1 L 516 – 522).*

Les valeurs sont source d'adhésion au sein de la coopération

*« L'important c'est quand on est d'accord, qu'on y met les mêmes valeurs et que les gens adhèrent. Si les gens ont l'impression de subir les choses et qu'elles ne sont pas partagées, elles ne servent absolument à rien. Elles sont importantes dans mon agence en tout cas. » (E1 L 399-400).*



La chargée de mission de la Direccte ajoute que cette relation s'entretient dans le temps. En effet la signature d'une convention n'est pas gage d'acquisition. Les relations se construisent, et s'entretiennent sous peine d'échec de la coopération.

*« C'est un travail aussi du quotidien et ce qui est aussi derrière cette notion de partenariat ça s'entretient, ça peut rapidement se perdre, on peut avoir un très bon partenariat car s'est aussi une question de personnes. Donc on peut avoir un très bon partenariat avec quelqu'un d'une structure où voilà ça roule bien et à un moment donné cette personne s'en va et ça nous redemande de recomposer le partenariat. Donc voilà, pour moi c'est un travail du quotidien et de longue haleine. Il ne faut jamais se dire qu'un partenariat est acquis, ça peut aller du jour au lendemain se détériorer et aller dans le mauvais sens. » (E8 L 76-83).*

Le directeur d'agence souligne que ces relations construites entre partenaires conditionnent la motivation qu'il investit dans la coopération. Elles peuvent même dépasser le cadre institutionnel fixé.

*« En fonction de l'interlocuteur, elle va être différente. Si elle est liée à un partenariat signé par une convention, là on fait le minimum pour que ça se passe normalement. Que chacun y retrouve ses petits et qu'on soit au rendez-vous de ce qu'on attend de nous un minimum. Il n'y a pas forcément un surinvestissement. Avec d'autres partenaires c'est moins le cas. C'est là qu'on se rencontre, que c'est lié souvent à des histoires de personnes, en fonction des affinités qu'on a développé avec le partenaire. » (E1 L 81 à 90).*

*« Après, comme je disais tout à l'heure, c'est une affaire de personnes. Ça conditionne l'engagement mais après, dans tous les cas, on fait le job. » (E1 L 394 – 395).*

*« On avait une relation partenariale qui dépassait le cadre institutionnel. On échangeait beaucoup sur des situations, on se rendait des services mutuels en fonctions des situations. Parce que ça allait au-delà, c'était toujours au service du bénéficiaire qui était souvent le jeune ou une entreprise. Voilà on avait passé le cadre du partenariat à ce niveau-là. » (E1 L 90 à 94).*

A l'inverse, ces relations humaines peuvent être source de tensions et de freins dans la coopération.

*« Quel que soit le mode ça crée toujours des tensions hein, il n'y a pas un modèle qui est tout rose. On ne fonctionne pas tous de la même façon, tout peut être situation de tension. » (E1 L442 – 443).*

*« Alors, je pense que c'est une histoire de personnes qui n'arrivent pas à s'accorder et qui, malgré le lead pris par tel ou tel chose, ne va pas réussir à prendre la balle ... E8 L199-200 : Malgré le bien collectif, s'il y a une histoire de personne derrière ça peut être bloquant. » (E8 L194-195).*

## 6 – L'Identité Professionnelle entre complémentarité et légitimité.

L'ensemble des acteurs ont abordés la notion d'identité professionnelle. En effet, il est essentiel pour chacun d'être reconnu comme professionnel ou un acteur qui apporte à la coopération ou à un projet. Le recueil de données nous éclaire ainsi sur la place des acteurs au sein de la coopération

### 6.1 Une approche complémentaire dans les compétences et comme dans les dispositifs.

L'ensemble des personnes mettent en évidence que l'approche et l'expertise de chacun contribue à la coopération. C'est une approche singulière, un apport de sensibilités et de compétences en vue d'une complémentarité.

*« Après, comme je dis on a beau avoir une feuille de route, on a une approche personnelle. Quand on est sur ces missions là et c'est ce qui fait finalement le succès d'un partenariat c'est l'approche de chacun d'une façon différente. Je veux dire les secteurs, je veux dire dans les équipes, ils ont été répartis par rapport à des sensibilités, donc ça aussi donne du cadre ou du moins on le fait bouger. » (E6 L185-189).*

*« Le but s'est d'avoir une homogénéité sur l'ensemble des Vosges donc travailler ensemble c'est intéressant. Chacun a ses territoires, ses yeux différents donc coopérer cela permet de voir ce qu'il se passe ailleurs et de ne pas rester dans son petit monde. Et puis prendre appui sur des expériences locales et les différents besoins c'est important. » (E5 L197-201)*

*« Après la coopération est autant dans la complémentarité que dans la définition des stratégies puisque on est sur des champs où on est plusieurs à avoir différentes compétences. » (E6 L17-19)*

*« Chacun de ses opérateurs a des spécificités et des domaines de compétences propres. Les missions locales, leur compétences et expertises sont sur les jeunes, les Cap emploi sur les travailleurs handicapés, et le conseil régional ce sont des compétences fortes sur la formation, la création d'entreprise, etc ... Pôle emploi, nous, on a une offre sur l'emploi qui est assez généraliste. On couvre l'ensemble des besoins de toute la population mais pas forcément avec le même degré d'expertise qu'une mission locale sur les jeunes... même chose pour les travailleurs handicapés avec les Cap Emploi. Cette coopération permet à chacun des coopérateurs de l'emploi de pouvoir s'appuyer sur l'expertise de ses partenaires et de pouvoir coordonner des parcours et des actions. Ça permet de mobiliser la véritable expertise quand le suivi ou l'accompagnement généraliste n'est plus suffisant pour accompagner le demandeur d'emploi. » (E2 L 27 – 40).*

La coopération permet une complémentarité d'expertises mais aussi au niveau des dispositifs. Elle évite les redondances d'actions, la concurrence et offre une meilleure qualité de prestation.

*« C'est essentiel. Sans ça, chacun continuera de travailler dans son coin comme c'était le cas jusqu'à il n'y a pas longtemps. Finalement, on arrive à une perte de temps puisque certaines actions identiques peuvent être menée par l'un par l'autre et on passe à côté d'une complémentarité pour développer les compétences respectives de professionnels. » (E3 L 268-272).*

*« Si on coopère correctement ça permet de mieux utiliser les ressources et de faire que les dispositifs et les actions d'accompagnement ne se chevauchent pas. Ici, la coopération est bien de trouver des parcours complémentaires et non pas des actions qui se font concurrence ou qui se chevauchent. » (E2 L 41 – 45). « S'il y a une bonne coopération entre acteurs ça permet d'éviter ça d'avoir des parcours concurrents plutôt que complémentaires. » (E2 L 48 – 49).*

*« Cela a conduit à transformer l'offre hein, proposer des offres différentes pour certains métiers. Les coopérations réussies sur certains territoires avec des actions sur mesures qui permettent de travailler différemment. » (E6 L298-300).*

## **6.2 L'opportunité d'affirmer ses compétences et son expertise professionnelle.**

Coopérer apporte pour certains l'affirmation d'une légitimité professionnelle.

*« Alors moi, quand je rentre dans une coopération je rentre toujours par la clé qualitative. Qu'est-ce que je peux apporter, c'est quoi l'objectif? » (E1 L 244 – 245).*

*« Et ensuite dans cette coopération que chacun puisse s'exprimer, que chacun s'y retrouvent et quand on est sur certains secteurs comme l'industrie, certaines branches peuvent avoir tendance à prendre le lead sans considérer les autres. [...] Après il faut pouvoir s'affirmer et affirmer la collectivité pour laquelle on travaille aussi et répondre à ses stratégies et politiques. » (E6 L231-233 et L276-277).*

*« On est facilitateur pour impulser les dispositifs pilotés par l'Etat. On facilite par notre entité afin de réunir les partenaires nécessaires afin d'arriver à un futur partenariat » (E8 L106-108)*

Le sous-préfet évoque sa difficulté à se positionner par rapport aux autres acteurs institutionnels notamment la Région et son gain de pouvoir délégué par l'Etat.

*« J'ai une représentation qui a changé entre 2012 où j'ai commencé et maintenant parce que on a une compétence économique de la région qui s'est affirmée avec la loi NOTré. Ce qui fait que moi aujourd'hui je trouve que l'Etat a beaucoup plus de difficulté à se rendre légitime sur ce type d'action de coordination des*

acteurs de l'emploi. » (E9 L27-29). « Je me suis posée la question, moi représentant de l'Etat comment je me positionnais. Par rapport à la région qui est maintenant l'acteur fort en termes d'économie et d'emploi. Vous voyez le problème positionnement. » (E9 L43-46).

Pour d'autres, la coopération constitue une opportunité de valoriser en interne et en externe.

« Ce cas a d'ailleurs été retenu au niveau national pour illustrer l'accompagnement global. Une diffusion comme l'illustration d'une bonne pratique. Notre binôme a été aussi sélectionné pour représenter l'accompagnement global l'année dernière auprès du ministre de la santé Agnès Buzin. » (E4 L239-242)

« Cette collaboration a fait l'objet d'un retour d'expérience prise en compte par d'autres départements ... lors d'un séminaire comme on le fait régulièrement avec les structures IAE, nous avons eu tous les interlocuteurs du national de présent y compris le conseil d'inclusion à l'emploi dont le président avait fait le déplacement jusque Verdun pour participer, être en lien avec les entreprises et un certain nombre de sujets. » (E3 L216-223).

« C'est une reconnaissance du travail de chacun puisque on répond à la demande d'une entreprise qualitativement mieux que si on avait répondu seul. Ça peut aussi permettre d'être identifié. Coopérer avec quelqu'un qui a déjà une assise sur le territoire est une façon de faire reconnaître ce qu'elle est en capacité de faire. » (E7 L239-242).

### **6.3 La coopération un enjeu de notoriété**

La question de l'image de l'organisation mais aussi du professionnel apparaît importante dans une coopération. Le coordinateur France Services (E5) évoque la « survie d'image » pour la structure. La chargée relations partenariales de Pôle emploi parle « d'y perdre son âme ». Certains acteurs expriment ainsi une peur de perte de leur identité professionnelle, tandis que pour d'autre la coopération peut la renforcer.

« Chacun a créé son service dans son coin et veut le maintenir. Le risque c'est que si on laisse la main, on n'existe plus. Une survie d'image. » (E5 L 260-261).

« Beaucoup d'écoute, je crois, car dans les premiers moments de la coopération chacun des opérateurs a un peu peur d'y perdre son âme. » (E2 L422-423).

« Les structures énormes vont vouloir tirer la couverture à elles, démontrer qui elles sont ... Politiquement ça peut être plus compliqué de s'afficher ensemble. » (E3 L 304-305).

*« Et bien c'est surtout en fonction de l'intérêt des interlocuteurs. Aujourd'hui il y a des gens qui nous sollicitent que si, au final, ils ont une plus-value et qu'ils sont valorisés. Si on peut nous reléguer dans un petit coin en bas de l'affiche, ce n'est pas plus mal car c'est eux qui sont en lumière. » (E1 165- 69).*

*« Chez nous les institutions Région, Direccte et Pôle emploi ont un fort ancrage sur le territoire. Donc oui l'association qui coopère avec profite de la mise en avant par le projet et en tant que partenaire. » (E7 L242-244).*

#### **6.4 – Le territoire, un espace de représentations et d'interactions**

Deux acteurs exerçant en Meuse ainsi que deux employés de Pôle emploi nancéiens rapprochent la notion de proximité et de taille de territoire à la qualité des relations dans une coopération. Le fait de pouvoir échanger facilement et de se rencontrer régulièrement impacte l'efficacité de la coopération et renforce les liens.

*« Clairement s'est mathématique l'exemple type est avec le département nous n'avons pas les mêmes relations avec les conseils départementaux du 55 et du 54. Dans le 54 on ne parle pas au président du département. Dans le 55 si je veux le voir je vais le voir. Je lui parle régulièrement. Le préfet je lui parle, dans le 54 je avoie du mal. Les relations sont différentes et les échelles sont différentes. » (E3 L 305-310).*

*« Après on a aussi la proximité qui joue. Elle travaille 2 rues en dessous de moi. Ça facilite les choses. Pour reprendre l'exemple de Vandoeuvre je ne suis pas sûr que l'assistante de Vézelize ou Bayon se déplace aussi facilement. Nous on est central et ça facilite l'organisation. » E4 L232-235*

E3 mentionne également une notion de différence d'organisation en fonction des départements qui ne facilite pas le relationnel

*« Le conseil départemental où les relations sont largement facilitées dans le 55 par rapport au 54 où l'on a une dimension plus politique, plus macrocéphale et n'est pas facilitatrice en termes de collaboration opérationnelle. » (E3 L101-110).*

Les acteurs de l'emploi interrogés laissent ici apparaître la place essentielle des relations et de l'identité professionnelle essentielle dans la coopération. En effet, la socialisation des individus tend vers un besoin d'appartenance à un milieu et à une norme collective.

## 7- Quelles postures adoptent les acteurs ?

Symbole de l'expression de soi, la posture professionnelle met en avant le professionnel qui agit avec compétence. Elle se révèle importante pour les organisations dans une logique d'efficacité. En ce sens, les acteurs de l'emploi en mettent plusieurs en évidence.

- **Adaptabilité**

Cinq acteurs de l'emploi affirment que dans la coopération demande de l'adaptabilité dans les relations.

*« On a réussi sur cette action ce n'est pas toujours le cas. Après c'est la communication, l'adaptabilité aussi de chacun qui a fait que. » (E7 L260-261)*

*« Travailler dans le partenariat c'est un job à part, c'est les codes, c'est arrondir les angles ... » (E8 L83-84).*

*« Je pense que c'est une question de caractère. Après il ne faut pas quelqu'un avec trop de caractère non plus, on est amené à négocier donc il faut être adaptable. » (E5 L269-270).*

Cela est d'autant plus important que sur des territoires comme la Haute-Marne où les interlocuteurs peuvent avoir plusieurs fonctions.

*« On est sur un petit territoire en plus, et l'avantage et l'inconvénient, c'est que souvent quand on a une personne en face de nous, on en a six parce qu'elles ont plusieurs casquettes. Par exemple le directeur de la chambre des métiers et de l'artisanat, il est secrétaire général mais aussi Maire délégué d'une commune de Chaumont, trésorier de la mission locale. Donc à chaque fois lorsqu'on a quelqu'un en face de soi, il faut réfléchir à plusieurs niveaux. » (E1 1153-158).*

La faculté d'adaptation est aussi requise dans un environnement instable face aux différentes réformes.

*« À un moment donné le repositionnement des activités quand elle est imposée par une loi, même si elle est annoncée, ça suppose de replacer le partenariat et de replacer les interventions des uns et des autres [...] On a des organisations du type branches professionnelles, là effectivement c'est un grand changement pour eux qu'elles n'ont pas l'habitude de faire. » (E6 L158-163)*

Adaptable peut être aussi de se mettre au même niveau, le directeur d'agence de Pôle emploi mentionne que la coopération aide quand on est dans une position d'égal à égal.

« Alors ça aide quand on arrive à se mettre au même niveau, d'égal à égal. » (E1 L 303 – 304)

- **Exemplarité**

L'institution représente l'Etat sur les territoires a pour mission l'application des directives. Les interrogés mentionnent que ces institutions représentatives se doivent de donner l'exemple et démontrer que la coopération demandée est pratiquée et fonctionne.

E8 L179-181 : « Donc nous en tant qu'Etat mais aussi la RML en tant que réseau mais aussi Pôle emploi, si on fonctionne en partenariat on donne le bon exemple on montre que ça peut marcher. »

- **Implication et Engagement**

La coopération est un investissement de chacune des personnes qui la constitue. L'intérêt du sujet est source de motivation pour les acteurs.

« Si j'y vois un intérêt ou si j'ai envie j'y vais. Si je pense qu'il n'y a pas de plus valu, je fais le minimum vital pour faire que les gens soient satisfaits, je ne me surinvestir pas. » (E1 L 59 – 61).

« Nous avons réussi tous les trois, il ne faut pas oublier l'accompagner qui lui aussi à son rôle à jouer. Cette jeune femme en l'occurrence était très motivée. On s'est tous vraiment impliqués et pour nous c'est une belle réussite de travail en commun. » (E4 L247-249).

- **Ouverture d'esprit et analyse de pratiques**

Pour les acteurs interrogés, la coopération est également vu comme un état d'esprit.

« C'est aussi une volonté de travailler en partenariat, quelqu'un le verrait peut-être autrement en se disant voilà moi je suis l'Etat donc je refuse de coopérer. » (E8 L 144-147).

Plusieurs d'entre eux soulignent qu'il est important d'avoir une ouverture d'esprit pour accueillir les idées mais aussi savoir prendre du recul sur ses pratiques afin de les faire évoluer.

*« Alors c'est un état d'esprit. Il faut être extrêmement ouvert. Elle suppose que l'on peut se remettre en cause. » (E3 L354-355).*

*« Nécessaire parce que même si l'avancée sur certains points n'est pas encore là, la réflexion est initiée c'est déjà un plus. » (E5 L192-193).*

*« Nous avons eu la chance d'être une agence pilote au niveau du nouveau pari de la confiance élaboré dans la convention Pôle emploi. On s'est réinterrogés sur nos pratiques et de se rendre compte de certaines choses. Il y a eu une grosse remise en cause de nous-même individuellement. » (E1 L 135 – 138). « Tout n'a pas toujours été tout beau tout rose, mais je pense que ce qu'ont apprécié avec les collègues c'est que l'on se dise les choses et qu'ils voient la capacité à changer et accepter en encaisser les choses. Il est vrai que ce n'est pas évident de se faire dire que je n'ai pas été bon, que ce n'est pas ce qu'ils attendaient de moi et tout ça. » (E1 L 478 – 482).*

#### **7.4 - La communication comme régulation**

L'ensemble des acteurs s'accordent à dire que la communication régule la coopération et les rapports entre individus. Les mésententes éventuelles permettent d'améliorer la coopération et de construire des solutions plus efficaces via le dialogue.

*« Après notre objectif est commun mais nous n'avons pas avec les mêmes moyens, les mêmes envies ou la même vision des choses. Ce n'est pas toujours évident à concilier mais on essaye à force d'échanges. » (E5 L 145-147).*

*« Donc oui parfois il y a des différences de points de vue mais la coopération le règle. Il y a dialogue et ça permet de réguler cette différence de point de vue, on n'a pas toujours raison et un moment donné c'est bien de pouvoir s'exprimer et trouver la meilleure solution possible. On est toujours dans une logique de construction. » (E3 L245-248).*

*« C'est d'ailleurs ce qui nous fait aussi avancer, c'est qu'on dit les choses. » (E 1 1 335).*

Les relations construisent la coopération et s'entretiennent pour la conserver. Il existe toutefois des limites qui freinent au travail ensemble.



## IV - Les limites de la coopération

Il ressort dans les discours de ce corpus certaines tensions qui peuvent altérer la coopération.

### 1- Entre Homme, culture et objectifs comment appréhender les différences ?

Même si les différences de profils de chacun apportent de la complémentarité, des profils trop divergeants peuvent impacter la coopération.

*« La dynamique de groupe est très positive. Par contre, il ne faut pas mettre ensemble des gens avec des profils extrêmement différents. Les attentes peuvent être vraiment différentes et ça peut jouer sur un groupe et rendre plus difficile la cohésion dans le groupe. » (E2 L 231-236)*

Le conseiller Pôle emploi évoque la différence de culture d'organisation mais aussi des impératifs métiers de chacun. Ils peuvent impacter l'appréhension des objectifs à atteindre.

*« Après c'est compliqué car le conseil départemental et Pôle emploi, les travailleurs sociaux et les conseillers avons deux cultures différentes » (E4 l 183-185) ». « Oui, alors pour nous, c'est un sujet qui pique justement car les assistantes sociales sont plutôt réfractaires à ça. Pôle emploi, on travaille beaucoup avec des indicateurs, elles, ce n'est pas du tout leur manière de travailler. Beaucoup freinent des deux pieds sur certaines choses ; Pour elle, 70 personnes c'est beaucoup car sur un plan organisationnel c'est compliqué ... Après leurs interventions sont des fois aussi beaucoup plus longues que les nôtres. Sur ça il y a des soucis qui remontent. Les attendues ne sont pas pris de la même façon des deux côtés. » (E4 L 140-143).*

D'autres acteurs ajoutent que les directives et politiques organisationnelles peuvent déstabiliser la coopération.

*« Comme les missions locales, un exemple tout bête mais dans le suivi de ses jeunes, elles ne les radient pas quelques soient les absences ou autres. Par contre, dans le cas d'une délégation PPAE, c'est à dire dans le cas de la convention partenariale de délégation de PPAE avec Pôle emploi, le jeune s'il y a des manquements peut être radié. Ça se sont des choses qui ne conviennent pas aux accompagnateurs des missions locales. » (E2 321-325)*

*« Les choses ont été ralenties car il y a eu des changements de personnes au niveau du conseil régional. De plus, on n'a pas du tout les mêmes visions sur comment piloter les E2c pour une raison simple c'est qu'ils les pilotent encore en ex-régions. » (E8 L228-231).*

*« Le lead peut aider dans 90 % mais il y aura toujours des cas soit pour une histoire de personnes, soit pour une histoire d'enjeux fixés par leur hiérarchie qui ne va pas dans le sens de notre collectif. » (E8 195-197).*

Deux acteurs abordent également la gestion des ressources humaines. En effet, le manque de personnel, les changements fréquents impactent la coopération.

*« La gestion des ressources humaines sont différentes, c'est parfois compliqué d'avancer car les travailleurs sociaux ne sont pas remplacés. Sur une agence pendant 6 mois elle n'a pas pu faire de nouvelles entrées car le travailleur social était absent et non remplacé. » (E4 L185-188)*

*« Ah, bien sûr que le management est important là-dedans. Après voilà, c'est lié à des changements de postes, et aux intérimis pris pour pallier à une absence. Après, quand on a les missions de deux postes on ne peut pas y attacher autant de temps et d'importance. Là ici, c'est vraiment les ressources humaines qui nous font perdre en efficacité et richesse sur le terrain. » (E7 1125-129).*

## **2 - Les enjeux politiques et institutionnels**

### **2.1 Les Réformes Publiques une adaptation permanente**

Les données mettent en avant que la Loi NOtré de 2016 avec la fusion des régions a déstabilisé le paysage institutionnel. Un grand chantier de reconstruction des organisations publiques régionales s'est mis en œuvre depuis 2017 et reste encore actif à ce jour. Ces mouvements fragilisent les coopérations et impactent leur efficacité.

*« Là pour rien vous cacher, la grande Région ça fait depuis 3 ans que c'est créé. Bon ben, ça a été une révolution hein. Moi je suis arrivée après la fusion et aujourd'hui encore tout n'est pas calé. Au niveau de la Direction métiers, là, c'est le troisième changement que l'on a donc du coup voilà, les gens changent de postes, il y a une réorganisation sur la manière dont on fonctionne. Donc, il faut composer avec tous ces changements et je pense que la structure en elle-même se pose pour qu'il y ait un réel travail de partenariat entre nous. Pour le coup-là on perd un petit peu de notre richesse. » (E7 L103-110).*

*« La difficulté dans ce pays a acté la décentralisation vraiment à fond de la logique ; C'est à dire que si on dit que la politique de l'emploi est la compétence de la Région, dans ces cas-là qu'on laisse faire les régions. Mais l'Etat ne peut s'empêcher de venir rajouter ou redonner des inflexions. » (E9 L66-69).*

## 2.2 - Les jeux d'acteurs politiques du territoire

Face aux enjeux du gouvernement, certains acteurs politiques du territoire pourraient influencer les actions des coopérations pour marquer son étiquette politique.

*« C'est vraiment une différence de portage politique. A l'époque quand la politique d'accompagnement global s'est mise en place il était porté par un gouvernement de gauche. Effectivement les premiers départements à s'être engagé s'était quand même des départements de gauche qui ont suivi et les derniers qui y sont allés en trainant un peu la patte c'était aussi des oppositions politiques. C'est aussi la difficulté, tu peux partager les objectifs de certaines coopérations, mais pour marquer leur désapprobation, certains politiques y vont tardivement ou avec le minimum syndical. C'est ça qui peut être aussi un peu compliqué dans nos coopérations. Pas tout le temps car nous n'avons pas que des acteurs politiques autour de nous, mais lorsqu'on en a un, c'est souvent plus compliqué. » (E2 L409 – 413).*

## 3 – Une dynamique coopérative impactée par la multitude de dispositifs

De nombreux dispositifs se sont créés ces dernières années en réponse aux différents plans gouvernementaux. Certains acteurs évoquent une difficulté tant au niveau de la lisibilité du paysage des acteurs de l'emploi que de la difficulté de mettre en place une coopération tant il y a de concurrence.

*« Après sur les grandes agglomérations, la difficulté qu'on a pu rencontrer et qui perdure à certains endroits, c'est la dynamique de coopération qui est compliquée. Il y a trop d'instances peut être, sur les différents sujets qu'on a, il ne faut pas l'oublier, les maisons de l'emploi et de la formation, qui sont rentrées dans le panorama, qui aujourd'hui continuent leur activité mais qu'il faut articuler avec celle des maisons de régions et les autres acteurs de l'emploi. » (E6 L321-326).*

*« Une vraie difficulté d'avoir une visibilité sur les dispositifs que j'apparente à un maquis où il faut vraiment être un spécialiste pour pouvoir avoir un panorama complet de tous les dispositifs activés. Que ce soit des dispositifs régionaux qui sont nombreux ou ceux de l'ETAT moins nombreux mais la visibilité du panorama général et de l'articulation des dispositifs entre eux, je vous avoue que ça c'est une vraie gageure. » (E9 L45-50).*

Cette multiplicité de dispositifs, a un impact sur le public et le démobilise face à une offre concurrente massive.

*« Aujourd'hui la principale difficulté c'est la mobilisation du public. J'en reviens sur les dispositifs qui se multiplient et qui se font concurrence. Avec toutes les réponses qui peuvent être apportées aujourd'hui on perd notre public. Il y a trop de réponses face à lui, il ne sait plus quoi choisir. » (E7 L283-286).*

#### **4 – Entre position stratégique et opérationnelle, un manque de coopération ?**

Trois acteurs de l'emploi opérationnels interrogés mettent enfin en évidence une différence entre le positionnement stratégique des décisions et la mise en œuvre. En effet, il semble que les appréciations remontées par le terrain soient peu prises en compte. Un manque de coopération qui impacte les cohérences des dispositifs.

*« Oui, je dis Pôle emploi mais les autres opérateurs c'est pareil pour eux. Ils ont leurs visions dans leurs agences avec une position officielle, dominante et pas forcément en lien avec le territoire. » (E5 L240-242).*

*« Ce n'est pas facile d'avoir un retour, ou les retours ne sont pas forcément ce qu'on pensait non plus, pas forcément conformement aux besoins du terrain. » (E5 L190-192).*

*« C'est là qu'on manque de coopération dans les sièges pour avoir une vision terrain. Dans nos structures où il y a énormément de strates il manque de la communication entre le siège et le terrain de façon à ce qu'ils s'assurent auprès de celui-ci que c'est possible. » (E7L261-264).*

Les tensions évoquées par les acteurs de l'emploi interrogés s'articulent essentiellement autour d'enjeux politiques ou institutionnels. Les plans gouvernementaux successifs poussent selon eux les organisations à la construction de dispositifs en nombre et provoque une concurrence territoriale accrue, couplée à une illisibilité de l'offre pour le public ciblé.

L'ensemble du corpus éclaire ainsi la notion de coopération. Elle apparaît pour les acteurs de l'emploi comme nécessaire, essentielle, conseillée mais aussi parfois subie par le cadrage des politiques publiques. La coopération avant tout une construction commune autour de relations humaines et de complémentarités. Elles s'opèrent différemment en fonction des territoires et des enjeux politico-économiques.

Suite à cette présentation des résultats des entretiens, nous vous en proposons une tentative d'interprétation.

## **Partie 6 Interprétation des résultats.**

La richesse des entretiens réalisés nous permet de mettre en lumière comment s'élabore et se met en œuvre la coopération institutionnelle sur le territoire Grand Est. Nous avons débuté la recherche avec des pistes de travail relatives au management, au vécu de la coopération dans la dynamique de ses relations mais aussi par rapport au territoire. Nous vous proposons une interprétation du corpus en vue d'enrichir les hypothèses suivantes :

La coopération émane d'un management des politiques publiques

Elle est source de reconnaissance et de pouvoir agir.

Le territoire est un espace de coopérations concurrentiel sur lequel s'opposent des logiques institutionnelles.

### **I – Une coopération fortement institutionnalisée et cadrée.**

#### **1 - Une construction qui serait autour d'un consensus et d'intérêts communs.**

La coopération ce terme polysémique dans sa définition proposée par Dameron fait l'unanimité pour l'ensemble des acteurs interrogés. En effet, elle résonne pour eux, comme une complémentarité de ressources visant l'atteinte d'un objectif commun. Ils insistent sur le fait que cet intérêt commun doit être co-construit et faire l'objet d'un consensus.

Les données recueillies tendent à montrer qu'il est important d'apporter une connaissance fine du territoire et de ses besoins. En ce sens, un diagnostic territorial partagé devrait être réalisé. Cette analyse à laquelle chacun participe, permet ainsi de faire émerger une problématique territoriale en cohérence avec les demandes des entreprises locales et les politiques publiques de l'emploi. L'objectif de ce diagnostic est donc de réussir à construire ensemble une finalité partagée, avec des objectifs communs et le tout dans une durée impartie.

Les acteurs insistent sur le fait que la co-production est validée par un écrit, sous forme de convention. Pour eux, elle fixe le cadre avec la visée, les objectifs à atteindre, les rôles de chacun mais aussi les moyens pour y parvenir. Ce cadre co-construit est nécessaire car il permet de donner le sens de la coopération, mais aussi « une feuille de route commune

» (E8 L141) apportant l'éclairage nécessaire à chacun pour agir en toute autonomie et atteindre l'attendu dans les temps convenus. Chacun peut ainsi y trouver son intérêt propre dans une finalité partagée. Une notion de finalité qui est fondamentale dans le rapprochement des deux dimensions complémentaires et communautaires de la coopération. (Dameron 2004). Il est en effet nécessaire d'avoir cette convergence d'intérêts dans l'optique d'un partage de ressources et de complémentarité, tout en ayant la faculté de construire son identité et de trouver sa place au sein de cette coopération.

Une co-construction de coopération qui évoque également l'éthique avec le respect de soi, de l'autre et de l'institution. Cet équilibre est animé par un rapport d'égalité et de partage encadré par des règles et au sein duquel l'ensemble des individus peuvent s'épanouir. « La visée de la vie bonne avec et pour les autres, dans les institutions justes » (Ricoeur 1990).

En cela, la définition de Pelletier se rapproche de leur conception. « Une relation privilégiée basée sur un projet partagé entre deux ou plusieurs organisations et se manifestant par l'échange formalisé de personnes, d'information ou de ressources. » (1997, 5).

## **2 - Une coopération aux allures de partenariat ?**

Si pour huit acteurs de l'emploi sur neuf la coopération est nommée partenariat, la définition de la coopération par ces derniers en prend l'allure au regard celle de Dumont. « Le partenariat ne peut s'opérer sans projet commun et formalisation. Il repose sur des intérêts partagés et égalitaires ». (2015, 46). Elle fait également référence aux cinq grands principes de Pelletier : Intérêt mutuel, égalité et autonomie des partenaires, le tout inscrit dans le temps et autour d'une confiance mutuelle.

Un partenariat opérationnel qui varie selon la grille de Dumont entre le partenariat opératoire formel descendant et idéologique basé sur une valeur partagée avec une organisation en réseau. En effet, d'après nos données, la coopération prendrait une pratique différente en fonction des différentes strates de l'organisation. Le niveau stratégique des échelles nationales et régionales auraient ainsi une pratique de la coopération très formalisée et descendante voire parfois imposées.

A l'inverse, à l'échelle locale, les pratiques coopératives seraient moins formalisées. Ainsi pour gagner en efficacité, les acteurs en lien avec le terrain utiliseraient essentiellement l'informel. Pour eux, « c'est ce qui marche le mieux » (E7 L 61).

Cette variation de pratiques entre formel et informel apparaît complémentaire entre la feuille de route prescrite et sa mise en œuvre sur le terrain.

Entre verticalité et horizontalité dans les rapports, la coopération n'est-elle pas un management des politiques publiques ?

### **3- La coopération serait un management des politiques publiques**

Dans un contexte d'évolution des politiques publiques vers une demande d'efficacité croissante depuis les années 80, la coopération n'est pas un phénomène nouveau. Un acteur met en évidence qu'elle se pratique entre institutions depuis une vingtaine d'années et se formalise de plus en plus depuis dix ans. L'analyse des données fait également apparaître un management descendant qui émane de l'Union Européenne, qui se conceptualise dans les politiques publiques nationales pour une application au niveau des territoires.

L'Europe investit le champ de l'emploi comme par exemple dans l'accompagnement global réalisé par Pôle emploi en France et par d'autres prestataires. Le Fond Social Européen (FSE) vise sur une prise en charge des plus éloignés de l'emploi avec accompagnement qualitatif et objective l'ensemble des conseillers sur les entrées en portefeuille plutôt que sur le retour en emploi.

Au niveau national, notre analyse démontre que les politiques publiques fixent le cadre en vue d'une application sur les territoires. C'est une gouvernance à distance qui donne aux organisations publiques la norme attendue par rapport à des services et des actions. Ici, la coopération « relève d'une stratégie nationale voulue par tous et par le gouvernement. » (E3 L 266). En plus d'être attendue par l'Etat, ce dernier peut imposer des partenaires. Si la coopération est vécue comme nécessaire et importante par les acteurs de l'emploi, elle peut être aussi, conseillée, voire subie, au regard des injonctions étatique.



L'officialisation d'une politique publique ne suffit donc pas pour qu'elle soit appliquée. Son interprétation et son appropriation est nécessaire auprès des acteurs qui la mettent en œuvre. Pour ce faire, le gouvernement instrumentalise l'action publique grâce à des outils : « Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». (Lascoumes, Le Galès 2005, 12). En ce sens, nos données révèlent différents instruments utilisés par les pouvoirs publics afin de faire appliquer les réformes par les territoires :

- **Une politique par objectif qui responsabilise les institutions.** En effet, selon les acteurs interrogés, si la finalité du service rendu est la satisfaction du demandeur d'emploi et des entreprises, il n'en reste pas moins que sur certains dispositifs, les subventions sont allouées en fonction des résultats obtenus. En ce sens, par exemple, les missions locales et l'accompagnement global sont attendues en termes d'entrées dans les dispositifs sous peine d'impacter l'apport de ressources de l'Etat ou du FSE. Un acteur soulève que cette différence de finalité entre le qualitatif et le quantitatif influence les pratiques. Le quantitatif tend à réaliser une « surenchère des actions », un jeu de celui « qui en fait le plus » (E1 L 267). A l'inverse le qualitatif sélectionne un public plus restreint et ciblé de façon à atteindre un retour à l'emploi plus pertinent. Ce choix de politiques d'actions différentes en fonction d'enjeux différents entraîne, selon Berthet (2019), une concurrence entre les acteurs alors qu'une coordination serait nécessaire. Afin de sortir de cette logique et de cette concurrence, la DIRECCTE travaillerait sur une globalisation des objectifs plutôt que par dispositif. Une solution qui favoriserait la coopération et fédérerait autour d'un intérêt commun.

- **Une autonomie dans l'action.** En effet, les politiques publiques peuvent être appliquées par les acteurs locaux en fonction des problématiques du territoire. Ils ont ainsi une liberté d'action quant à leurs mises en œuvre. Cela constituerait ainsi une opportunité d'expression de soi, d'appropriation du projet et serait facteur d'innovation. Une coopération que certains acteurs qualifient en « mode projet ». Le management en mode projet se veut être un mode original de gouvernement qui vise à déterminer les meilleures conditions dans l'implantation d'une innovation au sein d'un ensemble organisationnel. » (Boutinet 2015, 238). Ce mode de gestion limité dans le temps et selon des coûts définis aurait pour but de répondre aux problèmes cruciaux des politiques de l'emploi. Une gestion transversale à toutes les strates de l'organisation s'apparente à un « puissant ressort de créativité »

(Boutinet 2015, 240). Selon le même auteur, l'innovation se place à trois niveaux : la direction qui définit les orientations, le groupe opérationnel chargé de la mise en œuvre et enfin le groupe de spécialiste devant définir les conditions mise en œuvre.

- **Un management horizontal selon le principe de subsidiarité.** Selon les données recueillies ce type de management utilisé par Pôle emploi notamment avec le « nouveau pari de la confiance », dans la structure « c'est celui qui sait qui fait ». (E1 1123) Ce mode d'organisation du travail amène à des échanges informels en interne pour adapter le cadre défini. Ce phénomène entraîne une responsabilisation par l'action qui favorise l'autonomie et l'innovation.

Nous constatons une tentative de conciliation entre la verticalité du pouvoir décisionnel et l'horizontalité dans l'autonomie et la responsabilisation des acteurs. Selon Dumont et les acteurs interrogés, cela décloisonne et favorise les échanges permettant de mieux appréhender l'application de ces politiques tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

Dans ce contexte, afin de s'assurer une application et une coopération efficace une coordination serait nécessaire.

#### **4 - Des pilotes pour une coopération efficace**

Nos données tendent à mettre en évidence que la coopération ne se décrète pas. Elle se crée, s'anime, s'entretient sous peine d'échec à tout moment. Au même titre, Dumoulin mentionne que, « le réseau est une structure fragile, instable en équilibre » (2015,30),

La coopération se trouve organisée sans sommet stratégique mais avec des personnes qui se trouvent dans une position particulière. Dumoulin et les interviewés les nomment « les pilotes ». Ils seraient essentiels au bon fonctionnement de la coopération. Ils agissent en tant que des régulateurs capables de définir ce que les membres du groupe doivent accomplir et d'ajuster en fonction de l'atteinte des objectifs. Le fait de coordonner les rôles et les ressources individuelles de chacun est mis au profit d'une « construction combinatoire de ressources » (Dumont 2015,37). Chaque membre du groupe trouvera facilement sa place de par la répartition des rôles et y apportera son expertise de façon à réaliser une action

commune encore plus efficace. Cela favorise ainsi le « savoir agir en situation » (Le Boterf 1997).

Notre analyse tend à montrer que le comportement du pilote permettrait la synergie interne des différents membres du groupe tant au niveau des pratiques que des valeurs professionnelles. En ce sens, certains acteurs évoquent la nécessité d'avoir quelqu'un qui porte le collectif et insuffle une dynamique.

La posture du pilote raisonnerait donc en termes d'écoute, d'accompagnement ou encore d'adaptabilité et d'exemplarité afin de favoriser le passage de l'objectif commun à un objectif partagé. En complément de cette posture, une communication serait essentielle au sein du groupe. Ainsi cela aurait un effet fédérateur permutant l'adhésion de chacun et le « vouloir agir » selon Guy Le Boterf.

Ainsi l'interprétation de nos analyses nous amène à penser que les qualités relationnelles du pilote, combinées à la mise en place d'un cadre de référence, offriraient aux membres de la coopération un « pouvoir agir ». Selon Le Boterf, le pilote est guidé par les émotions, la cognition et le cadre.

Un pilote qui aiderait également à la construction d'une identité professionnelle du groupe, si chère à chacun des acteurs et à leur engagement.

En effet, parce que trouver sa place est important pour chacun, nous vous proposons de comprendre comment se jouent les relations au sein d'une coopération.

## **II Les relations au sein de la coopération, un enjeu majeur ?**

### **1 - La coopération dans un continuum de relations**

Nous avons démontré plus haut des coopérations très formalisées nommées sous le terme « partenariats ». Même si elle est majoritaire, cette dénomination n'est pas unique. En effet, selon Landry, la coopération fait partie d'un continuum d'appellations autour d'un « travail en commun » et dont les relations varient du moins formel au plus formel.

En ce sens, notre analyse tend à montrer que son appellation dépend des rapports relationnels entretenus entre les acteurs de la coopération. Si, selon les interrogés, le terme partenariat ressort majoritairement, c'est qu'il fait l'objet d'un travail en commun cadré par une convention, un contrat d'union avec des « partenaires ». Par contre dans des relations plus horizontales et informelles, le terme collaboration est employé. La coopération s'effectuerait avec les membres des directions départementales et régionales d'une structure.

Selon notre étude, la relation partenariale induirait « tous les champs de la collaboration » (E3 166 ). En effet, même si elle est cadrée et formalisée, les acteurs ont des relations transversales informelles avec leur « réseau » afin d'atteindre leurs objectifs.

D'après notre analyse, le réseau se construirait avec le temps, l'expérience professionnelle, les échanges et passe par connaissance d'autrui. Il apporterait essentiellement pour les acteurs des strates opérationnelles plus de réactivité et se révélerait facilitateur dans les actions pour les acteurs de l'emploi.

La coopération serait avant tout une aventure humaine construite autour de « sensibilités ». Pour les interrogés, c'est une « question de personnes ». Même si elles sont guidées par un cadre, il est nécessaire pour elles de trouver leur identité professionnelle et d'y éprouver de la reconnaissance.

## **2 – Quel est la place du lien social dans la coopération ?**

### ***2.1 L'identité Professionnelle, une question centrale pour les acteurs.***

Au même titre que les auteurs, notre analyse tend à dévoiler un paysage politique en perpétuel mouvement au sein duquel les réformes se succèdent. Outre le fait de fragiliser les relations par l'instabilité ambiante, cela engendre une création de multitudes de dispositifs répondant aux exigences de l'Etat.

Dans ce contexte, les notions de notoriété, d'image et d'identité professionnelle (Dubar 2010) apparaissent comme essentielles pour les personnes interrogées.

Selon Dubar, les identités professionnelles sont « des manières socialement reconnues, pour les individus, de s'identifier les uns les autres, dans le champ du travail et de l'emploi ». (2010, 95).

Au même titre que l'auteur, l'analyse de données nous démontre, que l'identité s'établirait selon deux approches. L'approche singulière, une façon de se différencier par rapport à un autre partenaire grâce à son statut « d'expert » mais aussi dans une approche de ressemblance dans des valeurs communes au sein du groupe.

Notre étude tend à démontrer que la construction identitaire reposerait par un apport de « sensibilités » (E6 L188) et de compétences en vue d'une complémentarité des membres du groupe. Un besoin d'appartenance à un groupe dans lequel chacun pourrait s'exprimer et se retrouver en tant que professionnel. Un lien définit d'interdépendance par Dameron 2004 est nécessaire à la construction de l'identité propre de la coopération.

La dimension communautaire relative à l'appartenance à un groupe (Dameron) serait plus difficile à appréhender au démarrage d'une coopération. En effet, selon Crozier, l'action collective est loin d'être naturelle et spontanée. Les données mettent en avant que l'intégration d'une coopération représente une certaine crainte « d'y perdre son âme » (E2 L422) pour certains acteurs. Ou elle serait encore synonyme de risque de « laisser la main » sur son expertise à d'autres professionnels. En cela c'est une question de « survie d'image » (E5 L 260). Ce sentiment sera atténué grâce à la coordination du pilote et le cadre co-construit qui saura donner la place de chacun.

Cette construction d'identité au sein de la coopération passe par la connaissance de ses partenaires.

## ***2.2 - La stabilité pour mieux se connaître et coopérer.***

Il émerge de notre analyse de corpus, une nécessité de se connaître, d'établir un lien social dans un environnement stable. Le mouvement perpétuel des réformes amène les institutions à se réorganiser. Si certains évoquent un côté positif voyant une opportunité d'optimiser les partenariats, d'autres éprouvent plus de difficultés. En effet, la fusion des régions a engendré une restructuration aux niveaux du personnel avec la suppression des

postes doublons. Elle a aussi entraîné une homogénéisation des financements de certains dispositifs.

Selon certains acteurs interrogés, cette réorganisation impacterait la coopération tant dans les définitions de moyens avec des stratégies internes claires que la stabilité dans les ressources humaines. Elle aurait une incidence sur les relations de coopération et mettrait en avant l'importance de se connaître dans temps. La stabilité, permettrait de construire des liens au sein d'un groupe et donnerait l'opportunité de mieux se connaître entre partenaires. Selon les interrogés, cette connaissance de l'autre est indispensable afin de mieux appréhender les contraintes de chacun, d'avoir des habitudes de travail, d'anticiper et d'être plus efficace. Il serait également vecteur de lien social.

Un lien social établi sur des valeurs partagées est nécessaire à la dimension communautaire d'un groupe et générateur d'identité. A l'inverse, pour les personnes interrogées, une trop grande divergence de culture ou encore d'organisation pourrait déstabiliser la coopération. En effet, un écart d'intérêts propres rendrait l'attrait à un intérêt commun et partagé difficile. En cela, la connaissance de ses partenaires apparaît comme primordiale de façon à se prémunir d'associations stériles et d'un risque d'échec de la coopération.

La connaissance est reliée à la notion de confiance qui selon Dameron représente le pendant psychologique de la coopération.

## ***2.2 La coopération reposerait sur les principes de confiance et d'engagement ?***

L'analyse de données fait émerger la notion de confiance. Elle passerait, dans un premier temps, par le respect des règles et de l'honnêteté. Ainsi, « Si les règles du jeu ne sont pas respectées, si elle reste en retrait et ne répond pas aux engagements qu'elle a pris forcément ça risque de mettre à mal le projet et la coopération » (E1 1 307-309).

La confiance s'établirait aussi dans l'égalité des rapports « du gagnant / gagnant » (E1 144) et dans une action libre selon le principe de complémentarité (Dameron).

Ces complémentarités d'expertises sont synonymes de construction identitaire d'un groupe autour d'enjeux communs qui est reflété selon les acteurs interrogés par la satisfaction de l'utilisateur final. Néanmoins, comme évoqué précédemment, les divergences trop grandes d'identités et d'intérêts ou d'objectifs individuels pourront impacter la confiance. La demande de conformisme du groupe est trop exigeante par rapport aux ambitions personnelles fortes pour être acceptée.

Selon Fourdinier, la coopération repose sur le « désir de coopérer ». Elles représentent un travail de longue haleine comme étant le fruit de négociations et de constructions de relations autour d'un but partagé. C'est une histoire de connaissance mais aussi de reconnaissance professionnelle de l'autre ainsi qu'une complémentarité autour de laquelle chacun peut apprendre de l'autre dans son intérêt propre. Tout comme l'auteur, les acteurs de l'emploi mettent en avant la question de la confiance et de la motivation. Ce sont deux des facteurs essentiels à la coopération qui, en cas d'absence, pourraient la faire échouer.

Les acteurs de l'emploi laissent ici entrevoir une confiance faisant office de contrat moral autour de valeurs partagées fondamentales pour ces derniers. Comme le mentionne Dameron, il représente « le pendant psychologique de la dynamique des relations coopératives. » (2004, 346). Elle permet ainsi de faire office de « gouvernance » au sein des relations du groupe.

Si la notion de confiance conditionne les relations au sein de la coopération, l'engagement est conditionné par la confiance portée dans la coopération, l'intérêt partagé mais aussi par l'apport de connaissances que les autres membres du groupe vont lui apporter. Ce partage de pratiques est enrichissant tant pour la coopération que pour chacun. Certains évoquent une ouverture d'esprit ou une prise de recul nécessaire afin que cette richesse engendre un apport de connaissances et une évolution de leurs propres pratiques.

Une mesure est néanmoins apportée quant au sur-engagement. En effet, certains acteurs soulignent que le « faire à la place de » pour combler un manque de temps par un collaborateur ou par une personne un peu plus en recul peut provoquer des tensions. La communication autour de la gestion et la répartition du travail est pour eux le moyen le plus approprié afin de pallier à ces tensions.

Notre analyse tend à montrer que le phénomène d'injonction à coopérer peut nuire à l'engagement, se traduisant par un syndrome d'investissement minimum. Néanmoins, les acteurs pourront tirer parti de cette coopération en en faisant le point de départ de démarches suivantes, fondées cette fois sur un but partagé (Dameron). Ce but partagé pourra alors être source de motivation.

L'engagement et la question de l'investissement des membres du groupe peuvent également être conditionnés par la légitimité de chacun au sein de la coopération.

### ***2.3 – La coopération, l'expression de la légitimité des pouvoirs ?***

Les discours laissent apparaître plusieurs notions de légitimités. L'évolution des politiques publiques, avec la décentralisation de certains pouvoirs, a également offert à certaines institutions une légitimité d'action. En cela, les acteurs interrogés évoquent que le Conseil Régional, en ce sens, est un pilote légitime en termes de formation sur le territoire.

Cette position offerte de droit, inciterait donc les acteurs à coopérer non pas par intérêt mais par déférence pour l'entité demandeuse. En effet, « on facilite de par notre entité, le regroupement des partenaires nécessaires afin de d'arriver à un futur partenariat. »E8 L107).

Notre analyse tend à montrer que la légitimité, par son statut, influence la coopération. En éprouver le manque peut entraîner un réel problème de positionnement nécessaire au développement de la création identitaire du groupe. Chacun des acteurs du Service Public de l'Emploi s'affiche dans les discours comme légitime de leur expertise confiée par l'Etat. Ainsi, les personnes interrogées seraient spécialistes des entreprises pour la DIRECCTE, de l'emploi pour Pôle emploi, de la Formation pour le Conseil Régional et du social pour le Conseil Départemental. Des données recueillies mettent également en avant une légitimité de coordination par rapports aux ressources financières à distribuer. En effet l'institution qui possède le financement aurait le pouvoir (Pillon, Remillon, Tuchsirer 2019).



Les coopérations entre ces institutions seraient donc des associations de complémentarités d'expertises dont la légitimité de coordination varie en fonction de la détention de ressources et du pouvoir donné par l'Etat.

Dans le domaine de l'emploi, face à ces acteurs, tous légitimés par les décisions politiques, la Préfecture représentant de l'Etat de façon « généraliste » sur le territoire éprouverait le manque de cadre. En effet, selon Corzier, le pouvoir structure les interactions en mobilisant des ressources dans un jeu collectif. Ainsi, en l'absence de compétence rare et reconnue (Crozier) ou de détention de subventions à distribuer, son influence au sein de la coopération est amoindrie par sa position.

D'après nos données, la notion de légitimité peut être perçue également comme un sentiment ou un vécu, « se sentir légitime » dans leur travail. C'est un élargissement du sens à celui de la reconnaissance. Dans ce contexte, la coopération peut constituer l'opportunité d'une reconnaissance large de pratiques de terrain par les différentes parties-prenantes des politiques concernées.

Cette reconnaissance peut être matérialisée par le déplacement du conseil de l'inclusion sur le territoire en vue de valoriser des coopérations autour de l'IAE. C'est encore une représentation des bonnes pratiques de l'accompagnement global auprès du gouvernement

Enfin, la légitimité pour les acteurs interrogés peut être source d'une reconnaissance d'expertise. Elle offrirait l'opportunité d'être identifié et reconnu grâce à la satisfaction des entreprises du territoire. « C'est en appréciant nos actions que nous nous apprécions nous même comme en étant l'auteur. » (Ricoeur, 1990).

Ce besoin de légitimité des acteurs fait également référence au territoire et à la place que chacun occupe au sein de ce dernier. En effet, nous allons voir que les interactions peuvent être différentes d'un espace à l'autre.

### **III – Un territoire, un espace complexe aux interactions coopératives multiples**

#### **1 – Quel territoire pour les Acteurs de l'emploi ?**

Selon les acteurs de l'emploi interrogés, le territoire correspond à un espace différent en fonction de leur positionnement dans l'institution. En ce sens, les positions stratégiques ont un discours relatif au Grand Est, les acteurs de terrain rayonnent au niveau départemental ou encore local. Ils ont ainsi une définition socio-professionnelle du territoire en fonction de leurs lieux d'action.

Ce territoire est défini comme complexe et qui repose selon différentes facettes selon (Moine 2006). Il est abordé ci-dessous selon trois entrées : politique, sociale et psychologique.

#### **2 – La fusion des régions une révolution pour les institutions ?**

Les données mettent en évidence le territoire selon une entrée « politique ». Une notion de territoire décrite par Moine (2006) comme un « champ d'application du pouvoir dominé par l'Etat ».

Depuis la dernière réforme de la fusion des Régions de la loi NOTré et la création du Grand Est, les institutions tentent de se réorganiser. En effet, selon les acteurs, cette fusion « a été une révolution » (E7 1105) qui oblige une réelle coopération en interne pour réussir cette réorganisation. Le mouvement de ressources humaines qu'elle entraîne avec la gestion des doublons de personnel ou encore les changements de directions demandent une réadaptation constante pour les membres des structures. Les notions importantes comme la confiance ou la création d'identité sont mises à l'épreuve et doivent être reconstruites.

Sur le sujet, E7 met également en évidence que le travail des agents de terrain se fait dans une conjoncture complexe avec un public cible difficile à mobiliser. L'ajout de cette instabilité et les bouleversements engendrés par les réformes peuvent ainsi avoir une incidence démobilisatrice pour les acteurs du territoire.

E2 souligne que cette fusion a créé un vaste territoire qui imbrique trois ex-régions, l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, avec des structurations à la fois de l'emploi et socio-économiques très différentes. Cet espace disparate peut ainsi donner lieu à des diagnostics de territoire globaux avec une représentativité faussée. En effet, pour six acteurs, le territoire correspond à leur département avec ses problématiques. Il peut donc être difficile pour eux de s'identifier ou d'avoir une réelle représentativité des besoins mais aussi des ressources à allouer.

### **3 – Le territoire, un espace d'identités et de représentations**

Abordé sous un angle social du territoire, notre analyse de données tend à démontrer que les perceptions de la région Grand Est se fragmentent entre des représentations et des besoins. En effet, elle apparaît de façon significative comme un vaste espace composé d'anciennes régions, une identité qui serait ancrée et dont le détachement est difficile.

Les données mettent en avant que chaque territoire au sein de la Région Grand Est a des problématiques différentes. Ils présentent ainsi la Meuse comme un territoire d'une grande superficie dont les ressources humaines et financières sont limitées avec une population en déclin et vieillissante. C'est un territoire rural sur lequel est délivré un accompagnement de public précaire. Ces facteurs incitent les professionnels de l'emploi à coopérer pour le besoin de leur territoire.

Au même titre la Haute-Marne et les Vosges se présentent comme de petits départements sur lesquels les problématiques sont connues grâce à un réseau local fort. Un maillage départemental qui s'organise et coopère en faveur de l'intérêt local.

Les départements plus vastes comme la Meurthe-et-Moselle et la Moselle connaissent également des difficultés. Cependant, l'identité du territoire apparaît moins forte dans les relations. En effet, les acteurs évoquent la notion du nombre d'intervenants. Sur ces départements agissent beaucoup plus de personnes que dans la Meuse ou la Haute-Marne. Leur organisation est, de ce fait, beaucoup plus formalisée et rend les personnels des structures moins accessibles. En ce sens, les acteurs de la Meuse mettent en évidence des rapports plus faciles dans leur département que sur celui de la Meurthe-et-Moselle. E3 fait

ainsi le comparatif entre les deux départements dont il est en charge et décrit une relation directe avec le préfet et le président du département de la Meuse, alors qu'à l'inverse en Meurthe-et-Moselle, le plus grand nombre d'intervenants intensifie la hiérarchisation et raréfie les échanges directs.

Cette représentation du territoire par les acteurs apparaît comme une forme de construction représentative effectuée à travers de multiples filtres qui donnent sens au territoire. Elle représente son identité au travers d'un vécu, de son espace et de ses actions. (Moine 2006).

### **3 - Le territoire un système d'acteurs aux interrelations multiples**

Notre étude tend à démontrer une troisième entrée relative à un système d'acteurs qui font le territoire. Les propos éclairent ainsi les interrelations liant différents intervenants du territoire.

Face aux enjeux gouvernementaux, un jeu d'acteur se dessine également sur le territoire. E2 parle de portage politique qui influence l'application des réformes et est en lien avec les couleurs de la gouvernance locale. Un jeu politique qui pourrait impacter les coopérations dans le bon sens comme le moins bon. Ainsi, un territoire comme celui de Colombey-les-Belles porté par Michel Dinet, alors président du conseil départemental et de l'association des départements de France, avait insufflé une dynamique dans le déploiement d'expérimentation des Bénéficiaires du RSA.

Ainsi, entre enjeux politiques et actions organisées la territorialité (Di méo) se dessine.

Les données recueillies mettent en évidence qu'une offre massive s'est créée sur les territoires rendant une lisibilité complexe. Le sous-préfet compare le territoire entre ses deux expériences de 2012 et aujourd'hui et avoue que la compréhension relève d'une « réelle gageure » E9. Cette lisibilité est difficile autant pour les professionnels que pour le public cible. Ce public cible si difficile à mobiliser se retrouve perdu face à un choix quasi impossible.

Les données montrent également que cette offre de masse provoque une forte concurrence entre les acteurs de l'emploi. En ce sens, la coopération entre institutions mais également en interne, offre la possibilité d'améliorer cette lisibilité mais aussi de réduire la concurrence. En effet, la connaissance de la composition des offres du territoire par les remontées des acteurs du terrain vers les acteurs stratégiques neutralise la création de doublon de dispositifs. Sur ce sujet, certains interrogés soulèvent un manque de prise en compte des remontées des professionnels en relation avec le public.

L'analyse démontre qu'un pilote doit endosser un rôle fédérateur autour de cette offre. Pour le coordinateur du conseil départemental, la Préfecture reste la représentation de l'Etat sur le territoire et donc le plus légitime pour endosser ce rôle. Tel que De Maillard l'explique avec une création de complémentarité dans des lieux consensuels, il serait opportun d'organiser des rencontres entre acteurs du territoire aussi bien institutionnels qu'associatifs. Cette ambition de les regrouper a pour but de créer de la connaissance et du lien entre eux. Selon E4 « mieux on connaît, mieux on prescrit. » (L113-114), Ces rencontres offrent aux usagers une approche plus complémentaire et donc un meilleur service.

Il ressort dans les discours une notion de proximité. Si elle apparaît naturelle sur les territoires ruraux comme la Meuse et la Haute-Marne, elle se montre plus complexe sur la Meurthe-et-Moselle et la Moselle. Les relations de proximité, quel que soit le territoire, interviendraient en la faveur d'une coopération dynamique. En effet, le territoire d'intervention à taille humaine pour un professionnel avec une proximité des partenaires s'avère plus aisée pour établir des relations et se rencontrer. Une complicité se forme plus rapidement sous conditions que les prérequis de la coopération aient été validés au préalable. Deux des acteurs mentionnent en ce sens que Pôle emploi a une image de structure difficilement accessible « une citadelle imprenable » E4 (I105) alors qu'à l'inverse la proximité autant territoriale que relationnelle qu'ils entretiennent rend la coopération facilitante.

Le territoire dévoile un paysage de l'emploi et de la formation constitué de nombreux acteurs parmi lesquels différentes relations s'opèrent. Les différents propos tracent des coopérations ou des partenariats essentiellement entre institutions publiques. Les associations vectrices d'insertion professionnelle, font l'objet, elles, de co-traitance par le

biais de marchés. Une interaction différente régie par des enjeux financiers de prestation de service.

Ce travail de recherche que nous avons mené nous a permis de construire notre réflexion. Les acteurs de l'emploi interrogés ont apporté des éclairages intéressants sur la coopération, de sa construction à ses pratiques en passant par les relations qui en découlent ou encore sur les représentations de cette dernière sur le territoire Grand Est. A l'issue de ces travaux et avant de conclure nous reprenons une posture professionnelle afin de formuler quelques pistes d'actions en toute humilité.

## Pistes d'actions

A la suite de cette recherche, cette partie nous permet d'ouvrir sur des pistes d'actions avec la limite que peut avoir une étude de quelques mois sur la question de « comment favoriser l'agir ensemble ? »

- **Vers un décloisonnement de la coopération.**

Notre analyse nous offre ainsi une représentation du travail ensemble entre des institutions du Grand Est. La composition des coopérations apparaît comme limitée aux institutionnels. Peu d'échanges ou de travail en commun sont évoqués avec les communautés de communes. Aujourd'hui, elles prennent de plus en plus de puissance sur le territoire et ont un potentiel coopératif très intéressant.

En ce sens, des rapprochements seraient un gage d'ouverture sur des apports de connaissances terrain et de développement ou de regroupement d'offres de services innovantes au profit d'un retour à l'emploi durable. Par exemple la Communauté de Communes du bassin de Pompey cherche à créer un pôle pour l'emploi sur son territoire. Un rapprochement avec Pôle emploi, avec le Conseil Régional pour la formation ou encore le avec département pour le social. Il serait opportun d'unifier les forces de chacun (institutions, associations et entreprises) afin de créer un service qualitatif aux habitants.

- **Favoriser les espaces de rencontres, d'échanges et de discussion.**

Si notre analyse démontre que le « travail ensemble » est essentiel, les conditions nécessaires doivent cependant être réunies afin de réussir à coopérer. Les échanges et la création d'un réseau semblent être une des conditions sine qua non.

- **Renforcer la connaissance des acteurs du territoire**

Notre analyse dessine un paysage du marché de l'emploi hétéroclite avec une difficulté de lisibilité non seulement pour les utilisateurs mais aussi pour les structures. La création d'espaces de rencontres, des lieux d'échanges conviviaux, virtuels ou non, autour du sujet de l'emploi, permettrait d'améliorer la connaissance des offres et des interlocuteurs du territoire. La connaissance d'autrui permet ainsi :

- D'avoir un maillage territorial plus fort qui favorise la coopération interne comme externe. En effet, en interne cela sert à repérer les apports de chacun et de s'identifier comme repère de sa spécialité, d'être valorisé comme expert. Cela réduit les effets de concurrence au sein de la coopération et favorise la confiance et l'investissement autour d'un objectif commun partagé. La compréhension de l'autre assure aussi un gain en efficacité dans les méthodes de travail.

- En externe, la connaissance peut permettre d'innover dans des solutions et dispositifs différents. En effet, le fait de connaître les spécialités et les offres des autres acteurs de l'emploi laisse entrevoir la construction de futures coopérations en vue d'apporter les expertises pour aboutir à un service différent. Cela a également pour incidence de limiter la redondance des dispositifs et les effets de concurrence.

- Nous pouvons également la percevoir comme une optimisation des prescriptions. La meilleure lisibilité de l'offre des interlocuteurs renforce la qualité des prescriptions envers les utilisateurs. Cela peut également atténuer le décrochage du public cible et être plus en adéquation avec son besoin.

- L'idée peut être de réaliser des forums entre le public cible et des acteurs de l'emploi institutionnels, associatifs et même des entreprises sans badge nominatif. Un système favorisant l'échange entre profils différents, réduire les aprioris et ouvrir vers de futures coopérations prometteuses tant au niveau du recrutement que d'alliances de services.



## **- Développer des stratégies encore plus fines**

Même si aujourd'hui les diagnostics sont partagés et co-construit entre les positions stratégiques notre étude souligne une volonté d'avoir plus d'échanges entre les deux positions. En ce sens, une représentation des strates opérationnelles lors des co-constructions des stratégies de mise en œuvre offrirait un sens différent aux acteurs terrains dans leur mise en œuvre.

Les échanges sont une des clés de réussite dans les coopérations externes comme interne. Ils permettent non seulement de comprendre l'autre en vue d'un travail ensemble plus efficace mais aussi de l'effectuer dans des conditions de plaisir. En ce sens, un élément fédérateur est aussi nécessaire.

- **Penser le travail ensemble dans un environnement capacitant.**

## **- Développer un environnement capacitant**

Dans un environnement complexe et en mouvement perpétuel, comme évoqué dans notre recherche le pilote a une mission prépondérante. Il insuffle la synergie, et crée la dynamique du groupe.

Au départ de la coopération, un stress est généré par le fait de vouloir trouver sa place, comprendre le sens et y trouver un intérêt. En ce sens, le développement d'un environnement capacitant grâce à la posture du pilote apaise les esprits. Basée sur la communication, l'écoute le pilote cadre les rôles, les ressources nécessaires, donne du sens à chacun. Il favorise ainsi un climat de confiance, au sein duquel l'identité de chacun est préservée de par les compétences apportées, qui stimule les idées. « L'assemblage, comme dans un jeu de Lego, produit une construction dans laquelle chaque élément garde sa forme propre, quelle que soit l'architecture dans laquelle il s'insère » (Le Bortef. 2008, 17). Sa

posture offrira à l'ensemble des membres du groupe savoir, mais aussi un pouvoir et un vouloir agir au sien de la coopération.

Tel un chef de projet, le pilote régule les sources de tensions, entretient les relations internes tout au long de la coopération. Mais avant tout, il sait s'effacer au profit de l'instance collective, au nom de l'identité de la coopération.

#### - **La mutualisation des forces**

L'intégration d'une coopération selon Cordonnier (1997) c'est accepter le risque de « donner sans forcément recevoir ». En ce sens appréhender un pilotage, une coopération, c'est avant tout avoir une ouverture d'esprit et savoir prendre du recul sur ses pratiques. C'est accepter de donner pour enrichir l'autre. La coopération permet ainsi de s'ouvrir à d'autres pratiques partagées par d'autres membres du groupe. Elle est ainsi un facteur d'évolution et de performance. Mais c'est aussi accepter que d'autres personnes aient une solution différente de la nôtre. Faire que l'on puisse construire à partir de nos idées propres quelque chose qui fasse sens à chacun. En ce sens l'ouverture d'esprit et la prise de recul est facteur d'innovation.

Pour ce faire, le cadre co-construit avec le pilote est requis. Comme évoqué, il permet à chacun de façon à chacun trouver son rôle et de pouvoir agir en situation avec la compétence attendue avec l'engagement nécessaire. Selon Dhume 2014, c'est par un cadre qu'un collectif d'acteurs devient un acteur collectif capable d'avoir sa propre dynamique, de produire de l'innovation et favoriser les solutions au retour à l'emploi durable.

## Conclusion

Ce travail de recherche nous a montré un environnement complexe au sein duquel les politiques de l'emploi se succèdent et favorisent l'émergence de dispositifs qui se concurrencent. Pour les politiques, la coopération apparaît être la solution en vue d'une simplification et d'une plus grande efficacité de l'offre du service public. Elle s'apparente également à un système managérial émanant de l'Etat vers les territoires. Il légitimise ainsi un pilote institutionnel par les pouvoirs qu'il lui délègue.

En ce sens, les acteurs institutionnels du territoire, confrontés à des intérêts économiques différents, tentent de s'accorder autour de l'objectif commun du retour à l'emploi durable. Pôle emploi, acteur majeur dans le domaine, est souvent, de par sa transversalité, le co-pilote des spécialistes de secteurs que sont le Conseil Régional, la DIRECCTE ou le Conseil départemental.

Malgré les différences d'objectifs, les acteurs interrogés sont convaincus de la nécessité de coopérer. Parce qu'une coopération ne se décrète pas mais se construit et s'entretient, elle doit s'établir sous forme de consensus autour d'une co-construction d'objectifs communs. C'est la base nécessaire afin de permettre à chacun des partenaires d'y retrouver ses intérêts et d'exprimer ses compétences par rapport à un cadre clair et défini ensemble.

Parce que la coopération dépend avant tout des relations humaines, le pilote est un acteur majeur. Sa posture et ses qualités relationnelles apparaissent comme l'outil managérial essentiel à la réussite d'une coopération. Il facilite ainsi la dynamique de la coopération dans les dimensions complémentaires et communautaires. Le pilote aide aussi le développement de solutions novatrices et plus lisibles au service des demandeurs d'emploi.

Si les coopérations sont évidentes sur certains territoires du fait de leurs structures, de leurs tailles et de leurs enjeux, elles sont parfois plus difficiles dans les grandes villes et métropoles où les acteurs sont plus nombreux. Elles sont toutefois considérées comme indispensables par les acteurs institutionnels. Les coopérations sont des relations à construire dans une complémentarité de compétences autour d'une confiance mutuelle et de valeurs communes.

Face à ce paysage complexe et peu lisible au niveau de l'offre, tant au niveau des acteurs que du public, la coopération peut éprouver des limites. En effet, dans un but d'une simplification de l'offre, le travail ensemble entre des institutions avec une grande différence de culture est difficile mais essentiel. Sachant que la coopération se trouve dans un continuum de relations, ne serait-il pas envisageable de réunir le Service Public de l'emploi par une fusion ? Une création d'une nouvelle entité aux objectifs partagés ferait disparaître les concurrences stériles entre anciennes structures. Elle éviterait également les doublons en termes de sessions de formation, d'ateliers ou encore de dispositifs par des institutions différentes. Une fusion idéale qui serait en vue d'une meilleure lisibilité pour le demandeur d'emploi et une orientation qualitative en fonction de son besoin. La réunion d'expertises au sein d'une même structure identitaire commune symbole des dimensions complémentaires et complémentaires. Toutefois, étant donné la complexité de tels regroupements et la crise économique qui se profile, une telle fusion est-elle envisageable ? Un outil collaboratif co-construit, fusionné, partagé et utilisé par tous les acteurs de l'emploi pourrait-il permettre de passer à la coopération 2.0 ?.

## Bibliographie

- Barbier, J.-C. (2002). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue française de sociologie*, 43(2), 307-332.
- Boterf, G. L. (2008). Dans *Repenser la compétence*. PARIS: Editions Eyrolles.
- Bouquet, B., Baron, C., & Nivolle, P. (2008). *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*. (S.l.): Harmattan. (Google-Books-ID: L\_4xjaTkhWsC).
- Conchon, A. (2011). Les travaux publics comme ressource : Les ateliers de charité dans les dernières décennies du xviii<sup>e</sup> siècle. *Mélanges de l'École française de Rome—Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, (123-1), 173-180.
- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Le Seuil.
- Dameron, S. (2004). Opportunisme ou besoin d'appartenance ? La dualité coopérative dans le cas d'équipes projet. *M@n@gement*, 137-160.
- de Maillard, J. (2000). Le partenariat en représentations : Contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées. *Politiques et Management Public*, 18(3), 21-41.
- Dubar, C. (2010b). *La crise des identités*. (S.l.): Presses Universitaires de France.
- DUMOULIN, P., & DUMONT, R. (2003). *Travailler en réseau*. Paris, France: Dunod.
- Lascoumes, P., & Galès, P. L. (2005). *Introduction : L'action publique saisie par ses instruments*. (S.l.): Presses de Sciences Po.
- Marconi, C. (2016). Des « ateliers de charité » aux « ateliers municipaux ». Le pouvoir municipal grenoblois face au droit au travail (1846-1848). *Revue d'histoire de la protection sociale*, N° 9(1), 135-153.
- Méo, G. D. (2016a). Une géographie sociale. Entre structures et représentations. *Cybergeog : European Journal of Geography*.
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : Un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *LEspace géographique*, Tome 35(2), 115-132.
- Paugam, S. (2009) *Le lien social* Presses Universitaires de France.
- Pelletier, G. LE PARTENARIAT : DU DISCOURS À L'ACTION, 15. *Pensée plurielle* 2016/3 (n° 43). (n.d.). (S.l.): (s.n.).
- Pillon, J.-M., Remillon, D., & Tuchsziher, C. (2019). Les territoires pluriels des intermédiaires du marché du travail. *La Revue de l'Ires*, n° 98(2), 29-57.

Pissaloux, J.-L., & Supplisson, D. (2015). La loi notre ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité ». *Revue française d'administration publique*, N° 156(4), 1085-1092.

Reynaud, A. (1998). Guy Di Méo, Géographie sociale et territoires, 1998, coll. Fac-géographie. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 25(99), 178-180.

Tremblay, G. (2003). Les partenariats : Stratégies pour une économie du savoir. *Distances et savoirs*, Vol. 1(2), 191-208.

## Sitographie

Un « nouvel acte de décentralisation » et un « nouveau pacte territorial ». *Banque des Territoires*.

Repéré à <https://www.banquedesterritoires.fr/un-nouvel-acte-de-decentralisation-et-un-nouveau-pacte-territorial>

31 décembre 1958, création de l'assurance chômage—Archives vidéo et radio Ina.fr.

<https://www.ina.fr/contenus-editoriaux/articles-editoriaux/31-decembre-1958-creation-de-l-assurance-chomage>

Convention tripartite Pôle emploi\_2015-2018

[https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-02/20150127\\_convention\\_tripartite\\_2015-2018.pdf](https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-02/20150127_convention_tripartite_2015-2018.pdf)

Décryptage de la loi NOTRe. (n.d.). *La Gazette des Communes*. Repéré à

<https://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>

France Services

[https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp\\_2020-france-services-web.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-02/dp_2020-france-services-web.pdf)

M Hamzaoui, Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi, *Pensée plurielle* 2005/2 (no 10), page 20.

<https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2005-2-page-19.htm>

Loi de la Cohésion sociale—Emploi, logement, entreprise | Vie publique.fr. (n.d.).

<https://www.vie-publique.fr/loi/269810-cohesion-sociale-emploi-logement-entreprise>

La création de Pôle emploi : Entre spécificités françaises et déclinaisons de standards internationaux | Cairn.info. (n.d.).

<https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2016-1-page-405.htm>

Ministère du Travail (2020, 1 mai). Maisons de l'emploi. *Ministère du Travail*.

<http://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/partenaires/article/maisons-de-l-emploi>

Nos dates repères. . *Pôle Emploi*

Repéré à <http://www.pole-emploi.org/poleemploi/dates-reperes/nos-dates-reperes.html?type=article>

Rapport de la Cour des Comptes 2015 - Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse.

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000417.pdf>

Stratégie Pauvreté :

[https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp\\_annonce\\_strategie\\_v26\\_pages.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf)

Territoire, territorialisation, territorialité—Géoconfluences.

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoires-territorialisation-territorialite>



**Quand les acteurs de l'emploi du Grand Est  
font de la coopération la phase incontournable pour le retour à l'emploi.  
Une évidence pas si évidente.**

Virginie Sivignon

UNIVERSITE DE LORRAINE

Juin 2020

**Mots Clés : Territorialisation, coopération. Service Public de l'Emploi, emploi, partenariat.**

Dans un contexte où les chiffres du chômage reculent de 3 % en 2019, la France compte encore 5 740 200 demandeurs d'emploi. Pôle emploi, acteur central du marché de l'emploi se mobilise au gré des réformes des politiques publiques. En effet, depuis les années 80, l'Etat fait face à l'installation d'un chômage de longue durée. Souhaitant prévenir les risques d'exclusion professionnelle l'Etat multiplie les réformes et prend de nouvelles orientations sur le plan de l'individualisation des parcours et de la territorialisation.

Ce repositionnement de l'Etat avec l'application d'une politique d'efficacité contre le chômage responsabilise les acteurs locaux. Les enjeux d'action au plus près des besoins des territoires et de réponse aux objectifs du gouvernement incitent les acteurs de l'emploi à coopérer. Cette coopération omniprésente dans les discours des politiques, apparaît comme essentielle à la réussite du challenge de la baisse du chômage. Ainsi entre les politiques descendantes et les enjeux économiques des territoires les acteurs de l'emploi tentent de s'accorder.

A partir, de mon terrain de recherche le service partenariat la Direction Régionale de Pôle emploi Grand Est, je vais tenter de comprendre comment se réalise la dynamique des coopérations sur le territoire du Grand Est autour de l'objectif commun du retour à l'emploi.

En ce sens, différentes notions relatives à la coordination, au lien social, ou encore celles du territoire et des politiques publiques viennent éclairer le sujet. Ces scientifiques des domaines des sciences socio-économiques, sciences politiques ou encore de sociologie nous permettent ainsi d'appréhender la coopération dans sa définition, ses relations et sa coordination.

**Keywords: Territorialization, cooperation. Public Employment Service, employment, partnership.**

In a situation where unemployment figures decreased by 3% in 2019, France still has 5,740,200 job seekers. Pôle emploi, a central player in the job market, has been rallying its efforts with the public policy reforms. Indeed, since the 1980s, the State has faced the establishment of sustainable unemployment. In order to prevent any risks of professional exclusion, the State is multiplying reforms and taking new directions in terms of career individualization and territorialization.

The strategy use by the State, with the implementation of an efficiency policy against unemployment, empowers local actors. They are encouraged to cooperate since actions are taken closely to their needs. Those actions respond to the government objectives. This ubiquitous cooperation in political discourse, appears to be a key success to reduce unemployment. Thus, the employment players are willing to find an agreement between top-down policies and economic challenges of the territories.

From my area of research, the partnership service at the Regional Direction of Pôle emploi Grand Est, I will try to understand how the dynamics of cooperation work in this region, with the common objective of going back to full employment.

In that sense, different notions relating to coordination, social ties, territory and public policies will clarify the topic. Scientists from socio-economic sciences, political sciences or even sociology enable us to understand cooperation in its definition, its relationships and its coordination.

At the same time, nine institutional players in employment provide their testimonies.

Reflections that have led to highlight the importance of the coordination of identity and trust within cooperation, but also of the importance of the differences within territories.