Quand l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mène à une standardisation de l'action publique

Le cas des opérateurs privés de l'emploi en Belgique francophone

When Contracting Out Support for Jobseekers Leads To a Standardisation of Public Action. The Case of Private Providers in French-Speaking Belgium

Julie Gérard

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/8253>

DOI : 10.4000/travailemloi.8253

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2018

Pagination : 71-100

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Julie Gérard, « Quand l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mène à une standardisation de l'action publique », *Travail et Emploi* [En ligne], 154 | avril-juin 2018, mis en ligne le 11 juillet 2019, consulté le 11 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/8253> ; DOI : 10.4000/travailemloi.8253

Quand l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mène à une standardisation de l'action publique

Le cas des opérateurs privés de l'emploi en Belgique francophone

*Julie Gérard**

L'article s'intéresse aux enjeux posés par l'externalisation d'une mesure particulière d'activation, à savoir l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en Belgique francophone. La mission d'accompagnement est déléguée à des opérateurs privés de l'emploi qui travaillent en partenariat avec les services publics de l'emploi. Plus précisément, l'article étudie la façon dont les dispositifs de régulation sont utilisés pour gérer et évaluer cette mission. Pour ce faire, il analyse les relations de pouvoir et d'influence qui s'exercent à distance entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés, par le biais de « technologies de pouvoir » dont le but est de coordonner et de contrôler l'activité des opérateurs privés. Il rend compte des diverses formes de pression institutionnelle qui émanent de ces technologies, à différentes phases de l'accompagnement, et qui tendent à homogénéiser l'action publique. L'article démontre ainsi à quel point la standardisation et les indicateurs chiffrés deviennent de véritables outils de pouvoir destinés à évaluer la performance et l'efficacité des opérateurs privés. Par ce « gouvernement par les instruments », pour reprendre les termes de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès (2005), les opérateurs privés sont confrontés à un nouveau modèle de gouvernance qu'ils doivent s'approprier et/ou contourner.

A lors que le chômage de longue durée augmente, diverses mesures d'activation à destination des demandeurs d'emploi (DE) sont développées en Europe, impliquant une redéfinition du rôle des services publics de l'emploi (SPE). Ainsi,

* Université de Liège, Faculté des sciences sociales, Centre de recherches et d'interventions sociologiques (CRIS) ; julie.gerard@uliege.be.

dès 1998, dans une communication¹, la Commission européenne recommande à ses États membres de soutenir les personnes en recherche d'emploi et de moderniser les SPE. Jusqu'alors, ceux-ci remplissaient une triple fonction : informer sur l'offre et la demande existant sur le marché du travail, offrir un service de « courtage » entre les demandeurs d'emploi et les employeurs et proposer des mesures d'ajustement pour combler le fossé entre les travailleurs et les employeurs (COM [1998] 641 final, §1). Les SPE sont désormais invités à instaurer des partenariats solides avec d'autres acteurs compétents sur le marché du travail et à généraliser l'accompagnement des DE (§4).

En Belgique, la modernisation des SPE² a été initiée par le Plan global pour l'emploi du gouvernement Dehaene I en 1993. Elle s'inscrit dans la lignée du nouveau management public (NMP) qui introduit les valeurs et les modes de fonctionnement de l'entreprise privée au sein d'administrations publiques à caractère bureaucratique (BEZES, 2012). Cette modernisation des SPE se concrétise par la fin du monopole de placement des SPE et l'externalisation d'une partie de leurs compétences et de leurs responsabilités à des opérateurs privés, ouvrant ainsi la voie à la privatisation des prestations d'accompagnement des DE, jusque-là assurées par le niveau fédéral (PAN 2003³).

Jusqu'en 1989, l'État belge avait, *via* l'Office national de l'emploi (ONEm), l'exclusivité sur la conception et la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Aujourd'hui, l'ensemble des SPE et des opérateurs d'emploi privés se partagent ces compétences⁴ (encadré 1) : ils assurent conjointement la réinsertion socioprofessionnelle des DE en intensifiant et en personnalisant leur accompagnement (AUBERT, PATRY, 2004). Ils essaient de développer leur employabilité et déploient des dispositifs d'incitation et de sanctions financières (PARENT *et al.*, 2013).

Avec l'arrivée des « opérateurs privés », une nouvelle génération de professionnels d'aide à la recherche d'emploi s'ajoute aux intervenants déjà en activité. Tant les SPE que les prestataires privés ont pour cœur de métier d'assurer, par un travail d'écoute et de conseil, l'insertion des DE sur le marché du travail dans une perspective d'emploi durable et de qualité. Pour ce faire, ils s'efforcent de satisfaire les besoins des employeurs et de pourvoir leurs offres d'emploi ; ils proposent aux DE

1. Commission européenne, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », COM (1998) 641 final du 13 novembre 2018 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FRA/TXT/?uri=LEGISSUM:c10926>, consulté le 24 octobre 2018.

2. Les SPE sont des organismes régionaux, dépendant du secteur public. Il y a quatre SPE, un par communauté linguistique. Ils sont responsables de l'emploi et de la formation professionnelle des DE (encadré 1) et ont pour mission de transmettre des informations sur le fonctionnement du marché du travail et d'offrir des services de conseil et d'appui à la recherche d'emploi.

3. Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (2003), *Stratégie européenne pour l'emploi*, PAN 2003, *Plan d'action national pour l'emploi 2003, Belgique* : <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=4344>, consulté le 24 octobre 2018.

4. Celles-ci sont définies dans la Convention n° 88 sur le service de l'emploi (Co88) datant de 1948, adoptée à San Francisco lors de la 31^e session de la Conférence internationale du travail le 9 juillet 1948, entrée en vigueur le 10 août 1950 et ratifiée en Belgique en 1953 : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088, consulté le 24 octobre 2018.

ENCADRÉ 1

Cadre institutionnel de la régionalisation de la politique de l'emploi belge

Jusque dans les années 1980, après avoir défini les mesures de politique de l'emploi et leur mise en œuvre, l'État belge oriente, contrôle et assure seul, sous la houlette de l'ONem, la régulation du marché du travail.

En 1989, la politique de l'emploi belge est régionalisée. Chaque région crée donc son SPE : Actiris, pour la région de Bruxelles-Capitale ; le FOREm pour la région wallonne ; le VDAB pour la région flamande et l'ADG pour la Communauté germanophone¹. Les conseillers emploi des SPE – aidés des opérateurs privés marchands et non marchands – reprennent alors les compétences de l'ONem en matière de placement et de formation alors que ce dernier conserve le volet assurance-chômage avec l'indemnisation et le contrôle actif des DE. Les compétences en matière d'emploi sont ainsi réparties entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ce qui est unique en Europe. Le positionnement et le rôle des SPE en sont profondément modifiés puisqu'ils passent du rôle d'opérateur institutionnel en matière d'emploi à celui de régisseur-ensemblier des actions menées par les opérateurs privés sur le marché du travail. L'accompagnement des DE se décline donc au niveau fédéral, régional et local, et est assuré par des « acteurs » distincts.

Aujourd'hui, la politique de l'emploi belge s'inscrit dans une sixième réforme, initiée par la Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (*Moniteur belge* [M.B.], 31 janvier 2014, p. 8641) et son Arrêté royal du 23 juillet 2012 (*M.B.*, 30 juillet 2012, p. 45237). Par cette réforme, la compétence de contrôle est confiée aux régions qui prennent désormais en charge tant l'accompagnement que le suivi et le contrôle actif des DE.

1. Pour chaque région, le PAN 2003 décrit les réformes à mettre en œuvre en matière de réorganisation et de modernisation du marché du travail.

des services de conseil, d'orientation et d'information personnalisés, destinés à les accompagner dans leur recherche d'emploi ou dans leur parcours professionnel. Les SPE sont les seuls compétents pour évaluer les efforts de recherche d'emploi et les situations litigieuses des DE qui bénéficient d'allocations d'insertion ou de chômage ou qui sont en stage d'insertion, alors que les opérateurs privés réalisent des activités de placement, rémunérées par l'État.

Concrètement, l'externalisation de l'accompagnement à des opérateurs privés s'inscrit dans le cadre d'une convention partenariale (GIAUQUE, 2009), les opérateurs privés étant sélectionnés à l'issue d'appels à projets. Les prestataires privés, agissant comme des « sous-traitants » des SPE (pour reprendre les mots d'un directeur d'agence – DA2, février 2014⁵), rendent un service public, à la place mais sous le contrôle du

5. Les extraits d'entretien sont désignés par la fonction de la personne interrogée (OP [pour opérateur privé] et DA [pour directeur d'agence]) et le mois de l'entretien (voir annexe pour une description contextualisée et encadré 2 pour la méthodologie de l'enquête).

SPE partenaire qui le mandate. Alors que le SPE définit les objectifs et les résultats attendus par type de public cible (en termes d'indicateurs de performance ou de taux de retour à l'emploi), les opérateurs privés apportent leur expertise méthodologique, leur savoir-faire et leurs moyens humains et logistiques pour atteindre ces objectifs. Sur la base de subventions publiques forfaitaires, ils sont rémunérés en fonction du résultat d'exploitation du service public rendu. L'externalisation de l'accompagnement des DE a pour principal objectif une plus grande efficacité de leur prise en charge (LALOY, 2009 ; DIVAY, 2009) : les réponses qui leur sont apportées sont plus rapides et *a priori* en adéquation avec les besoins détectés sur le marché du travail. Pour remplir leur mission, les opérateurs privés recourent systématiquement à des dispositifs de contrôle et de coordination. Ces dispositifs peuvent être à la fois techniques (logiciel informatique, procédure standardisée à respecter, indicateurs de résultat à atteindre, etc.) et sociaux (techniques d'accueil et de suivi, réseau de partenaires d'emploi, etc.) ; ils « organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont ils sont porteurs » (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p. 13).

Cette invitation à gérer de manière collaborative et non concurrentielle le marché du travail s'appelle, plus communément, la gestion mixte du marché du travail (GIAUQUE, 2009). Celle-ci s'inscrit dans une nouvelle forme de gouvernance (YAYA, 2005) au sein de laquelle collaborations ou dispositifs d'action publique (LABORIER, LASCOUMES, 2005) peuvent prendre la forme de partenariats public-privé (PPP), suivant en cela la Convention 181 sur les agences d'emploi privées de l'Organisation internationale du travail⁶, ratifiée en Belgique en 2004 (VOISIN, 2007)⁷. Pour estimer l'importance de cette collaboration en Belgique, nous ne disposons d'aucune enquête chiffrée compte tenu du caractère confidentiel des données. Toutefois, selon Céline REMY (2016), en 2013, près de 8 000 places d'accompagnement et de formation ont été financées au sein du SPE wallon (le FOREm) et 5 000 au sein du SPE de la région de Bruxelles-Capitale (Actiris) sur un total de 200 000 chômeurs complets indemnisés⁸ en Belgique.

Par cette nouvelle forme de gouvernance (YAYA, 2005), les opérateurs privés participent désormais activement à la construction de l'action publique dans la mesure où, par délégation, ils exercent des fonctions étatiques. La politique de l'emploi demeure principalement une compétence publique en Belgique, mais les opérateurs privés n'ont

6. Convention n° 181 (C181) de 1997 concernant les agences d'emploi privées, adoptée à Genève à la 85^e session CIT (19 juin 1997), entrée en vigueur le 10 mai 2000 : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326, consulté le 25 octobre 2018.

7. Selon Nathalie GEORGES (2007a), ce modèle de gouvernance est entré en vigueur depuis le milieu des années 1990 dans de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels que l'Australie, les Pays-Bas, la France, le Danemark, l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni. Tous ont recours à des opérateurs privés pour assurer la prise en charge de certains DE.

8. Selon l'ONem, les chômeurs complets indemnisés regroupent les DE qui ne sont pas/plus liés par un contrat de travail. Pour en savoir plus, voir ONem, *Profil du chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi. Évolution 2000-2010* : https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2011/ProfilUUVWZ_2000_2010/FR.pdf, consulté le 19 novembre 2018.

pas qu'un rôle exécutif. Ils participent en effet à l'élaboration de cette politique par la stratégie territoriale qu'ils définissent et adoptent, dans un cadre contraint d'externalisation. Exerçant leur mission publique dans un contexte de rationalisation visant l'efficacité (STRUYVEN, VAN PARYS, 2009), ils doivent rendre des comptes sur leurs pratiques par l'intermédiaire de dispositifs de régulation (LASCOUMES, 2004). Par conséquent, leur action s'inscrit dans un mode d'action publique que nous qualifions de « gouvernement par les instruments », à l'instar de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (2005). Dans le cas de l'externalisation, leur action doit être transparente et répondre de leur utilisation de l'argent public en remplissant notamment les exigences posées par les pouvoirs publics en termes de qualité et de rapidité. Avec la gestion mixte du marché du travail, il ne s'agit plus de rendre compte uniquement à son responsable hiérarchique direct mais aussi aux SPE, agissant comme gestionnaires et régisseurs-ensembliers de la politique de l'emploi belge (STRUYVEN, VAN PARYS, 2009 ; cf. *supra* encadré 1). Le travail de *reporting* qui en découle devient un véritable outil de management destiné à évaluer tant la performance des prestataires privés que l'efficacité publique de leur action (mesurées par le taux d'insertion des DE qu'ils accompagnent et leur rapidité d'action). En effet, les opérateurs privés de l'emploi initialement mobilisés pour leur expertise méthodologique, leur savoir-faire et leurs moyens humains et logistiques sont, à présent, jugés pour leur capacité à produire de l'action publique « conforme » aux attentes du politique. Ils sont invités à contribuer à l'augmentation du taux d'emploi et à la diminution du chômage (exigence d'efficience) en veillant à mieux répondre aux besoins des entreprises et aux aspirations des DE, à diminuer les coûts de l'accompagnement en favorisant les séances collectives (exigence d'économie) et en étant rapides et précis dans les services dispensés (exigence d'efficacité). Ainsi, si, selon Philippe BEZES (2012), l'objectif nouveau du NMP est synonyme d'efficacité, d'économie et d'efficience, il va de pair avec certaines exigences d'évaluation des performances. Ces évaluations, considérées comme nécessaires dans le cadre de la modernisation des SPE, ne sont pas sans effet sur le travail des opérateurs privés étudiés. Elles les amènent en effet à contourner, voire à se réappropriier les contraintes et les pressions institutionnelles qui émanent de ces dispositifs de régulation afin de lutter contre la standardisation de l'action publique qui en résulte.

S'inscrivant dans une sociologie de l'action publique, et plus particulièrement dans les travaux sur l'isomorphisme institutionnel (DiMAGGIO, POWELL, 1983), cet article vise à montrer que ces dispositifs incarnent, dans les faits, différentes formes de pression institutionnelle conduisant à un mouvement de standardisation de l'action publique. Pour ce faire, il s'attache à rendre compte du processus de standardisation, initié à partir d'une gestion par les procédures et d'une justification par les résultats, véhiculé par ces instruments de contrôle. En effet, l'analyse des données empiriques permet de souligner que le travail d'accompagnement réalisé par les opérateurs privés est finalement résumé par des chiffres et de la saisie de données, le restreignant ainsi à des indicateurs de performance plutôt qu'au travail d'accompagnement réellement accompli. Ce faisant, notre article met en lumière la reconfiguration des

ENCADRÉ 2

Description du dispositif méthodologique

L'étude de la politique de l'emploi en Belgique s'inscrit dans un projet de recherche débuté en 2011 et rassemblant trois centres de recherche de l'université de Liège autour de la flexicurité liée aux transitions professionnelles. Alors que le projet dans son ensemble s'intéresse à une vingtaine de structures, la présente étude prend pour objet trois opérateurs privés spécialisés dans l'accompagnement vers l'emploi en Belgique francophone : FormaC, Erudio et Civilis¹. FormaC et Erudio sont des entreprises d'insertion socioprofessionnelle créées pour mettre en œuvre des projets d'accompagnement, tandis que Civilis a pour cœur de métier l'intérim, pour lequel elle mène divers projets d'accompagnement depuis 2012.

Nous avons déterminé notre échantillon de structures en fonction de leur public cible et de leur région d'exercice. FormaC exerce ses activités en région wallonne depuis 1983 auprès de personnes âgées de 18 à 55 ans, inscrites comme DE au FOREm. Civilis est actif en région bruxelloise depuis 2007 et est partenaire d'Actiris. Cet opérateur s'adresse aux jeunes infra-qualifiés² âgés de 18 à 30 ans habitant Bruxelles. Enfin, Erudio, créé en 2006, dispense ses projets d'accompagnement sur la région de Bruxelles-Capitale et de la Wallonie auprès d'un public varié, âgé de 18 à 55 ans et inscrit comme DE. Il rend des comptes au SPE aussi bien wallon que bruxellois.

Notre étude prend appui sur une démarche empirique qualitative. Dans chacune des trois structures explorées, nous avons privilégié, comme méthode d'enquête, l'observation d'interactions entre les DE et les opérateurs privés. Sur nos 247 observations, 216 sont des observations d'interactions individuelles en situation de face-à-face et 31 des observations d'interactions collectives en séances de groupes. Nous n'avons pas pu les enregistrer mais nous les avons entièrement retracées dans des carnets de terrain, selon les principes développés par Stéphane BEAUD et Florence WEBER (2010).

Nous les avons ensuite complétées par une analyse documentaire (cadre législatif, documents internes, conventions cadres, etc.), des entretiens semi-directifs (N = 21) d'une durée moyenne de 48 minutes ainsi que par des discussions informelles avec les DE. Les questions du guide d'entretien portaient sur les méthodes d'accompagnement des opérateurs privés, leurs relations avec les SPE ainsi que sur les dynamiques institutionnelles et leurs effets sur l'organisation du travail. Nous avons mené des entretiens avec l'ensemble du personnel des trois structures (formateurs et directeurs d'agence). Nous les avons enregistrés et transcrits intégralement avant de nous livrer à une analyse thématique de contenus afin d'identifier les différents points de convergence/divergence dans les réponses données. Nous avons également défini un système de codage par catégorie pour pouvoir faire des comparaisons systématiques, ce qui nous a permis de saisir l'ensemble des enjeux sous-jacents à l'accompagnement des DE dans un contexte d'externalisation.

1. Par souci d'anonymisation, il s'agit de noms d'emprunt.

2. C'est-à-dire ne disposant ni du diplôme du 2^e cycle de l'enseignement secondaire ni du certificat d'enseignement secondaire inférieur ni d'un titre équivalent.

situations professionnelles induites par ces technologies de pouvoir (FOUCAULT, 1984 ; LASCOUMES, 2004) en pointant les stratégies de contournement et d'appropriation mises en œuvre. Pour les analyser, nous nous appuyons sur une recherche empirique qualitative (encadré 2).

Après une présentation de notre terrain de recherche et du dispositif méthodologique mis en œuvre, la première partie contextualise les enjeux de l'externalisation de l'accompagnement en Belgique à partir d'une approche sociohistorique. La deuxième partie aborde empiriquement les effets de ces dispositifs de régulation dans le travail quotidien des opérateurs privés lors de deux étapes clés de l'accompagnement des DE. Enfin, la troisième partie discute les résultats fournis par la mise à plat des données et propose une tentative d'explication des phénomènes observés à partir de l'hypothèse d'une standardisation de l'action publique et d'une description des stratégies de contournement déployées par les acteurs à l'aune de l'isomorphisme institutionnel.

Les enjeux de l'externalisation de l'accompagnement en Belgique

Dans un premier temps, nous identifions les divers changements institutionnels opérés pour rationaliser l'organisation des SPE. Dans un second temps, nous retraçons de façon non exhaustive l'historique belge relatif à l'accompagnement des DE, sa généralisation et son externalisation.

De la modernisation des services publics de l'emploi belges à l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La modernisation des SPE figure dans l'agenda européen, pour augmenter l'efficacité de l'accompagnement des DE (BÉRAUD, EYDOUX, 2009). Elle est qualifiée par Thierry BERTHET et Bernard CONTER (2011) de « priorité des instances communautaires » (p. 62) et d'axe essentiel pour améliorer l'efficacité des SPE. Elle est notamment présente dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et décrite dans les propositions de la Commission européenne en 1998⁹ : meilleure adaptation de l'offre de services aux réalités économiques locales, fin du monopole de placement des SPE belges et externalisation de certaines compétences vers des acteurs privés. Comme indiqué plus haut, l'État n'est désormais plus seul compétent en matière d'emploi et les SPE ne sont plus les uniques « fournisseurs “naturels et essentiels” des produits et services publics » (JACOB, GENARD, 2011, p. 555). L'intervention d'autres acteurs dans la politique de l'emploi devient progressivement légitime et nécessaire.

9. Commission européenne, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », COM (1998) 641 final du 13 novembre 2018 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FRA/TXT/?uri=LEGISSUM:c10926>, consulté le 24 octobre 2018. Cf. *supra*, introduction.

Celle-ci vise trois objectifs (GRATADOUR, MANSUY, 2007 ; STRUYVEN, VAN PARYS, 2009) : améliorer le retour à l'emploi des DE, baisser le coût de l'accompagnement et permettre plus de flexibilité (en s'adaptant aux fluctuations conjoncturelles et aux besoins de groupes cibles).

En Belgique, la population en situation d'exclusion sociale et économique augmente à partir du début des années 1980¹⁰. Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies de l'information, l'adoption de la Convention 181 de l'OIT ou encore la SEE conduisent le gouvernement à moderniser les SPE. Ces derniers sont sous pression : ils doivent augmenter le taux de retour à l'emploi des DE dans un contexte de rationalisation et de chômage élevé alors que les besoins de main-d'œuvre évoluent rapidement. Suivant l'injonction européenne, les SPE belges se restructurent, dans le courant des années 1990, en une série d'antennes locales et lancent les premiers appels à projets auprès d'opérateurs privés. Ces mutations sociales, économiques et institutionnelles contraignent les SPE à faire évoluer leurs activités vers l'accompagnement de DE (GASTINE, 2006) alors qu'auparavant ils agissaient comme de simples placeurs de DE auprès des employeurs. Parallèlement, les SPE belges se dotent de contrats de gestion, dans lesquels est listée une série d'indicateurs qui rendent possible leur évaluation. De leur côté, les opérateurs privés se voient imposer des pourcentages de réussite (taux de placement et de retour à l'emploi), la rédaction de rapports d'activités et la mise en place de comités d'accompagnement avec le SPE partenaire¹¹ afin d'assurer le suivi et l'évaluation de leur action. Par ces divers changements, notamment le déploiement de chiffres et un focus désormais placé sur les résultats, la concrétisation de la modernisation des SPE s'inscrit dans la droite ligne des nouveaux objectifs du NMP.

La généralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Comme la modernisation des SPE, l'accompagnement des DE s'inscrit dans le Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS) concrétisé en Belgique par l'accord de coopération du 30 avril 2004. Élaboré à l'échelon national, en référence aux objectifs de la SEE, ce plan distribue des compétences à trois niveaux : au niveau fédéral, par le contrôle de l'activation du comportement de recherche d'emploi des DE, exercé par les facilitateurs¹² à l'ONEm et aux niveaux communautaire et régional, par la mise en œuvre de formations et de plans d'accompagnement dont la teneur varie en fonction des structures concernées (COCKX *et al.*, 2007). En région wallonne, l'accompagnement individualisé (AI) est un dispositif administré par les conseillers du FOREm. En région de Bruxelles-Capitale, la construction de projet professionnel

10. Observatoire bruxellois de l'emploi (2009), « Gestion publique, gouvernance et service public d'emploi », *Document de travail*, mars : http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Gouvernance_et_SPE.pdf, consulté le 24 octobre 2018.

11. Des rencontres officielles sont ainsi organisées entre le personnel du SPE partenaire et les formateurs.

12. Titre officiel attribué aux agents de l'ONEm.

(CPP) est un dispositif mis en œuvre par les conseillers d'Actiris. Bien que ces deux dispositifs régionaux d'accompagnement soient implémentés par le personnel des SPE, une partie de leur mise en œuvre est déléguée à des prestataires externes, mandatés par les SPE. Ces projets font suite à des appels à projets ciblant une mesure particulière (orientation, formation, recherche d'emploi, etc.), un objectif type (définition d'un projet professionnel, aide pour trouver un emploi ou une formation qualifiante) et un groupe cible. Ils sont de durée variable, de deux semaines à plusieurs mois, et sont dispensés de manière individuelle ou collective.

Dans la pratique, le mandat est octroyé pour une durée déterminée par une convention partenariale établie entre le SPE et l'opérateur privé sélectionné lors de l'appel à projets. Il définit également l'enveloppe budgétaire allouée au prestataire : 50 % du montant sont directement alloués en début de projet ; 10 % sont ensuite accordés en fonction du nombre de DE « recrutés » pour suivre l'action ; 10 % supplémentaires en fonction du nombre de ceux ayant mené l'action jusqu'à son terme et 30 % additionnels si les résultats fixés sont atteints. Le montant effectivement versé est par conséquent calculé en partie en fonction des résultats atteints. Pour que ces résultats soient pris en compte, des preuves de reclassement, validées par une attestation (titre homologué, certificat ou diplôme, contrat de travail), doivent être transmises au SPE six mois après la fin de la session à laquelle le DE a pris part (FERRACCI, MARTIN, 2013). Ces résultats, appelés aussi « sorties positives » ou « délivrables », ont été au préalable traduits en pourcentages à atteindre (cf. *supra*). Enfin, selon Céline GRATADOUR et Michèle MANSUY (2007), le mandat définit également le cahier des charges à respecter (type de mesure ciblée, méthodes d'encadrement préconisées, originalité du projet, ancrage local, etc.) ainsi que les modalités organisationnelles de la mission publique déléguée (délais et modalités de *reporting*¹³, critères d'inscription, nombre de candidats par session de formation, droits et devoirs des parties prenantes, etc.). Parallèlement, l'activité d'accompagnement est encadrée par un ensemble d'outils de mesure des résultats dont le nombre de personnes accompagnées, le nombre de DE placés après *x* mois de suivi, le nombre d'offres d'emploi recueillies en une semaine, le type de contrats signés par les DE avec obligation, pour certains opérateurs, d'atteindre des objectifs prédéfinis. Cette rationalisation de l'activité de travail est soumise à des instruments et dispositifs de contrôle fonctionnant en temps réel *via* l'intranet du prestataire ou du SPE partenaire. En plus de respecter les modalités propres à la convention partenariale établie avec les SPE régionaux et les principes des services publics (universalité, gratuité et égalité), les opérateurs privés sont contraints de suivre les orientations stratégiques de leur responsable hiérarchique en matière de gestion opérationnelle et de remplir des objectifs prédéfinis.

Même si le contexte socio-économique de la Belgique diffère de celui de la France, le cadre réglementaire et les prescriptions relatifs à l'accompagnement des DE sont relativement comparables. En effet, les opérateurs privés, en Belgique comme en

13. Au minimum quatre *reportings* par session de *visu* et un *reporting* quotidien pour les séances à distance.

France, font l'objet d'évaluations quantitatives, ayant pour principaux indicateurs les taux de retour en emploi ou de durée des emplois retrouvés (DIVAY, 2009). En outre, la place des SPE demeure prépondérante dans ces deux pays ; les opérateurs privés agissant pour le compte des SPE représentent des « trous noirs de l'action publique¹⁴ » (LASCOUMES, LORRAIN, 2007). Dans les autres pays de l'OCDE, selon Nathalie GEORGES (2007b), un marché de l'accompagnement émerge progressivement. Il prend en charge la quasi-totalité des chômeurs en Australie et près de 75 % de ceux-ci aux Pays-Bas. Notons en outre que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas reposent sur un système de mise en concurrence entre acteurs de l'emploi en matière d'accompagnement alors que la Belgique et la France exercent leurs expériences de privatisation selon un système de sous-traitance. Dans ce cas, les opérateurs privés jouissent d'une rémunération forfaitaire, constituée de subventions publiques (ERHEL, 2014), moyennant un contrôle assidu de la part des pouvoirs publics à partir de divers dispositifs (DIVAY, 2012).

L'influence institutionnelle des dispositifs techniques dans le travail quotidien d'accompagnement

Dans quelle mesure les dispositifs de régulation mobilisés par les SPE jouent-ils un rôle dans la prise en charge des DE par des opérateurs privés ? Comment ces dispositifs orientent-ils les choix des acteurs et influencent-ils les résultats de l'action publique ? C'est ce que nous allons voir à partir de l'analyse de deux étapes clés : le pilotage en amont et la publicisation en aval des activités d'accompagnement.

Un pilotage en amont : les procédures comme organisateurs institutionnels de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'accompagnement des DE consiste à encadrer, conseiller, orienter, etc., l'ensemble des candidats tout au long de leur parcours professionnel jusqu'à l'emploi, suivant un programme relativement standardisé comprenant cinq phases : l'accueil, l'inscription officielle, l'acculturation, l'équipement et la phase d'adéquation/confrontation. En suivant ce canevas, les agents des opérateurs privés s'efforcent quotidiennement de faire coïncider au mieux leurs aspirations professionnelles et leurs compétences avec les priorités et les injonctions de leur responsable hiérarchique, tout en respectant les procédures et la législation en vigueur. De leur côté, les SPE planifient et programment les équipements, services et moyens mis à disposition des opérateurs privés de l'emploi. Les dispositifs auxquels doivent se conformer les opérateurs privés, ainsi

14. Cette expression de Pierre LASCOUMES et Dominique LORRAIN (2007) fait référence aux nouveaux lieux de pouvoir de l'action publique. Les opérateurs privés, à défaut d'agir en première ligne, participent par délégation à l'exercice du pouvoir, mais ce pouvoir reste peu étudié dans la mesure où les activités des opérateurs privés ne se donnent pas à voir spontanément en raison notamment de la difficulté à les observer *in concreto*.

que les modalités d'évaluation et de suivi qui en découlent, reposent sur des procédures standardisées. Par procédures standardisées, nous désignons l'ensemble des formalités requises pour valider l'activité d'accompagnement dispensée et consistant à coordonner le travail entre les opérateurs et les SPE et à organiser la traçabilité des compétences acquises par les DE au cours de leur parcours. Dans notre étude, cette standardisation repose sur trois procédés.

Tout d'abord, pour pouvoir exercer leurs activités d'accompagnement, les organismes d'insertion socioprofessionnelle doivent, depuis les années 1990, se faire reconnaître comme tels, *via* un enregistrement auprès du ministre de l'Emploi et de la Formation de leur région d'activité. Cet acte reconnaît officiellement l'activité d'accompagnement réalisée et sécurise le recours à des opérateurs privés dans la délégation de la mission publique. Cette reconnaissance, matérialisée par l'enregistrement, renvoie à des obligations, des responsabilités et des contreparties, qui organisent le travail quotidien des opérateurs privés et que ces derniers doivent respecter sous peine de voir leurs missions cesser. Par conséquent, ils obéissent aux règles et acceptent les normes qui en découlent : « On sait très bien que l'on n'a pas le choix. Si on veut exister, il faut s'y tenir et ça, même si on n'est pas toujours d'accord sur tout » (DA1, novembre 2013). « Pas le choix », « il faut », « pas d'accord », etc., sont autant de termes qui témoignent du caractère astreignant et nécessaire du prescrit institutionnel qui émane de l'acte de reconnaissance par les pouvoirs publics.

Comme le souligne C. REMY (2016), en Belgique, l'octroi des subventions publiques et des appels à projets s'est conformé, jusque dans les années 1990, à une logique faite de relations interpersonnelles et d'initiatives, caractéristiques des relations partenariales. Suite au mouvement de rationalisation de l'accompagnement, des procédures d'octroi se sont généralisées et reposent sur un cahier des charges strict, des délais de souscription et des dispositifs d'évaluation appuyés par divers objets et supports techniques. Par exemple, en Belgique, chaque session d'accompagnement doit comprendre entre six et douze candidats, tous doivent être préalablement inscrits comme DE auprès du SPE de leur région et y être domiciliés. Ces sessions ne peuvent durer plus de trois mois et leur programme doit être structuré en actions concrètes mesurables comme la réalisation d'un bilan socioprofessionnel, la rédaction d'une lettre de motivation ou d'un *curriculum vitae* (CV), l'entretien avec un expert, etc. (encadré 3). L'opérateur est également tenu de rémunérer à raison d'un euro brut par heure d'accompagnement chaque DE et de rembourser ses frais de transport et de garderie.

Pour pouvoir bénéficier de subventions, les opérateurs privés doivent élaborer des dossiers dont le contenu est standardisé grâce à un canevas préalablement défini par les conseillers des SPE. Du point de vue des SPE, ces procédures assurent le bon déroulement des activités des opérateurs privés alors qu'elles sont davantage, pour ces derniers, une forme de contrôle :

ENCADRÉ 3

Présentation des deux types de projets d'accompagnement étudiés

Premièrement, les projets en « recherche d'emploi » (Erudio et FormaC) sont dispensés sur une durée de trois mois et visent comme résultat l'emploi¹, une formation qualifiante² ou la création/reprise d'entreprise. Ils s'adressent majoritairement aux DE à la recherche d'un emploi ayant déjà établi un projet professionnel précis et en adéquation avec les besoins du marché du travail, mais ne disposant pas de la spécialisation adéquate.

Deuxièmement, les projets en « orientation » (Civilis) débouchent sur la définition d'un projet professionnel dit « réaliste et réalisable³ ». Ils ne concernent que les personnes sans emploi et/ou n'ayant jamais travaillé. Celles-ci sont à la recherche d'une orientation professionnelle répondant à leurs ambitions et à leurs compétences professionnelles.

1. Un emploi à durée indéterminée ou déterminée constitué de 28 jours de travail consécutifs.

2. C'est-à-dire une formation de minimum 20 heures par semaine.

3. « Réaliste » signifie que le projet doit prendre en compte à la fois les compétences, le potentiel, les motivations des stagiaires ainsi que leurs contraintes physiques, géographiques et financières. « Réalisable » signifie que le projet doit correspondre à la réalité socio-économique et aux besoins du marché du travail.

« Si on ne respecte pas le cadre, on n'obtient pas de projet. L'entreprise n'a pas d'activité, elle ne reçoit pas de subventions et nos fonctions n'existent plus. On doit donc s'y soumettre et être attentifs dans la réponse qu'on leur apporte. »

(OP38, octobre 2014)

Une fois constitué, chaque dossier est discuté et examiné dans un délai de trois mois par le SPE ayant lancé l'appel à projets. Les opérateurs sélectionnés sont invités à signer la convention partenariale avec le SPE, ce qui officialise la délégation de la mission publique. En échange de cet engagement et de l'octroi de subventions publiques, les structures privées sont tenues de rendre compte de leur action d'accompagnement par le biais de différents dispositifs (rapports d'activités mensuels, dispositifs de suivi matériel et immatériel, fiches de présence, etc.). Les salariés des structures privées bénéficient d'une certaine latitude dans les façons de procéder mais doivent rendre des comptes quant à l'exécution de leurs tâches :

« Liberté, c'est beaucoup dire puisqu'on tient au syllabus [programme] remis par [FormaC]. Mais dans la manière d'exercer et d'animer, on a une totale liberté, voire autonomie. Il faut rendre des comptes en termes de fiches de présence à envoyer par fax ou e-mail chaque jour [au référent]. Il faut rendre un *feedback* régulier sur tout ce que l'on fait. Sans cela, on ne peut exister. »

(OP8, janvier 2014)

Ce faisant, ils acceptent les pressions institutionnelles qui émanent des SPE et des ministères de l'Emploi en considérant ces normes pour acquises.

Des « traces » de standardisation apparaissent enfin en début d'accompagnement, dans les critères d'inscription (être inscrit comme DE et être âgé de 18 à 55 ans) et d'admissibilité (conditions spécifiques et propres à chaque mesure comme un diplôme, un statut social, un âge, etc.) définis par les SPE dans l'appel à projets. Ces critères sont partie prenante d'un processus systématique de sélection auquel il est impossible de déroger sous peine de se voir refuser l'accès à de futurs partenariats. On le voit, l'accompagnement mis en œuvre par les opérateurs privés repose sur une logique d'intervention auprès de catégories ciblées.

Les procédés à respecter et les tâches à réaliser, fixées par les SPE, permettent de rendre partiellement prévisibles le comportement des agents privés ainsi que les résultats de leurs actions. Le contrôle qui en découle s'explique par deux éléments : le mandat dont les prestataires privés sont investis afin de pouvoir agir au nom des SPE et la convention partenariale, perçue par les opérateurs comme un « contrat commercial et un lien de subordination », à laquelle il faut répondre (OP38, octobre 2014). Nous considérons que cette formalisation participe à la volonté d'homogénéiser les situations en tentant de dépersonnaliser les processus décisionnels. Ces « règles » offrent peu de marge de manœuvre mais des zones d'incertitude peuvent cependant demeurer dans la façon d'organiser l'accompagnement.

La publicisation en aval des activités d'accompagnement : la domination des chiffres et des résultats

Même si les trois opérateurs étudiés disposent d'un management spécifique en interne de leur structure (déléгатif pour FormaC et participatif pour Erudio et Civilis), l'emprise des SPE en amont de l'accompagnement les pousse à suivre un mouvement d'instrumentation et de paramétrage de l'action publique. Cette emprise et les pressions qui en découlent permettent de voir comment les procédures, véhiculées par les dispositifs de régulation mobilisés, évacuent du débat les enjeux et les finalités de l'accompagnement des DE en Belgique francophone. Ce mouvement se traduit par un engouement de la part des opérateurs pour les indicateurs chiffrés, les données statistiques et les tableaux de bord exprimant la nécessité de rendre compte et de publiciser l'information en la remontant. Par la publicisation, les opérateurs privés confirment leur rôle d'agents de l'action publique destinés à mettre la chose publique en acte. En assurant, voire en incarnant l'intervention publique sur le marché du travail, ils matérialisent et amplifient les nouvelles exigences de ce segment d'activité. La visée de la politique de l'emploi et ses modalités de mise en œuvre ont changé et reposent sur des normes de management (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012) empreintes de logique libérale. Dorénavant, efficacité, procéduralisation, rentabilité, etc., sont autant de vocables permettant de qualifier l'orientation gestionnaire des institutions publiques et de leurs partenaires. Ainsi, sous le prétexte d'offrir des opportunités, ces indicateurs offrent surtout des cadres contraignants qui illustrent le contrôle et le pouvoir qu'exercent les SPE sur l'activité d'accompagnement réalisée par des opérateurs privés.

« En fait les objectifs nous sont définis très clairement par le SPE dans le cadre de l'appel à projets. Quand le SPE nous dit : "Vous pouvez donner telle formation", il nous dit aussi à tel endroit et pour tel prix, et aussi quel est l'objectif à atteindre ! Et c'est celui-là et pas un autre ! »

(OP9, novembre 2013)

Comme en témoigne cet extrait, les indicateurs et les objectifs chiffrés sont le lot permanent et contraint des prestataires sous couvert de rendre l'action publique plus performante. Ces indicateurs se déploient en autant de formes que de chiffres et de procédures possibles afin d'évaluer et d'objectiver le travail réalisé en termes de coût. Ils visent à mieux connaître l'état et l'usage des moyens mis à disposition et à apprécier l'activité et les résultats de l'action publique mise en œuvre. Ce faisant, les SPE font comme si l'accompagnement des DE était mesurable et dénombrable. Or bon nombre de tâches restent encore inquantifiables comme le travail d'écoute et de conseil :

« C'est bien beau de faire ses chiffres, de compléter des rapports, des tableaux de bord, etc. Mais, au final, qu'en est-il des conseils qu'on dispense, des moments d'échange et de recueil ? Et pourtant, c'est ça notre job ! »

(OP40, janvier 2015)

Les indicateurs chiffrés ne saisissent en effet que partiellement le parcours réel de l'insertion des DE. En découle un malaise chez les opérateurs, soumis à différentes tensions professionnelles.

Ces indicateurs chiffrés correspondent à la mise en place progressive d'une justification par les chiffres et d'une pression aux résultats. Celles-ci reposent sur la réalisation d'objectifs individuels (plus rarement collectifs) à atteindre. Ces objectifs sont notamment définis selon un pourcentage de résultats à atteindre pour chaque type de projet dispensé. Par exemple, pour les projets d'accompagnement en « recherche d'emploi » d'Erudio et de FormaC, l'objectif visé, par session, est un taux de 55 % de remise à l'emploi, alors que pour les projets d'accompagnement en « orientation » de Civilis, il est de 40 % de bilans professionnels définis. À cela s'ajoutent l'obligation d'accompagner par session au moins six DE et la réalisation de trois rencontres officielles entre l'opérateur privé et le SPE partenaire, auxquelles les DE sont parfois amenés à participer. Initialement, « ces indicateurs visaient un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des formateurs. Ainsi, ils savent ce que l'on attend d'eux » (OP41, janvier 2015). Pourtant, cette autonomie semble mise à mal en raison d'un contrôle accru illustré par l'obligation de devoir rendre des comptes à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'accompagnement (directeur d'agence, DE, SPE et gouvernement régional). Autant d'acteurs qui multiplient les obligations de responsabilisation dans laquelle se retrouvent les opérateurs privés.

De nouvelles formes de contrôle, à distance, semblent ainsi émerger dans le quotidien des opérateurs privés. Ces contrôles sont justifiés notamment par le fait qu'il faut rationaliser les dépenses d'argent public, comme le résume l'idée que « les subventions publiques ne sont pas gratuites » (DA1, novembre 2013). En plus d'une

pression aux résultats, le subventionnement public s'accompagne de quatre formes strictes de contrôle.

La première forme correspond au contrôle émanant des dispositifs de suivi et d'évaluation, concernant la publicisation des activités d'accompagnement et se traduit différemment selon le SPE partenaire. Pour la région de Bruxelles-Capitale, ce contrôle se déroule à distance, à partir des données enregistrées dans le Réseau des partenaires pour l'emploi (RPE), une plateforme informatique interconnectée entre tous les acteurs bruxellois de l'emploi. Dans ce cas, la performance et la traçabilité des opérateurs se fait de manière automatique par le logiciel. Par exemple, tout opérateur souhaitant inscrire dans le RPE un DE qui n'entre pas dans les critères d'admissibilité de l'appel à projets en cours sera automatiquement bloqué sur le serveur, ce qui engendrera une panne informatique. En outre, le RPE permet aussi au SPE bruxellois de générer, tous les trimestres, des statistiques qui seront analysées et annexées au dossier du DE. Celles-ci seront aussi prises en considération dans l'évaluation du projet d'accompagnement et dans celle des opérateurs. Ce contrôle à distance permet au SPE bruxellois de s'assurer du respect du cadre légal et aux directeurs d'agence de veiller à ce que leur personnel soit efficace. Pour la région wallonne, ce contrôle a lieu non pas à distance mais en face-à-face (en présence), à partir de dispositifs de suivi nommés « comités d'accompagnement ». Ces comités sont mis en place par le FOREm à trois, voire quatre moments : en début de session d'accompagnement (lors de la sélection des candidats), au milieu (pour mesurer l'accompagnement opéré), en fin de session (pour valider les résultats) et parfois une quatrième fois, six mois après, pour les sessions d'accompagnement en « recherche d'emploi » (pour s'assurer de la réalité des sorties positives). Plus que de permettre aux opérateurs d'échanger sur leur vécu ou sur les difficultés rencontrées, ces comités ont pour objectif de contrôler le travail réalisé et de s'assurer du bon suivi de leurs activités, en lien avec le cahier des charges imposé dans l'appel à projets. Les données enregistrées dans le RPE et les comités de suivi sont davantage orientées sur des résultats à atteindre que sur les conditions de mise en œuvre de l'action publique. Cette pression aux résultats est d'autant plus importante que l'on sait que les opérateurs sont rémunérés en fonction de ceux-ci :

« Si on n'atteint pas nos chiffres en fin de projet, on sait que l'on n'aura pas la totalité du subventionnement prévu. Et ça, ça ne passera pas en interne. Il ne faut pas se voiler la face ! »

(OP40, janvier 2015)

Cette pression aux indicateurs conduit les opérateurs à concentrer les moyens sur les DE les moins éloignés du marché du travail, afin d'atteindre plus rapidement les résultats fixés, tout en respectant les critères d'admissibilité définis par l'appel. Dit autrement, ils sélectionnent « les plus employables des inemployables » (OP9, novembre 2013 ; OP15, novembre 2013). Certains opérateurs convoquent – « quand c'est possible » (OP9, novembre 2013) – davantage de candidats que le nombre maximal officiellement admis par les SPE, sachant que pour obtenir la totalité des

subventions publiques prévues pour réaliser leurs prestations, ils doivent avoir recruté, motivé et accompagné le quota de DE pour lequel ils se sont engagés à fournir un encadrement socioprofessionnel.

« Il faut en recruter plus, car on sait très bien que certains ne seront pas adaptés pour l'accompagnement et qu'ils ne conviendront pas [...]. À ce moment-là, il faut qu'il y ait de la masse, car si le lundi, je n'ai pas le nombre, ça se répercute sur mes subventions. »

(OP41, janvier 2015)

Ces constats rejoignent largement les résultats de l'étude internationale réalisée par Isabelle DARMON et ses coauteurs (2004) sur les organismes de formation d'aide aux plus vulnérables ou encore les travaux français sur l'évolution des SPE dans l'accompagnement des chômeurs menés par Yolande BENARROSH (2000), Céline GRATADOUR et Michèle MANSUY (2007) ou encore par Marc FERRACCI (2007). Tous concluent à une sélection des plus employables ou des moins éloignés du marché du travail et à une relégation des « inemployables » vers d'autres structures plus stigmatisantes.

Dans notre étude, certains opérateurs vont jusqu'à préparer les DE à la venue des SPE afin que les projets professionnels des premiers correspondent aux attentes des seconds (encadré 4).

Cet extrait d'observation nous permet de voir qu'outre l'insistance placée sur le parcours du DE, l'opérateur privé tente de saisir ses attentes et son secteur de prédilection, mais sans perdre de vue les objectifs fixés par le FOREm. Au fur et à mesure des échanges, nous percevons le décalage entre deux réalités distinctes : le souhait exprimé par le DE de trouver un emploi qui corresponde à son projet professionnel et la nécessité pour l'OP de satisfaire le SPE. Ainsi, l'opérateur privé incite le DE à ajuster son discours en enjolivant, voire en transformant son projet professionnel. Ce formatage s'opère au détriment d'un travail tangible sur l'employabilité du DE et sur ses ambitions professionnelles. Dans cet extrait, le prestataire produit du profil plus qu'un accompagnement individualisé.

La deuxième forme de contrôle tient au fait que les prestataires privés sont contraints quotidiennement par les SPE de respecter différentes procédures administratives comme les documents de suivi (en cours d'accompagnement) et le rapport d'activités (en fin d'accompagnement). Les informations mentionnées dans les documents de suivi sont factuelles et normées. Elles sont recensées dans des tableaux de bord pour contribuer à des statistiques de performance et de rentabilité. D'où la tentation de jouer avec les chiffres et de contourner la règle : certains opérateurs signent par exemple les fiches de présence de DE absents afin de leur éviter une suspension de leur allocation et, en même temps, d'éviter un *reporting* supplémentaire auprès de leur partenaire public (FormaC et Erudio Wallonie) ; d'autres ferment les yeux sur les déclarations de frais kilométriques erronées (FormaC). Plus encore, certains prestataires de Civilis et d'Erudio Bruxelles-Capitale n'hésitent pas à annoncer un nombre fictif de candidats reçus en agence même s'ils n'ont pas tous été accompagnés.

ENCADRÉ 4

Extrait d'observation (le 7 novembre 2013)

Contexte : échange entre un opérateur privé (OP) et un demandeur d'emploi (DE), lors d'un tour de table, en vue de préparer la venue du conseiller du FOREm, chargé de l'évaluation du projet, lors du deuxième comité d'accompagnement. L'OP demande à chaque DE de faire le point sur ses démarches et de définir le projet professionnel qu'il envisage.

« OP : – Et toi [au DE], où en es-tu dans tes démarches ? Quel est ton projet professionnel ?

DE : – Alors, pour le moment j'ai réalisé mon enquête auprès d'un électromécanicien et ça a l'air vraiment chouette. Maintenant, j'hésite quand même à me lancer là-dedans mais toujours comme indépendant. Mais bon, sans mon CESS [certificat d'enseignement secondaire supérieur], c'est impossible. Il me faut la gestion. Mais mon rêve, c'est vraiment de me lancer comme indépendant et d'avoir ma boîte.

OP : – Oui, mais ça tu vois, ce n'est pas suffisant pour le SPE. Il faut que tu leur proposes quelque chose de concret ! Tu peux dire que tu t'es renseigné au centre de formation du FOREm pour une formation pour devenir indépendant.

DE : – Oui, ça je sais. J'ai vu qu'il y en a une qui commence au Campus, de 34 semaines, en septembre à un euro par heure. Je veux bien les appeler la semaine prochaine mais je ne veux pas refaire d'études.

OP : – Oui mais ça, tu ne le dis pas. Tu dis que dans ton plan d'action, tu t'es renseigné au centre de formation pour une formation d'indépendant. Et tu dis aussi que tu envisages de refaire ton CESS.

DE : – Ouais, je sais que le CESS c'est la clé pour l'université mais en même temps, je trouve que c'est débile de forcer les jeunes à se diplômer et à perdre leur temps avec des diplômes alors qu'ils pourraient avoir les compétences en apprenant seuls ! Moi, je suis contre ce système et ces diplômes et brevets. Par contre, j'ai vu aussi qu'il existe une formation en gestion de trois mois, en cours du soir. Elle est organisée par un institut d'enseignement de promotion sociale de la communauté française, mais elle a déjà commencé. J'ai sonné [téléphoné] pour avoir des infos et j'attends leur appel pour voir si je peux y participer.

OP : – Ça, encore une fois, c'est à éviter. Tu dois tempérer tes propos. Ce que tu diras, c'est que tu vas d'abord suivre une formation en gestion (si c'est OK pour l'institut d'enseignement) et puis, plus tard, une autre pour devenir indépendant. Ton projet doit être réaliste et réel, ne l'oublie pas !

DE : – Et mon projet de magasin de vêtements et la création de ma propre marque dont le marketing/publicité reposera sur un spot vidéo de sport.

OP : – Ça tu le mets de côté pour le moment.

DE : – OK, enfin, on verra quand ils viendront. »

D'autres, chez FormaC et Erudio Wallonie, déclarent des sorties positives vers l'emploi pour des DE n'ayant parfois qu'une journée de contrat intérimaire à leur actif. Enfin, plusieurs formateurs ont déjà validé et soutenu une formation non qualifiante alors que celle-ci n'est officiellement pas retenue comme un résultat positif par les SPE (FormaC, Erudio et Civilis). Ces exemples nous éloignent de notre propos central mais permettent de souligner les dérives de la pression à la performance.

Les informations mentionnées dans le rapport d'activités, quant à elles, synthétisent toutes les actions réalisées par chaque DE à partir de son plan d'actions et de son projet professionnel. Ce rapport est discuté lors du dernier comité d'accompagnement, entre l'opérateur et le SPE partenaire. Même si, tant des éléments quantitatifs (nombre de CV et de lettres envoyés, d'entretiens effectués, de démarches entreprises, etc.) que qualitatifs (intégration du candidat dans le groupe, avancées réalisées, etc.) sont jaugés par le SPE, seul le résultat positif fourni et comprenant les informations quantifiées est pris en considération dans l'évaluation finale du projet d'accompagnement, permettant au SPE de justifier éventuellement un abaissement dans la part variable de la rémunération fixée par la convention partenariale.

Troisièmement, les opérateurs privés sont également contrôlés par les DE qui, en tant qu'usagers et consommateurs de services publics, considèrent parfois les organismes privés comme de simples prestataires de service public. En effet, même si nous constatons que les prestataires privés ont un pouvoir discrétionnaire (EVANS, HARRIS, 2004), ils sont dépendants du SPE partenaire ainsi que des DE, qui contribuent, les uns comme les autres, au renouvellement de leur activité : le SPE par le biais des subventions publiques et l'évaluation de leur mission ; les DE en constituant leur « cœur de métier » et en leur permettant de dispenser leurs projets tout en jugeant leur travail au travers de la satisfaction qu'ils expriment *via* un questionnaire. Tant l'évaluation du SPE que celle des DE sont prises en considération par les directeurs d'agence des trois structures étudiées, lors des évaluations annuelles de leur personnel. Un nombre trop élevé de retours négatifs risquerait de mettre fin au contrat de l'opérateur privé.

Enfin, les dernières formes de contrôle que nous avons constatées reposent sur une pression par les pairs et un autocontrôle. Même si cette forme de contrôle est davantage liée aux logiques de management interne aux structures privées, elle est aussi corrélée à la pression aux résultats évoqués précédemment. Face à la peur d'être pointés du doigt en raison d'une rentabilité individuelle insuffisante et face à la concurrence entre pairs, certains agents n'hésitent pas à se surinvestir dans l'accompagnement des DE. Ce surinvestissement a pour prix un stress chronique et un mal-être professionnel profond qui désarçonnent parfois le responsable d'agence :

« J'ai eu une équipe de douze salariés au début mais, au fur et à mesure, certains opérateurs ont craqué et on s'est retrouvé à quatre ou six. J'ai eu, l'année passée, deux formateurs qui sont partis en *burn out* [...]. »

(DA4, novembre 2013)

Ainsi, alors que l'objectif explicite de cette gestion par les procédures et de cette justification par les résultats était de rendre les agents autonomes et responsables, l'objectif implicite est de pouvoir contrôler leur performance et leur rentabilité individuelle alors qu'ils travaillent sous pression et à flux tendu. Pour Michel FOUCAULT (1984), la mobilisation d'objets de contrôle traduit une conception disciplinaire qui repose sur des techniques concrètes de cadrage et qui permet de piloter à distance les comportements des acteurs (LASCOUMES, 2004). Dans notre cas, ce pouvoir à distance est d'autant plus important qu'il a un impact sur la stabilité contractuelle des opérateurs privés et sur leur action. La concrétisation de l'action publique à travers cette forme de standardisation rend compte de la situation de dépendance dans laquelle les organismes privés se trouvent et illustre le contexte d'évaluation permanente dans lequel ils exercent leur mission. Ainsi, alors qu'il est tentant de les considérer comme des « *street level bureaucrats* » [agents de terrain des administrations] (LIPSKY, 1980 ; DUBOIS, 2012) en raison de la relation qu'ils entretiennent avec les DE et du pouvoir discrétionnaire qu'ils ont, les éléments empiriques qui viennent d'être développés montrent que leur rôle dans la construction de l'action publique est « cadenassé ». Tous ont ainsi des comportements qui convergent pour homogénéiser l'action publique. Tant le pilotage en amont que la publicisation des résultats en aval matérialisent et amplifient l'intervention des SPE dans l'accompagnement des DE et ce, *via* une rationalisation de l'activité de travail des opérateurs qui ont été de plus en plus soumis à des instruments de contrôle.

Vers une standardisation de l'action publique ?

Les résultats précédents mettent en lumière l'influence bureaucratique et le contrôle, le plus souvent à distance, que les SPE exercent sur les opérateurs d'emploi privés par le biais de « technologies de pouvoir » (FOUCAULT, 1984 ; LASCOUMES, 2004) afin de coordonner et de contrôler la mission publique qui leur est déléguée. Ils témoignent, par conséquent, d'un « gouvernement par les instruments » (LASCOUMES, LE GALÈS, 2005), au sein des deux étapes clés de l'accompagnement concret des DE décrites ci-dessus. Nous avons vu que ce gouvernement confronte les opérateurs privés à un modèle de gouvernance qu'il leur faut s'approprier et/ou contourner. Ainsi, si la question de la standardisation de l'action publique a été évoquée dans la section précédente pour illustrer cette nouvelle façon de concrétiser l'action publique, c'est parce que nous faisons l'hypothèse que les dispositifs techniques mobilisés par les SPE pour contrôler et coordonner la mission publique qu'ils délèguent à des opérateurs privés agissent comme des technologies de pouvoir (FOUCAULT, 1978) en incarnant différentes formes de pressions institutionnelles. Ces pressions reposent, selon nous, sur des institutions qui « impliquent inévitablement des obligations normatives mais entrent souvent dans la vie sociale avant tout comme des faits dont les acteurs doivent

tenir compte¹⁵ » (MEYER, ROWAN, 1977, p. 341). Elles se définissent dès lors comme des construits sociaux et politiques issus de conflits et de négociations entre acteurs. Dans notre approche, ces formes de pression s'apparentent aux règles, aux séquences d'action normées, au canevas standardisé, au cahier des charges, aux diverses normes ou aux objets techniques, etc., plus ou moins coordonnés et contraignants, qui gouvernent les interactions et les relations entre acteurs. Elles ont pour corollaire d'engendrer un mouvement d'homogénéisation de l'accompagnement des DE que nous qualifions, à l'instar de Paul DiMAGGIO et Walter POWELL (1983), d'« isomorphisme institutionnel ». Cet isomorphisme est, selon nous, entretenu par une gestion par les procédures et par une justification par les résultats.

Ainsi, après une brève présentation théorique de l'isomorphisme institutionnel, nous retraçons le mouvement de standardisation de l'action publique dans l'accompagnement des DE par des opérateurs privés. Nous abordons ensuite la manière dont les opérateurs privés contournent les contraintes qui résultent de cette gouvernamentalité par les instruments (FOUCAULT, 1978) à partir d'une synthèse des formes d'appropriation locale.

Origine et fondement : du néo-institutionnalisme sociologique à l'isomorphisme institutionnel

L'isomorphisme institutionnel s'inscrit dans le néo-institutionnalisme sociologique (DiMAGGIO, POWELL, 1983 ; RIZZA, 2008). Ce courant théorique trouve ses racines dans la théorie des organisations et s'inscrit dans la sociologie de l'action publique. Il considère que les institutions ont une influence dans la détermination des ordres sociaux et sur les facteurs qui les contraignent. Ces institutions, une fois stabilisées, limitent le choix des possibles des acteurs et rendent l'action réalisable. Pour Roberto RIZZA (2008), elles mettent en lumière « la tendance des organisations présentes dans un domaine à se ressembler, en raison de l'action croisée de tous les acteurs et de l'homogénéisation des critères de conduite et des prestations internes au champ lui-même » (p. 13). Ce courant considère que les institutions conditionnent l'interprétation des situations et le quotidien des acteurs par l'exercice de pressions et la valorisation de comportements à adopter. Ces pressions influencent le comportement des acteurs et les invitent à imaginer ce qu'ils peuvent faire dans un contexte donné, sans pour autant que ces comportements soient purement déterministes. Elles institutionnalisent, de la sorte, l'action en cours. Elles reposent, pour ce faire, sur la coopération et l'affrontement d'acteurs autour de la définition de règles du « jeu » (*ibid.*). Cette institutionnalisation s'opère, pour P. DiMAGGIO et W. POWELL (1983), par un changement institutionnel isomorphique. Ce changement a lieu dans un champ organisationnel précis, à l'intérieur duquel différents acteurs issus de diverses organisations interagissent et s'influencent mutuellement. Cette interaction a pour but d'instituer

15. Traduction de l'auteure de l'extrait suivant : "[which] inevitably involve normative obligations but often enter into social life primarily as facts which must be taken into account by actors."

des normes légitimées auxquelles il faut se conformer, de sorte à influencer le cours de l'action. Toutefois, même si les institutions constituent un facteur de contraintes pour les acteurs en présence, celles-ci peuvent aussi représenter des ressources pour l'action.

Pour P. DiMAGGIO et W. POWELL (1983), ce changement isomorphique institutionnel se décline sous trois formes : coercitive, mimétique et normative. Premièrement, les pressions formelles peuvent provenir des institutions étatiques, de l'environnement juridique ou d'un partenaire qui imposent des règles, des outils et des procédures types par un appareil légal-rationnel ou un cadre strict. Les pressions informelles, quant à elles, renvoient à la culture, aux mythes et aux routines. Dans les faits, ces deux types de pressions peuvent être vécues comme une force, comme de la persuasion ou comme une invitation à la connivence. Deuxièmement, le processus mimétique conduit à la conformité, à l'imitation et, plus encore, à l'attrait des managers pour les nouveaux outils et méthodes de gestion (HUAULT, 2009). Il offre de la stabilité et de la prévisibilité dans les comportements et renforce aussi la légitimité des règles. Troisièmement, l'isomorphisme normatif se rapporte aux pressions exercées par les organisations professionnelles et les réseaux associatifs. Il entraîne l'adoption de structures et de pratiques de travail fondées sur des normes et des valeurs promues par les acteurs institutionnels et qui se répartissent ensuite de différentes façons (programmes de formation, réseaux, pratiques de recrutement, etc.) par un socle culturel commun ou par l'échange d'informations (RIZZA, 2008).

Comme le souligne W. Powell (1991, cité par RIZZA, 2008), en dépit de leur importance reconnue, les processus d'isomorphisme ne constituent qu'une partie des tendances et il est donc aussi pertinent de relever les sources d'hétérogénéité dans les formes organisationnelles, à partir des désaccords et des ajustements opérés par les acteurs à l'égard des procédures qui leur sont imposées de l'extérieur (DiMAGGIO, POWELL, 1997). Dans ce qui suit, nous analysons les écarts ou les appropriations locales que les opérateurs réalisent au quotidien, à partir de l'identification de stratégies.

Technologies du pouvoir entre source d'habilitation et contrainte opérationnelle

Les enjeux relatifs aux deux étapes de l'accompagnement décrites précédemment nous ont permis, à partir de l'analyse des dispositifs de régulation en présence, de comparer empiriquement les formes prises par les pressions institutionnelles dans la prise en charge des DE. Cela étant, si les opérateurs privés ont pris conscience de la rationalisation et de la standardisation de leur mission *via* le contrôle exercé par les SPE, ils n'en adoptent pas moins des positionnements différents en fonction des enjeux en présence et des étapes de l'accompagnement.

Les comportements des opérateurs convergent tout d'abord essentiellement vers un isomorphisme de type normatif, qui consiste à se contraindre à une standardisation des procédures et des résultats (au sens de Henry MINTZBERG, 1982) ainsi qu'à une logique des chiffres. Cet isomorphisme apparaît lorsque ceux-ci respectent, par exemple, le cahier des charges défini en amont de la mission, le quota de DE à accompagner, le

total de comités d'accompagnement à réaliser, le nombre d'offres d'emploi à recueillir ou le pourcentage de réussite à atteindre. Il illustre la volonté que les opérateurs privés ont de conformer leurs attitudes et leurs décisions aux pressions produites par les SPE. Même si ce système se fonde sur l'application de règles relativement standardisées et prétendument universelles (DUBOIS, 2012), l'application de celles-ci permet une certaine discrétion et une part de liberté. Cet isomorphisme normatif s'inscrit dans une démarche que l'on peut qualifier de *bottom-up* et participative au sein de laquelle les opérateurs privés sont investis d'une responsabilité et d'une marge de liberté relatives pour mener à bien leur mission. Leur rôle dans la construction de l'action publique (LIPSKY, 1980) devient ainsi plus que jamais le cœur de leur quotidien et leur permet d'ajuster et d'interpréter les règles en présence. La possibilité de jouer avec ces dernières constitue par conséquent un invariant des « dynamiques de la bureaucratie » (Blau, 1955, cité par DUBOIS, 2012, p. 3) et ouvre des marges de manœuvre.

Dans d'autres cas, le comportement des opérateurs privés s'inscrit dans un isomorphisme de type coercitif, notamment quand la pression formelle du cadre légal contraint, par une approche de type *top-down* et directive, oblige les prestataires à se conformer et à appliquer le prescrit institutionnel dans la mise en œuvre de leur action. C'est le cas, par exemple, lorsque les prestataires sont contraints par les normes d'accès au financement public, par l'acte d'enregistrement ou par les critères d'inscription des DE, etc. La latitude dont disposent les opérateurs est limitée, et leur rôle dans la construction de l'action publique restreint à de l'opérationnel.

Articulées, ces deux formes d'isomorphisme¹⁶ conduisent à une convergence de comportement des trois opérateurs privés étudiés. Ces formes s'inscrivent dans une « logique de survie » puisqu'elles représentent la contrainte négociée permettant aux opérateurs privés de maintenir et de légitimer leur action d'accompagnement.

Les pressions institutionnelles traduisent un mouvement d'homogénéisation qui se joue lorsque l'accompagnement est délégué à des opérateurs privés. Les particularités du travail de réinsertion et les difficultés à concilier les objectifs assignés (réinsérer les DE, être efficace, juste et égalitaire, etc.) demeurent prégnantes. Les opérateurs sont invités à associer l'utilité sociale de leur travail au respect des contraintes institutionnelles, tout en veillant à maintenir la pérennité de leur structure et à atteindre les résultats fixés. Ainsi, ils sont, au quotidien, pris en tenaille entre différentes logiques imputables à la reconfiguration des politiques publiques de l'emploi en Belgique francophone. Ils sont par ailleurs insatisfaits du manque de reconnaissance et de l'absence de prise en considération du travail relationnel et d'écoute qu'ils réalisent, ce qui les conduit notamment à « dépsychologiser la relation¹⁷ » qu'ils ont avec les DE, allant jusqu'à « faire à leur place » certaines démarches afin de gagner du temps (DIVAY, 2012). Les procédures et les indicateurs n'intègrent pas les autres éléments

16. Les éléments empiriques développés ci-dessus n'évoquent pas le processus d'imitation lié à l'isomorphisme mimétique, apparu de façon limitée dans notre terrain.

17. Ce faisant, l'accompagnement passe d'une responsabilisation du DE à un partage des responsabilités entre l'opérateur et son interlocuteur (DIVAY, 2012). L'opérateur prend de la sorte une part plus active aux côtés du DE.

qui agissent sur les trajectoires des DE (comme le contexte socio-économique local, les situations familiales des candidats, etc.), réduisant l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'accompagnement à la simple rentabilité des indicateurs publicisés. Dit autrement, les préoccupations sociales de réinsertion s'estompent au profit de préoccupations économiques et financières.

Face à cette emprise des technologies et du contrôle sous-jacent des SPE, nous pouvons identifier différentes stratégies, présentées dans le tableau ci-dessous, qui permettent de contrebalancer la logique de fond de l'homogénéisation de l'accompagnement des DE et d'illustrer la manière dont les opérateurs privés se jouent de la régulation de contrôle qui en découle.

TABLEAU – **Formes d'appropriation locale face à la gouvernamentalité des instruments**

Étape	Pression institutionnelle	Stratégies d'appropriation	Tactiques déployées
Piloter par les procédures	Rendre compte de ses activités, respecter les canevas et les cahiers des charges, réaliser des rapports d'activités, etc.	Stratégie d'acquiescement.	Suivre l'influence institutionnelle prise pour acquise et se l'approprier en temps voulu.
Publiciser les résultats	Se conformer aux indicateurs de performance, atteindre les taux de placement définis par les SPE, être efficaces, etc.	Stratégie de contournement.	Défier l'influence institutionnelle en contournant certaines pratiques. Éviter de se conformer en « déformant » les données (liste de présences, type de sortie positive, etc.). Recruter davantage de DE que le nombre officiellement admis. Écrémer : ne travailler qu'avec les DE les plus employables. Etc.

Ces stratégies d'appropriation illustrent le fonctionnement concret, saisi en action, de l'accompagnement des DE et montrent que, au-delà des contraintes institutionnelles et de l'homogénéisation de l'action publique, les opérateurs privés construisent des compromis, entre logique de réinsertion et logique d'activation.

Sur la base de ces constats, nous pouvons parler d'influence réelle, que nous qualifions de contraignante, des dispositifs de régulation sur le travail quotidien des opérateurs privés et pointer la nécessité qu'ont ces derniers de déployer des stratégies de contournement et d'acquiescement aux différentes phases de l'accompagnement. Ces stratégies permettent de contrebalancer, autant que possible, le mouvement d'homogénéisation retracé plus haut. Elles donnent également les éléments empiriques pour mettre en lumière le rôle nuancé des opérateurs privés en tant que « *street level bureaucrats* » (LIPSKY, 1980 ; DUBOIS, 2012).

L'influence institutionnelle sur les pratiques d'accompagnement retracée dans cet article montre bien les ajustements que doivent effectuer les opérateurs privés pour assurer la stabilité de leur activité et gagner en légitimité et en autonomie. Ainsi, pour œuvrer à leur mission d'accompagnement, ces acteurs doivent se réapproprier et contourner les contraintes qui résultent de ce nouveau modèle de gouvernance, même si cela implique de s'écarter de leur mission de base dans l'accompagnement et la réinsertion. Nous avons constaté que c'est la présence des SPE qui, dans le déroulement de l'action d'accompagnement des opérateurs privés, impulse des exigences d'efficacité et une logique de chiffres. Les contraintes et les ajustements qui en émergent modifient le rapport au métier des opérateurs privés, qui se muent progressivement en procéduriers-calculateurs plutôt qu'en mandataires indépendants des SPE.

Ce « gouvernement par les instruments » (LASCOUMES, LE GALÈS, 2005) tend à rendre invisible le travail relationnel réalisé par les agents des opérateurs privés à destination des DE. Ce travail d'écoute et de conseil représente pourtant le cœur même de leur métier et justifie souvent leurs choix de carrière. Seuls semblent dorénavant compter les indicateurs de résultats et non la qualité du processus. Le DE, cible privilégiée de l'accompagnement, en vient assez curieusement à parfois disparaître derrière les indicateurs, les pourcentages de réussite ou encore derrière son projet professionnel jugé « crédible » par les SPE. L'appréhension et l'évaluation de l'activité des opérateurs privés sont porteuses d'enjeux. Elles produisent effectivement des incitations car « savoir ce qui sera évalué, et comment, guide les professionnels dans la façon dont ils conduisent leur travail » (CHAMPY, 2009, p. 223). Aussi, comme l'ont avancé Marie-Christine BUREAU et Emmanuelle MARCHAL (2009), il semblerait que « plus que le statut lui-même, c'est le mode d'évaluation et de financement des opérateurs qui détermine leurs pratiques de sélection et d'appariement. Le jugement qu'ils portent sur les candidatures, avec toutes les conséquences que celui-ci entraîne, dépendra directement de la façon dont eux-mêmes sont évalués dans le cadre de leur activité » (p. 594).

Nous pouvons conclure que, dans leur travail, les opérateurs privés font objectivement face à la difficulté de faire concorder leur mission d'origine (rapprocher les DE du marché du travail) avec leur travail réel (gérer des projets d'accompagnement) en raison de la présence de dispositifs, relatifs aux exigences de *reporting*, émanant du NMP et de la modernisation des SPE.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT B., PATRY M. (2004), « Les partenariats public-privé : une option à considérer », *Gestion*, vol. 29, n° 2, pp. 74-85.
- BEAUD S., WEBER F. (2010), *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, 4^e éd., Paris, La Découverte.
- BENARROSH Y. (2000), « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 81, pp. 9-26.
- BÉRAUD M., EYDOUX A. (2009), « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et Emploi*, n° 119, pp. 9-21.
- BERTHET T., CONTER B. (2011), « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », *Travail et Emploi*, n° 125, pp. 55-65.
- BEZES P. (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, pp. 16-37.
- BUREAU M.-C., MARCHAL E. (2009), « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 3, pp. 573-598.
- CHAMPY F. (2009), *La Sociologie des professions*, Paris, Presses universitaires de France.
- COCKX B., DEFOURNY A., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B. (2007), *Le Nouveau Système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Rapport final, Département des sciences économiques, Institut de recherches économiques et sociales, Université catholique de Louvain, Fonds national de la recherche scientifique.
- DARMON I., FRADE C., DEMAZIÈRE D., HAAS I. (2004), « Formés et formateurs face à la “double contrainte” des programmes de formation à l'employabilité des chômeurs de longue durée », *Formation emploi*, n° 85, pp. 57-77.
- DiMAGGIO P. J., POWELL W. W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160.
- DiMAGGIO P. J., POWELL W. W. (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n° 10, pp. 113-154.
- DIVAY S. (2009), « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi. Les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? », *Travail et Emploi*, n° 119, pp. 37-49.
- DIVAY S. (2012), « Les réalités multiples et évolutives de l'accompagnement vers l'emploi », *Informations sociales*, n° 169, pp. 45-54.
- DUBOIS V. (2012), « Le rôle des *street-level bureaucrats* dans la conduite de l'action publique en France », [en ligne] : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673/document>, consulté le 24 octobre 2018.
- ERHEL C. (2014), *Les Politiques de l'emploi*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France.

EVANS T., HARRIS J. (2004), "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", *The British Journal of Social Work*, vol. 34, n° 6, pp. 871-895.

FERRACCI M. (2007), « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », *Revue française d'économie*, vol. 21, n° 3, pp. 75-135.

FERRACCI M., MARTIN F. (2013), « Évaluation par expérimentation aléatoire de dispositifs de reclassement innovants pour les demandeurs d'emploi », *Travail et Emploi*, n° 135, pp. 15-26.

FOUCAULT M. (1978), « La gouvernementalité. Cours du 1^{er} février 1978 », in Defert D., Ewald F. (dir.) (1994), *Dits et écrits. 1954-1988*, tome III, 1976-1979, Paris, Gallimard, pp. 635-657.

FOUCAULT M. (1984), « La technologie politique des individus », in Defert D., Ewald F. (dir.) (1994), *Dits et écrits. 1954-1988*, tome IV, 1976-1979, Paris, Gallimard, pp. 813-828.

GASTINE L. (2006), *Quel avenir pour les services publics ?*, Millénaire 3, Centre ressources prospectives du Grand Lyon [en ligne] : <https://www.millenaire3.com/ressources/quel-avenir-pour-les-services-publics>, consulté le 24 octobre 2018.

GEORGES N. (2007a), « Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, pp. 178-187.

GEORGES N. (2007b), « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Document de travail*, n° 81, Centre d'études de l'emploi.

GIAUQUE D. (2009), « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture "institutionnelle" », *Revue française d'administration publique*, n° 130, pp. 383-394.

GRATADOUR C., MANSUY M. (2007), « Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation », *Travail et Emploi*, n° 112, pp. 21-34.

HUAULT I. (2009), « Paul DiMaggio et Walter Powell. Des organisations en quête de légitimité », in Charreire Petit S., Huault I. (dir.), *Les Grands Auteurs en management*, 2^e éd., Cormelles-le-Royal, EMS, Management & société, pp. 119-134.

JACOB S., GENARD J.-L. (2011), « La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et la performance », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 77, n° 3, pp. 551-573.

LABORIER P., LASCOUMES P. (2005), « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », in Meyet S., Naves M.-C., Ribemont T. (dir.), *Travailler avec Foucault : retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 37-60.

LALOY L. (2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », *Working Paper*, n° 4-09, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan.

LASCOUMES P. (2004), « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [en ligne], n° 13-14 : <https://journals.openedition.org/leportique/625>, consulté le 24 octobre 2018.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin.

- LASCOUMES P., LORRAIN D. (2007), « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 1, pp. 1-9.
- LIPSKY M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- MEYER J. W., ROWAN B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, n° 2, pp. 340-363.
- MINTZBERG H. (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.
- PARENT G., SAUTORY O., DESPLATZ R. (2013), « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations », *Document d'études*, n° 178, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).
- REMY C. (2016), *Des partenariats publics privés pour l'insertion des demandeurs d'emploi : une question de confiance ?*, Liège, Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (Ciriec).
- RIZZA R. (2008), « Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ? », *Revue Interventions économiques* [en ligne], n° 38 : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/292>, consulté le 24 octobre 2018.
- STRUYVEN L., VAN PARYS L. (2009), *In het land van « tenders » en « appels à projets »: de eerste jaren van publieke marktwerking voor de begeleiding van werkzoekenden in België* [Au pays des « soumissionnaires » et « appels à projets » : les premières années du recours par les pouvoirs publics à des opérateurs externes pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en Belgique : traduction de l'auteure], Rapport de recherche, Federgon, Université catholique de Louvain.
- VOISIN A. (2007), « La gestion mixte des services publics. Délégation de service public, externalisation et partenariat public-privé », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, pp. 168-175.
- YAYA H. S. (2005), « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 10, n° 3, pp. 1-17.

ANNEXE – TABLEAU RÉCAPITULATIF DES ENTRETIENS MENÉS

Type d'organisme	Code	Date de la rencontre	Durée en minutes de l'entretien	Fonction officielle
<i>FormaC</i>	DA1	30/10/13	74	Directeur d'agence
	OP8	09/01/14	37	Coordinateur administratif
	OP9	07/11/13	43	Consultant senior
	OP10	02/12/13	29	Consultant senior
	OP11	30/10/13	56	Consultant senior
	OP12	27/11/13	58	Consultant senior
	OP13	25/10/13	16	Conseillère en image
	OP14	22/10/13	29	Conseiller en gestion de l'audace
	OP15	11/11/13	54	Comédien
	OP16	18/03/13	49	Project manager
<i>Civilis</i>	OP17	19/01/14	48	Agent d'accueil
	DA2	11/02/14	58	Directeur d'agence
	OP18	11/02/14	43	Jobcoach ²
	OP19	13/02/14	53	Coordinatrice
	OP20	07/02/14	62	Coordinatrice
<i>Erudio</i>	OP38	10/10/14	61	Jobcoach
	OP39	10/10/14	51	Jobcoach
	OP40	06/01/15	54	Jobcoach
	OP41	06/01/15	34	Coordinateur
	OP42	06/01/15	35	Jobcoach
	DA3	12/06/14	62	Directeur d'agence

1. En Belgique, le bachelier correspond au premier cycle d'études universitaires d'une durée de trois ans.

2. Personne qui accompagne les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi en leur faisant travailler leur « proactivité », leur autonomie et leur motivation par le biais d'exercices et de « challenges » intermédiaires.

Quand l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi
mène à une standardisation de l'action publique

Formation	Type de contrat	Ancienneté lors de l'entrevue	Sexe	Tranche d'âge en années
Master en psychologie	CDI	180 mois	F	55-59
Master en sociologie Agrégation	CDI	84 mois	F	55-59
Master en ressources humaines	CDI	36 mois	F	25-29
Ingénieur informatique	Indépendant	60 mois	H	50-54
Master en psychologie pédagogique	Indépendant	72 mois	H	35-39
Bachelier en communication	Indépendant	48 mois	H	50-54
Bachelier ¹ en stylisme et beaux-arts Formation en conseil en image	Indépendant	36 mois	F	25-29
Conservatoire Bachelier en communication	Indépendant	12 mois	F	40-44
Bachelier en électromécanique	Indépendant	48 mois	H	55-59
Bachelier en communication	CDI	144 mois	H	40-44
Bachelier en économie	CDI	60 mois	H	40-44
Bachelier en psychologie Master en sciences du travail	CDI	84 mois	F	40-44
Bachelier en communication	CDI	12 mois	F	25-29
Bachelier en psychologie du travail	CDI	72 mois	F	25-29
Master en anthropologie	CDI	24 mois	F	30-34
Bachelier en communication Master en relations publiques	CDI	4 mois	M	25-29
Bachelier en ressources humaines Master en actions sociales	CDI	24 mois	M	30-34
Bachelier en psychologie clinique Master en psychologie du travail	CDI	12 mois	F	25-29
Master en psychologie	CDI	30 mois	F	25-29
Master en psychologie du travail	CDI	18 mois	F	20-24
Master en psychologie	CDI	39 mois	F	35-39