

Stephen Girard

Contribution à l'analyse des pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée : le cas de l'Insertion par l'Activité Économique

GIRARD Stephen. *Contribution à l'analyse des pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée : le cas de l'Insertion par l'Activité Économique*, sous la direction de Véronique Zardet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2015.

Disponible sur : www.theses.fr/2015LYO30058



Document diffusé sous le contrat Creative Commons « Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



THESE DE DOCTORAT EN SCIENCES DE GESTION

Stephen GIRARD

**Contribution à l'analyse des pratiques de coopération
inter-organisationnelle territorialisée
-Le cas de l'Insertion par l'Activité Économique-**

Le 07 décembre 2015 à 14h30
Université Jean Moulin Lyon 3

Membres du Jury

Madame Véronique ZARDET, Professeur des universités
Université Jean Moulin Lyon 3
Directrice de Thèse

Monsieur Gilles PACHÉ, Professeur des universités
Aix-Marseille Université
Rapporteur

Monsieur Yvon PESQUEUX, Professeur des universités
CNAM Paris
Rapporteur

Madame Céline BROGGIO, Professeur des universités
Université Paris Nord
Suffragante

Monsieur Miguel DELATTRE, Maître de Conférences
Université Jean Moulin Lyon 3
Suffragant

Monsieur Philippe TRUCHOT, Administrateur de Rhône Insertion Environnement
Suffragant

Remerciements

Nos remerciements les plus chaleureux à Véronique ZARDET, Directrice de thèse, pour la qualité de son suivi, sa disponibilité, son soutien indéfectible et pour nous avoir aidé à maintenir le difficile cap de la rigueur méthodologique. Nous lui témoignons toute notre reconnaissance pour ses précieux conseils et ses encouragements dans les moments les plus difficiles.

Nous remercions particulièrement Messieurs les Professeurs Gilles PACHÉ et Yvon PESQUEUX d'avoir accepté d'être les rapporteurs de ce travail de recherche. Nous sommes particulièrement honoré de leur présence dans le jury.

Un grand merci à Céline BROGGIO et à Miguel DELATTRE d'avoir accepté de faire partie du jury, en qualité de suffragante et suffragant. Nous témoignons notre plus profonde gratitude à Miguel pour sa disponibilité, sa gentillesse et la qualité de ses relectures.

Nous sommes redevables à tous les acteurs de l'Insertion par l'Activité Économique impliqués dans nos travaux de recherche. Qu'ils soient remerciés pour leur précieuse collaboration et le temps qu'ils nous ont consacré. Nos remerciements s'adressent en particulier à Monsieur Philippe TRUCHOT qui, en plus d'avoir accepté d'être membre du jury, a su nous faire partager sa grande connaissance de ce secteur ô combien complexe.

Nous remercions sincèrement Henri SAVALL pour son implication et son animation stimulante des séminaires doctoraux de l'ISEOR. Ces samedis matins studieux avec nos collègues doctorants nous ont apporté tout le soutien méthodologique et psychologique dont nous avons besoin pour mener à terme ce travail de thèse. Un grand merci à Marc FRACHETTE et Gérard DESMAISON pour leurs encouragements indéfectibles.

Ma profonde gratitude à l'IDRAC Business School pour m'avoir donné l'opportunité de vivre cette belle aventure doctorale.

Enfin, un grand merci, certes convenu mais réellement sincère, à nos proches, amis et collègues de travail pour leur patience, leur indulgence et leur indispensable soutien.

Avertissements aux lecteurs

L'université Jean MOULIN Lyon 3 et l'École Doctorale de Sciences Économiques et de Gestion n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Liste des sigles et acronymes

AAH : Allocation Adulte Handicapé

ACI : Atelier et Chantier d'Insertion

ADEC : Action de Développement de l'Emploi et des Compétences

AFPA : Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

AGEFIPH : Association chargée de GÉrer les Fonds pour l'Insertion professionnelle des Personnes Handicapées

AI : Association Intermédiaire

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

ARS : Agence Régionale de Santé

ASI : Appui Social Individualisé

ASP : Agence de Services et de Paiement

ASS : Allocation de Solidarité Spécifique

CAOM : Convention Annuelle d'Objectifs et de Moyens

CAV : Contrat d'AVenir

CAE : Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi

CDIAE : Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique

CESU : Chèque Emploi Service Universel

CIP : Chargé(e) d'Insertion Professionnelle

CNCE-GEIQ : Comité National de Coordination et d'Évaluation des GEIQ

CNIAE : Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique

CNLRQ : Comité National de Liaison des Régies de Quartier

CNEI : Comité National des Entreprises d'Insertion

COORACE : fédération des COMités et ORganismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi

CRARQ : Comité Régional des Régies de Quartier

CRESS : Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire

CTA : Comité Technique d'Animation

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

CUI : Contrat Unique d'Insertion

DARES : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques

DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

DIRECCTE : DIrection Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DLA : Dispositif Local d'Accompagnement
EI : Entreprise d'Insertion
ESS : Économie Sociale et Solidaire
ETP : Équivalent Temps Plein
ETTI : Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion
FDI : Fonds Départemental d'Insertion
FNARS : Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
FSE : Fonds Social Européen
GEIQ : Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification
HLM : Habitation à Loyer Modéré
IAE : Insertion par l'Activité Économique
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF : Inspection Générale des Finances
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LFI : Loi de Finances Initiales
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAP : Modernisation de l'Action Publique
OESS : Organisation de l'Économie Sociale et Solidaire
OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé
PAIO : Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PDI : Programme Départemental d'insertion
PDIAE : Plan Départemental d'Insertion par l'Activité Économique
PDILE : Programme Départemental d'Insertion et de Lutte contre les Exclusions
PELS : Projet d'Économie Locale et Sociale
PLF : Projet de Loi de Finances
PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PPAE : Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
PPP : Partenariat Public-Privé
PTCE : Pôle Territorial de Coopération Économique
PTI : Pacte Territorial d'Insertion
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
RSA : Revenu de Solidarité Active
SCOP : Société Coopérative Ouvrière de Production

SIAE : Structure d'Insertion par l'Activité Économique

SRDE : Schéma Régional de Développement Économique

SYNESI : SYndicat National des Employeurs Spécifiques d'Insertion

UNAI : Union Nationale des Associations Intermédiaires

UREI : Union Régionale des Entreprises d'Insertion

UT : Unité Territoriale

ZUS : Zone Urbaine Sensible

Sommaire

CHAPITRE INTRODUCTIF	11
PARTIE I Le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique	63
Introduction de la Partie I.....	65
CHAPITRE I La territorialisation du dispositif d'IAE	67
1.1. Des politiques publiques à l'action publique locale	69
1.2. La territorialisation du dispositif d'IAE	94
CHAPITRE II De l'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE	117
2.1. Les effets pervers de la rationalité politique	119
2.2. Financement et évaluation : une relation à discuter	136
2.3. Le parcours d'insertion : une réalité opérationnelle qui nuit à la performance	152
Conclusion de la Partie I	171
PARTIE II Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles dans le dispositif d'IAE 175	
Introduction de la Partie II	177
CHAPITRE III Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE	179
3.1. Des relations aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées	181
3.2. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE	205
CHAPITRE IV Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées : analyse et proposition d'amélioration	259
4.1. Du gouvernement à la notion de gouvernance territoriale	261
4.2. Les pratiques de gouvernance territoriale et de pilotage dans le secteur de l'IAE.....	270
4.3. La contractualisation : un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées	307
Conclusion de la Partie II.....	319
Conclusion générale	323
Bibliographie	339
Table des Encadrés.....	355
Table des Figures	357
Table des Tableaux	359
Table des Matières	361
Table des Annexes	367
Annexes	369

CHAPITRE INTRODUCTIF

0.1. La lutte contre l'exclusion : une question de moyens ?

Notre pays fait face à un paradoxe. La France consacre une part toujours plus importante de sa richesse nationale à la protection sociale (environ un tiers du PIB selon l'OCDE¹), alors que dans le même temps les situations d'exclusion se multiplient et s'aggravent. À titre d'exemple, dans notre travail de thèse, le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique (IAE), sur lequel nous centrons notre attention ne parvient pas à absorber un nombre toujours croissant de personnes durablement éloignées d'un marché de l'emploi qui ne cesse de se complexifier. Le premier réflexe des dirigeants politiques est de corrélérer ces mauvais résultats aux crises récurrentes depuis le milieu des années 1970. Il est un fait qu'elles ont contribué à l'aggravation de la situation. Elles ont tendanciellement favorisé la précarisation du marché du travail et malheureusement marginalisé les plus fragiles d'entre nous.

Selon l'Observatoire des inégalités², l'année 2014 devrait enregistrer près de 4 millions de personnes bénéficiaires des minima sociaux. Notre pays pourrait franchir la barre des 5,5 millions de chômeurs, toutes catégories confondues. Malgré tout, une lecture plus fine du contexte nous oblige à relativiser l'impact négatif de la conjoncture sur ce bilan. Si elle reste un facteur explicatif pertinent, elle n'explique pour autant pas les raisons d'une dégradation continue de la situation, en particulier pendant les périodes de forte croissance. Nous pouvons aussi considérer que les causes peuvent également être structurelles.

Les milliards d'euros s'égrènent, les acteurs mobilisés sont toujours plus nombreux, les solutions « dites » miracles sont légion et, pourtant, nous constatons le caractère inopérant, voire l'incohérence des dispositifs mis en place pour lutter contre l'explosion d'un chômage de masse depuis les années 1974. En plus d'avoir généré d'inattendus effets d'aubaine, ils ont accéléré la dynamique de précarisation, de paupérisation et d'exclusion. Nous constatons que les moyens, pourtant nombreux, ne suffisent pas à régler un problème dont les causes racines sont profondes. Les objectifs sociétaux ne sont pas atteints, ce qui rend, de fait, les politiques mises en place coûteuses, inefficaces et inefficaces. Nous sommes en présence d'une situation d'échec relatif.

¹ OCDE : rapport du lundi 24 novembre 2014.

² www.inegalites.fr/ (site consulté le 30/07/2014).

Nous ne pouvons rester inactifs face à cette évolution négative des situations d'exclusion. Notre volonté d'action est encouragée par les premiers résultats de recherche, obtenus dans le cadre de notre Master recherche en Gestion Socio-Économique³ (GESE). Ces derniers mettent l'accent sur les difficultés récurrentes de coopération entre acteurs « *situés* » (TALBOT, 2009), c'est-à-dire ancrés socialement et culturellement dans leur territoire d'appartenance. Il en va de même des dysfonctionnements associés à ce déficit coopératif et de leurs impacts potentiels, sur la performance socio-économique, d'un dispositif public de retour à l'emploi de personnes durablement éloignées du marché du travail.

Porté par une forte intuition, elle-même renforcée par 30 ans d'expérience professionnelle⁴, et par les premières observations que nous venons de mentionner, nous avons choisi de centrer notre travail doctoral sur l'analyse des coopérations inter-organisationnelles territorialisées (notre objet de recherche), dans le cadre spécifique d'un dispositif public de lutte contre les situations d'exclusion, le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique (le champ de notre recherche). A ce stade, pour des raisons de compréhension globale, nous parlons du dispositif d'IAE, en tant que tout organisé, même si nous sommes conscient que cet ensemble contient en son sein une multitude de dispositifs spécifiques.

Nous nous inscrivons en management des territoires et des organisations, et c'est parce que nous observons notre objet de recherche dans sa dimension territoriale, que nous nous sommes intéressé aux relations qu'entretiennent les acteurs dans leur espace d'action. La complexité de l'environnement dans lequel nous avons mené nos travaux de recherche, l'hétérogénéité des acteurs rencontrés, tant de par leur statut que par leurs représentations, l'importance de l'ancrage culturel dans la dynamique de l'action collective territorialisée, les difficultés de mise en œuvre des Partenariats Public-Privé (PPP), sur un espace géographique trop longtemps resté « *un impensé de la gestion* » (LAURIOL, PERRET, TANNERY, 2008a, p. 92) sont autant d'éléments qui nous amènent à penser que le couple organisation-territoire est le niveau d'observation et d'analyse pertinent. À travers cette mise

³ « *État des pratiques de coopération entre acteurs inter-organisationnels : le cas de l'Insertion par l'Activité Économique* ». Master obtenu en 2010 à l'IAE de Lyon, Université Jean MOULIN.

⁴ Principalement à des postes de management dans des organisations de taille intermédiaire, en France et à l'étranger. Ce background professionnel nous pousse plus naturellement à l'action que si nous étions encore étudiant.

en relation, nous entendons insister sur la porosité de leurs frontières, sur leur niveau d'interdépendance et sur l'imbrication croissante de leurs problématiques respectives. De leur côté, COLLETIS *et al.* (2005, p. 16) confirment l'imbrication lorsqu'ils observent « *un effet de débordement de l'organisation vers le territoire* » et montrent que les Organisations de l'Économie Sociale et Solidaire (OESS) contribuent « *à renforcer la dynamique des territoires, directement par leur activité productive et indirectement par leurs principes de fonctionnement et la densité des interactions qu'elles contribuent à déployer* ».

Dans ce chapitre introductif nous souhaitons expliquer nos motivations et les enjeux de notre recherche, présenter et expliciter, avec le plus de rigueur possible, les principes sur lesquels a été élaboré et construit le « cœur » (« *noyau dur* ») de notre travail de thèse, tant sur le plan théorique que méthodologique, et clarifier notre posture épistémologique.

0.2. Une recherche motivée par l'importance des enjeux

Notre formation économique nous conduit trop souvent à présenter une vision mécaniste, mathématique et quasi-caricaturale d'un monde sans frottements, dans lequel le retour à l'équilibre est garanti par les mécanismes régulateurs des prix ; une autorégulation mythique qui, comme un idéaltype, demeure bien loin de la réalité observée. De plus, notre parcours professionnel nous confirme que la solution miracle relève généralement de l'imposture intellectuelle et que l'économie, à défaut d'être unique, est plurielle.

Les bénéficiaires du dispositif d'IAE, auxquels nous portons une attention particulière, sont les « *laissés pour compte* » d'un modèle économique en panne d'intégration. Ils sont aussi l'expression visible de l'incapacité de nos sociétés occidentales à sortir d'un chômage structurel de masse durable, favorisant par la force de l'habitude l'acceptation et la banalisation de l'exclusion économique et sociale. Cette dernière est perçue comme « *le symptôme d'une véritable déstabilisation du corps social* » (ZOONEKYND, 2004, p. 33) et souligne le caractère dysfonctionnant de notre modèle de société. L'exclusion est une conséquence contre laquelle « *une société démocratique moderne se doit de réagir, pour des raisons éthiques (conception de l'homme, de sa dignité), pour des raisons sociales (le pacte social dans une démocratie repose sur l'accès de tous aux droits fondamentaux), pour des raisons économiques (le chômage et la crainte de celui-ci ralentissent les échanges ; la perte*

de confiance freine les investissements et la consommation, nuit à la croissance)⁵ ». Les situations d'exclusion cumulatives constituent un concentré instable de violences contenues et sont souvent annonciatrices de thérapeutiques radicales et douloureuses. Elles représentent donc un défi majeur pour les sociétés occidentales modernes.

En France, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'enrayer ce fléau (loi d'orientation n° 98-657 du 29/07/1998), en faisant de la lutte contre l'exclusion une priorité nationale affichée. Toutefois, les chemins de la politique sont pavés de bonnes intentions, mais les discours peinent parfois à se concrétiser par des résultats probants sur le terrain. Le manque de moyens certainement, de possibilités réelles d'agir indiscutablement, mais probablement aussi l'inertie du système d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'action collective en constituent les principales explications. Malgré tout, il n'est pas question pour nous de nous inscrire dans une forme de fatalisme résigné. Conformément à notre formation initiale, nous aurions pu continuer à aborder cette problématique sous un angle macroéconomique. Cependant, notre volonté de transformer à terme l'objet de notre observation nous amène à opérer en sciences de gestion, considérées comme les sciences de l'action organisée. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est d'observer, de comprendre, d'analyser, d'identifier et d'évaluer les leviers potentiels d'amélioration de l'efficacité du dispositif d'IAE.

L'enjeu de notre recherche est aussi scientifique. En proposant un cadre d'analyse des pratiques coopératives inter-structures et situées, nous avons l'ambition de contribuer positivement à l'enrichissement de la connaissance de notre objet de recherche, les coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Nous partons de l'idée qu'une meilleure appréhension de ces problématiques complexes, et assez communes à toutes les organisations au sens large, peut permettre d'apporter des réponses plus ajustées, et volontairement pragmatiques, aux problèmes observés dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. Notre objectif n'est pas d'écrire une nouvelle grammaire de l'Insertion par l'Activité Économique. Nous souhaitons mettre en évidence les réserves de performance inexploitées, et rapidement mobilisables, en identifiant les leviers d'activation

⁵« *Lever les obstacles aux promesses de l'IAE* », Rapport au Ministre chargé de l'emploi réalisé par un groupe expert du Conseil national de l'Insertion par l'Activité Économique, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 14 juin 2007, p. 2.

des processus coopératifs dans les stratégies collectives qui soient plus efficaces. Faire coopérer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des stratégies territoriales est un défi ambitieux. Mais nous savons aussi qu'en y parvenant il est possible de transformer en profondeur les pratiques de fonctionnement des organisations coopérantes. C'est ce potentiel transformatif qui donne à notre sujet de thèse tout son intérêt.

Les enjeux de notre recherche sont donc clairement managériaux. Nous souhaitons proposer aux acteurs locaux impliqués, un mode opératoire, mais aussi des outils de gestion capables d'améliorer les conditions d'un pilotage décentralisé de la mise en œuvre des dispositifs publics territoriaux. Nous ambitionnons d'élaborer une ingénierie de pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées, susceptible de créer un différentiel positif de performance socio-économique sur les territoires de référence.

0.3. Les pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée comme objet de recherche

Notre thème de recherche est centré sur les pratiques de coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le champ de l'Insertion par l'Activité Économique. Nous nous intéressons à la façon dont des acteurs hétérogènes, et tous mobilisés dans le cadre d'un dispositif public de retour à l'emploi, coopèrent ou non sur un territoire d'action programmée. Nous cherchons à identifier les conditions d'amélioration de l'efficacité du dispositif d'IAE. A ce titre, il nous a paru central d'analyser les pratiques coopératives des acteurs territoriaux engagés dans sa mise en œuvre.

Depuis les lois de décentralisation, initiées au début des années 1980, et la déconcentration des pouvoirs qui en découle, les collectivités locales sont chargées de territorialiser les politiques publiques. Cette délégation responsable implique l'inscription d'un grand nombre d'acteurs différents au sein de stratégies collectives définies au niveau national. La mise en œuvre au niveau local des dispositifs publics, et de leur corollaire au niveau des résultats attendus, nécessitent la coopération d'une multitude d'acteurs différents tant par leur statut et poids économique, que par leurs représentations du monde et leurs objectifs personnels. De plus, l'emboîtement des circonscriptions administratives engendre une démultiplication des référents institutionnels au niveau des territoires et un émiettement des compétences

entre les institutions. Observé au niveau local, national et européen, cet éclatement rend inévitables les coopérations inter-institutionnelles, considérées, en première lecture, comme « *l'institution qui permet la détermination endogène des règles du jeu sur la base desquelles les acteurs seront appelés à interagir, non sans concurrence au demeurant* » (KASBAOUI et NECHAD, 2012, p. 3). Lorsque les acteurs sont nombreux et hétérogènes, les thématiques variées, les niveaux territoriaux démultipliés, il ne suffit pas de formaliser des « *grilles de répartition* » (FABRE, 2006) des responsabilités et des missions inter-organisationnelles pour favoriser les coopérations et rendre plus efficiente la mise en œuvre des stratégies territoriales. Si dans les faits, elles peuvent être officiellement acceptées, la nature humaine pousse régulièrement les acteurs à s'affranchir du cadre dans lequel on a décidé, voire planifié, de les cantonner.

La pratique montre également qu'en conservant une conception de l'élaboration stratégique centrée sur l'établissement de « *macro-décisions* » au sens de PERROUX (1969), c'est-à-dire de décisions prises très en amont et qui n'intègrent pas les acteurs impliqués dans leur mise en œuvre, les institutions créent une « *distance cognitive* » (ZARDET et PIERRE, 2007) qui favorise les comportements auto-organisés et nuit au processus coopératif. La coopération est le plus souvent considérée comme une variable donnée et rarement comme une variable à construire. Cependant, notre vie professionnelle nous montre, qu'entre les coopérations visées et les coopérations effectives et durables, il y a souvent un écart significatif. Ceci nous pousse à considérer que l'indigence coopérative est endémique à toutes les organisations et que le secteur de l'IAE, en tant que système organisationnel, n'échappe pas à une règle plusieurs fois vérifiée. Un monde dans lequel les acteurs sont naturellement coopérants est une *Utopie*. Considérer la coopération comme un état de nature est un « *mythe rationnel* » au sens d'HATCHUEL (2000, p. 29), c'est-à-dire une représentation simplifiée et simpliste de la réalité et du comportement individuel, même si nous sommes conscient qu'il présente l'avantage de favoriser « *une dynamique de l'action collective [...] et une nouvelle perception des relations* ».

Le corpus théorique a des difficultés à expliquer de manière satisfaisante la réalité des coopérations inter-organisationnelles. Soit il sous-estime l'importance de l'ancrage territorial des organisations, et le contexte institutionnel dans lesquels elles s'inscrivent, soit que l'organisation est abordée comme la variable à étudier, indépendamment des individus qui la composent. Nous adoptons dans notre thèse la logique de FORGUES *et al.* (2006) en

proposant l'intégration des trois niveaux d'analyse : l'individu, l'organisation et le contexte institutionnel. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, sont au cœur de notre questionnement et définies comme « *un ensemble d'opérations entre des entités structurelles, apparemment autonomes, tendant vers une synchronisation durable des actions de chaque entité, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques individuels (propres à chaque entité) et collectifs* » (PIERRE, 2010, p. 18). Elles sont étudiées comme des leviers d'action sur lesquels il est possible d'agir pour améliorer la performance socio-économique des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique mises en place sur les territoires.

0.4. L'Insertion par l'Activité Économique : de quoi parle-t-on ?

Les personnes durablement éloignées du marché du travail dit classique⁶ sont en situation d'exclusion. Dans un souci de correction de cette imperfection sociale, une partie d'entre elles est prise en charge dans le cadre du dispositif public d'Insertion par l'Activité Économique. Nous parlons d'insertion, cette *prénotation* durkheimienne fortement empreinte de préjugés, plutôt que de réinsertion, car « *seuls 16 % des salariés en insertion ont été principalement en emploi au cours de leur vie professionnelle* » (DARES, mars 2014, p. 2).

Le secteur de l'IAE appartient à un champ plus large, celui de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), que LAVILLE définit comme l'« *ensemble des activités de production et d'échange qui prennent en compte les réseaux de sociabilité* » (LAVILLE, 1990, p. 137), c'est-à-dire, un réseau d'acteurs territoriaux voués à tisser des liens sociaux de proximité géographique et relationnelle. Le terme solidaire vient renforcer l'idée de l'existence d'un composite « *regroupant des initiatives économiques locales qui combinent les ressources privées, étatiques et associatives et qui cherchent à apporter des réponses, fondées sur la proximité, à des problèmes vécus directement par des citoyens se prenant en charge* » (BONCLER et HLADY RISPAL, 2004, p. 21). L'Insertion par l'Activité Économique s'inscrit typiquement dans cette dynamique particulière.

⁶ Nous préférons le terme « *classique* » à « *ordinaire* » car ce dernier est traditionnellement associé au secteur du handicap, qui ne correspond pas au public pris en charge par le dispositif d'IAE.

En effet, « *l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires*⁷ ».

Le dispositif d'IAE est conçu comme un « *processus de normalisation* » (LORIOU, 1999, p. 11), une opportunité pour ses bénéficiaires de gagner une employabilité qui leur permette d'intégrer durablement le marché du travail. Il « *remplit trois missions : une mission d'intérêt général d'insertion socioprofessionnelle, une mission de production et de service, une mission de développement des territoires*⁸ ». GIANFALDONI et ROSTAING (2010, p. 2) situent l'IAE « *à l'intersection des politiques d'action sociale et de l'emploi, dans un large spectre de dispositifs qui doivent traiter tout autant l'exclusion sociale que le chômage de masse* ». L'enjeu est de créer les conditions d'un retissage du lien social effiloché en inscrivant le secteur dans un « *processus plus large de développement local* » (LAVILLE, 1990, p. 137). En apportant une réponse à des besoins sociaux exprimés, le secteur de l'IAE, fort de ses publics à potentiel de valeur ajoutée actionnable, représente une réelle capacité de développement économique local, même si, comme nous le verrons dans nos prochains développements, un certain nombre de freins culturels restent à lever, notamment en termes d'image.

Ce dispositif promeut et questionne les vertus d'une intégration socialisante (PERRET, ROUSTANG, 1993) et d'une « *discrimination positive* » (CASTEL, 1995), dans la réduction des différentiels de situations entre individus d'une même société. En associant les termes insertion et économique, les pouvoirs publics changent de perspective dans l'approche de leurs politiques du traitement de l'exclusion sociale. Dans les faits, ils sortent d'un système d'assistantat basé sur une approche structuraliste⁹, que nous savons inefficace à moyen et long termes. Dans ce nouveau cadre conceptuel, l'IAE, « *contrairement au traitement social*

⁷ L'IAE est reconnue par l'article L.5132-1 du code du travail, modifié par la Loi n°2008-1249 du 01/12/2008 – art. 20.

⁸ Grenelle de l'insertion, rapport général du 27 mai 2008.

⁹ Slogan type : « *Il faut les aider, car ce n'est pas de leur faute.* »

du chômage, repose sur une dimension entrepreneuriale qui aide à éviter les ornières du travail occupationnel » (DEFOURNY, FAVREAU, LAVILLE, 1998, p. 25). En conférant à la valeur travail une fonction intégratrice, les décideurs publics perçoivent l'entreprise, au sens le plus large du terme, comme un lieu de structuration des rapports sociaux et créent une passerelle entre les « deux mondes ». Ce changement de perspective est perceptible dans la traduction européenne que fait le réseau EMES¹⁰ de l'IAE : Work Social Integration Entreprises (WISE)¹¹. Nul n'est inemployable et le travail est le vecteur directeur de l'intégration sociale. Cette conception intégratrice du travail incite certains à devenir entrepreneur de soi. L'apparition du statut d'auto-entrepreneur peut être considérée comme une représentation effective de ce phénomène.

Historiquement le secteur de l'IAE est né sous la pression de deux forces autoalimentées. En effet, la tertiarisation de l'économie française des années 1970 a généré un processus de déversement sectoriel, dont l'expression la plus tenace est l'installation durable d'un chômage de masse, modifiant en profondeur la structuration du marché du travail. La recherche de l'adéquation entre l'offre et de la demande de travail a accéléré la dynamique d'ajustement, notamment en termes de qualifications, et conduit à une plus grande sélectivité dans les processus de recrutement, laissant ainsi plus de personnes « hors du marché ». L'avènement de l'IAE a été naturellement facilité par le fait qu'il a permis aux pouvoirs publics de reconvertir des « dépenses passives¹² » en « potentiel actif¹³ ».

Il faut attendre le rapport SCHWARTZ en 1981¹⁴ pour que l'insertion devienne un enjeu prioritaire des pouvoirs publics. Avec la mise en place du RMI¹⁵ en 1988, l'IAE devient le dispositif central et stratégique sur lequel reposent les politiques publiques d'insertion

¹⁰ Réseau de recherche européen centré sur les problématiques liées au tiers-secteur (économie sociale, entrepreneuriat social).

¹¹ Entreprises sociales d'insertion.

¹² Par exemple, les allocations chômage.

¹³ Nous faisons allusion aux logiques de requalification, de resocialisation, ...

¹⁴ Rapport de Bertrand SCHWARTZ (juin 1981), relatif à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

¹⁵ Revenu Minimum d'Insertion en vigueur du 01/12/1988 au 31/05/2009 et remplacé par le Revenu de Solidarité Active (RSA) le 01/06/2009.

socioprofessionnelle. Malgré tout, il faudra attendre la fin des années 1990 pour voir le secteur s'institutionnaliser. Deux lois principales ont participé à cette institutionnalisation : la loi de lutte contre les exclusions¹⁶ du 29/07/1998, qui confère une légitimité aux Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE), et la loi de cohésion sociale de 2005, qui lui donne une dimension juridique.

Les bénéficiaires du dispositif sont, pour la plupart d'entre eux, sans qualification et présentent de sérieux freins d'accès à l'emploi. Ainsi nous pouvons citer une très faible mobilité géographique, une fragilité psychologique et sociale, un illettrisme avéré, un faible niveau culturel et linguistique, ... Quant aux plus éloignés du marché du travail classique, ils présentent des symptômes de problématiques plus complexes et sont en grande souffrance physique et sociale : santé, addictions diverses, mal logement, isolement, et bien d'autres complications singulières. Durant les années de plein emploi, notamment sur la période des « *trente glorieuses* », ces personnes furent considérées comme des « handicapés ». Désormais, les bénéficiaires sont considérés comme aptes au travail, mais sous conditions. Ces caractéristiques nous amènent à aborder l'IAE comme un des volets de l'insertion, qui ne peut être déconnecté des autres problématiques, notamment celles concernant le retour à un logement décent et autonome et la mise en place d'un suivi psycho-social adapté et adaptable.

Il est très difficile d'identifier, dans les comptes publics, les éléments chiffrés spécifiques à l'IAE. Nous trouvons une petite partie de la réponse dans la mission *Travail et Emploi* de la LOLF¹⁷, dans le programme 102, *accès et retour à l'emploi* et noyés dans la rubrique *accompagnement des publics les plus en difficulté* de l'action 2, *amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail*. Malgré tout, nous pouvons quand même estimer le coût de l'IAE pour les pouvoirs publics, et le nombre de bénéficiaires concernés par le dispositif. Le *Tableau 1* ci-dessous met en évidence le coût de l'IAE pour les pouvoirs publics.

¹⁶ Loi d'orientation n° 98-657 du 29/07/1998.

¹⁷ Loi Organique relative aux Lois de Finances. Elle détermine les contours juridiques de l'élaboration du budget de l'État. Elle vise à clarifier et rendre plus efficace les politiques publiques, en instituant une logique de résultats et non plus seulement de moyens (01/08/2001).

Coût	Montant (en €)
Crédits alloués	1,5 milliard
<i>Dont exonérations sociales</i>	<i>247 millions</i>
Coût annuel moyen par ETP	21 000
Coût annuel moyen par bénéficiaire	9 700
Bénéficiaire	Total
Nombre de SIAE en France	+/- 4 000
Nombre de salariés en insertion (<i>en moyenne/mois</i>)	123 000
<i>Dont ETP</i>	<i>60 000</i>

Source : rapport de l'IGF-IGAS, 2013

Tableau 1 : Le coût de l'IAE pour les pouvoirs publics

Ce tableau permet de fixer l'ordre de grandeur des montants qui sont alloués à l'Insertion par l'Activité Économique, et de lever une partie des idées reçues sur le coût annuel moyen d'un bénéficiaire (9 700 €), mais aussi sur le nombre de personnes concernées (123 000 en moyenne/mois) par le dispositif.

Dans la dernière loi de finances, l'enveloppe globale de l'IAE s'élève à 1,5 milliard d'euros. Elle représente moins de 14 % du budget total (11 milliards d'€) de la mission « *Travail et Emploi* » dans la loi de finances pour 2014¹⁸. Compte tenu de l'importance des enjeux, cette enveloppe budgétaire peut apparaître faible. Néanmoins cette première observation ne doit pas occulter l'ampleur des moyens¹⁹ qui sont concrètement mobilisés : contrats aidés, aides au poste, exonérations de cotisations patronales, Fonds Départemental pour l'Insertion (FDI), aides publiques à l'accompagnement professionnel et social, à la formation, Appui

¹⁸ www.emploi.gouv.fr (site consulté le 30/07/2014)

¹⁹ Il coexiste une multitude de guichets de financement public multi-niveaux (communes, intercommunalités, départements, régions, Europe).

Social Individualisé (ASI), financements solidaires²⁰, fonds de garantie, cautions professionnelles, Projets d'Économie Locale et Sociale (PELS), fondations d'entreprise sous forme de mécénat, mécénat de compétences, bénévolat, financements européens, ...

En parallèle, les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) sont fortement incitées à augmenter leur part d'autofinancement, au regard de leurs besoins de financement globaux. Les textes réglementaires utilisent le terme de « *transformation* » pour décrire ce mode de financement complémentaire et fixe leur taux maximum à 30 % du montant global du « *chiffre d'affaires* » réalisé par les structures²¹. Une limitation pensée comme une façon d'éviter de s'attirer les foudres des artisans et de déclencher une « *guerre ouverte* » à la part de marché entre les structures d'accueil. De son côté, l'aménagement du code des marchés publics de 2006²² et l'avènement de la clause sociale obligent toutes les entreprises, soumissionnant à un appel d'offres contenant cette clause, à consacrer une part des heures effectuées dans ce cadre à une action d'insertion.

Nous avons circonscrit notre terrain d'observation du dispositif d'IAE au niveau d'un des plus petits départements français²³ par sa superficie (3 249 Km²), mais aussi un des plus peuplés (+ de 1,7 million d'habitants). Fort de ses 293 communes, il est l'élément moteur de sa région. Avec environ 120 000²⁴ établissements actifs, dont 62,5 % dans le secteur des services, c'est un bassin d'emploi particulièrement dynamique.

²⁰ Emprunts garantis et à taux préférentiels dans le cadre de plans de financement solidaires via France Active, principal financeur solidaire des structures d'insertion.

²¹ Pas plus de 30 % des charges de l'ACI (50 % sous certaines conditions).

²² Le contexte juridique (articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics) est favorable puisque la loi oblige l'État et les collectivités territoriales à insérer une clause sociale dans leurs commandes publiques.

²³ Ce département d'observation est souvent pilote et est régulièrement cité comme une référence en matière d'IAE par le Ministère de rattachement du secteur.

²⁴ La série de chiffres présentée dans ce paragraphe est issue des statistiques de l'INSEE.

0.5. De la problématique à l'hypothèse centrale de la recherche

L'insertion, en tant que levier et amortisseur social, ne peut être réduite à la lutte contre le chômage. Elle alimente les débats de fond sur l'exclusion, et est à ce titre un formidable marqueur de cohésion sociale. Nos responsables politiques nationaux sont conscients de l'urgence de la situation et ne restent pas inactifs. Les pouvoirs publics ont donc fait de cette problématique une priorité nationale. Le plan de cohésion sociale²⁵ (2005), et les ambitions portées par le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique, expriment pleinement cette prise de conscience. Méfions-nous cependant des discours de façade. Ainsi lorsque nous interviewons les acteurs du dispositif d'IAE, ils insistent sur le fait qu'il n'y a plus de politique réelle d'insertion depuis le début des années 2000. Les moyens sont figés, et parfois se réduisent.

Au niveau de l'Europe, la Commission européenne accentue la pression sur ses États membres et leur impose d'être vertueux budgétairement et de respecter des normes. De son côté, l'État se déleste progressivement, mais irréversiblement, de ses prérogatives nationales et transfère aux collectivités territoriales la lourde charge de la gestion de la consolidation de l'emploi et du maintien de la cohésion sociale. Cette territorialisation des politiques publiques, induite dans les lois de décentralisation successives, impose de mobiliser localement un grand nombre d'acteurs relais. L'observation des découpages territoriaux met en exergue l'hétérogénéité des membres qui constituent le système en action, tant sur le plan de leur origine, de leurs représentations, de leur taille que de leur statut. Ce constat nous amène à considérer qu'en plus des aléas conjoncturels, et des inerties structurelles, les mauvais résultats enregistrés sur le front de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, peuvent trouver des éléments d'explication dans la façon dont tous ces acteurs territoriaux travaillent réellement ensemble.

L'expérience montre qu'il ne suffit pas d'enjoindre les acteurs de coopérer pour que cela se passe concrètement. Comme dans toutes les organisations, leurs comportements effectifs oscillent naturellement entre coopération et compétition en fonction du contexte dans lequel

²⁵ Présenté en conseil des ministres le 24/06/2004 par J.-L. BORLOO alors Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Ce rapport de 45 pages définit, pour 5 ans, un plan d'action comportant 20 programmes et 107 mesures. Il est orienté autour de trois axes fondamentaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

ils sont immergés. Cette situation est résumée dans le néologisme « *coopétition* » (NALEBUFF et BRANDENBURGER, 1996), défini comme « *un système d'acteurs qui interagissent sur la base d'une congruence partielle des intérêts et des objectifs* » (BATTISTA DAGNINO GIOVANNI, 2007, p. 96). Pourtant, pour que la mise en œuvre du dispositif de l'IAE fonctionne de manière plus efficiente au niveau des territoires, il convient que les parties prenantes impliquées soient inscrites dans un processus coopératif actif.

Nous posons l'hypothèse que le manque de coopérations inter-organisationnelles est un des éléments perturbateurs, et explicatifs, de l'échec relatif des politiques publiques d'IAE, que nous avons mentionné précédemment (p. 18). Notre question de recherche principale s'exprime à travers la problématique suivante :

Comment activer positivement les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, afin d'améliorer l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur un territoire ?

Il serait trop réducteur, voire simpliste, de limiter le questionnement au seul manque de coopération inter-organisationnelle sur un territoire de référence, sans considérer en retour les conditions de leur coordination. Pour cela, nous posons l'hypothèse que l'action collective doit être orchestrée et que les actions menées dans le cadre du dispositif d'IAE sont insuffisamment pilotées au niveau des territoires.

Notre expérience professionnelle conforte notre propos, puisque notre vécu en entreprises nous a souvent montré que les sous-performances socio-économiques enregistrées dans les organisations trouvent fréquemment des éléments d'explication dans l'insuffisance de pilotage de l'action collective. Notre travail de recherche est donc structuré par deux hypothèses centrales : une maximale (idéaliste) et une minimale (pragmatique et immédiatement mobilisable).

➤ **L'hypothèse centrale maximale :**

Un management de type socio-économique, plaçant le potentiel humain au cœur d'une ingénierie de l'action, favorise la coopération entre les acteurs inter-organisationnels territoriaux, améliore le pilotage de l'action collective territoriale et accroît l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur le territoire.

Lorsque nous mobilisons la notion de « *management socio-économique* », nous désignons la construction d'une ingénierie managériale capable de libérer, développer et activer les énergies positives du potentiel humain, au bénéfice d'une performance sociale et économique accrue et génératrice de valeur ajoutée partageable et partagée par toutes les parties prenantes impliquées. Il s'agit de mettre en œuvre les conditions d'une accélération de la transformation du système dysfonctionnant, par la mobilisation synchronisée de tous les acteurs engagés dans le processus de métamorphose. Notre parti pris est que chaque individu, qu'il soit membre de la direction d'un service déconcentré de l'État ou simplement bénéficiaire du dispositif d'IAE, a la capacité de s'investir positivement dans le changement et d'être plus proactif, dès lors qu'il est impliqué, motivé, formé et outillé pour le faire.

➤ **L'hypothèse centrale minimale :**

La mise en place et le pilotage d'un outil de contractualisation permettent de créer les conditions d'une activation positive des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et améliorent l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur un territoire.

Cet outil de contractualisation prend la forme d'un contrat périodiquement négociable²⁶. Il est le résultat de négociations préalables sur les objectifs individuels et collectifs à atteindre, mais aussi sur le niveau des moyens à mobiliser pour y parvenir. Il formalise les engagements

²⁶ Construit sur la base du Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN) développé par l'ISEOR.

pris par l'ensemble des parties prenantes investies dans le processus « transformatif ». Conjointement, il stipule explicitement les conditions de rémunération des efforts accomplis. Cet outil de contractualisation se veut incitatif et porteur d'une logique gagnant-gagnant, en inscrivant formellement les acteurs territoriaux dans un jeu à somme positive. Nous émettons donc l'hypothèse que le contrat, s'il est compris, accepté, mis en œuvre et piloté par un acteur référent et légitime, permet d'améliorer l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, sur un territoire de référence.

0.6. Le corps d'hypothèses : un outil de structuration de la recherche

« *Le corps d'hypothèses est une arborescence de déclinaison de l'hypothèse centrale en sous-hypothèses* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 190) qui permet d'organiser les modalités de collecte des données nécessaires aux conditions de leur validation. « *Outil de structuration de la recherche* » pour les chercheurs de l'ISEOR, il est le résultat d'un processus itératif d'affinage continu, d'émergences régulières et progressives, et d'ajustements permanents. Cette démarche dynamique nous a conduit à réfuter plusieurs hypothèses, à en reformuler de nouvelles, mais aussi à en abandonner d'autres. Pour atteindre une version finalisée, 8 versions successives de notre corps d'hypothèses, ont été nécessaires.

La dernière version de notre corps d'hypothèses comporte 12 hypothèses, ordonnées de la manière suivante : 4 *hypothèses descriptives* (HD), 4 *hypothèses explicatives* (HE) et 4 *hypothèses prescriptives* (HP) (SAVALL et ZARDET, 2004).

Le nombre restreint des hypothèses correspond à un choix volontaire de favoriser la clarté pour améliorer la compréhension globale, même si avec cette option nous sommes conscient de dégrader le niveau de précision. Avant de présenter notre corps d'hypothèses (*Tableau*^{o2}), quelques éléments de langage sont importants :

- ❖ Dans leur phase de pré-validation, nos idées prennent le statut d'hypothèses, car ce que nous avançons n'a pas vocation à révéler une vérité absolue. Il s'agit plutôt de notre représentation, qui par définition est falsifiable. Le nombre d'hypothèses a une logique démonstrative et souligne notre effort épistémologique de traçabilité du processus de construction de notre recherche.

- ❖ Le terme *hypothèses descriptives* met en évidence l'inévitable subjectivité du chercheur en phase de description. Nous sommes conscient que ce que nous décrivons est influencé par nos idéologies implicites, nos représentations du monde, nos schémas mentaux et autres prismes cognitifs.

- ❖ Les *hypothèses explicatives* ont pour ambition de fournir « *une interprétation ou explication des phénomènes observés tels que formulés dans les hypothèses descriptives* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 192).

- ❖ Les *hypothèses prescriptives*, de leur côté, soulignent notre engagement de chercheur en sciences de gestion, inscrit en sciences de l'action, ayant la volonté d'apporter des alternatives d'amélioration à un dispositif observé.

Hypothèse centrale minimale

La mise en place et le pilotage d'un outil de contractualisation permettent de créer les conditions d'une activation positive des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et améliorent l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur un territoire.

Tableau 2 : Le corps d'hypothèses

Hypothèses descriptives	Hypothèses explicatives	Hypothèses prescriptives
HD01 – La mise en œuvre territoriale des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) manque d'efficience.	HE01 – Les logiques multiscalaires en vigueur dans la territorialisation des politiques publiques d'IAE engendrent une série de dysfonctionnements structurels qui complique la mise en œuvre efficiente du dispositif sur le territoire.	HP01 – Une approche transterritoriale, centrée sur une dynamique de projet, permet de lever une partie des obstacles liés à la territorialisation du dispositif d'IAE, et rend plus efficiente sa mise en œuvre sur le territoire.
HD02 – Les acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE ne s'inscrivent pas dans un processus coopératif naturel.	HE02 – La distance <i>spatiale et cognitive</i> qui sépare les acteurs de l'IAE génère des comportements de résistance qui rendent techniquement difficile tout rapprochement inter-structures.	HP02 – Un management de type socio-économique favorise les comportements collectifs, réduit la distance <i>spatiale et cognitive</i> entre les acteurs, et actionne favorablement les dynamiques coopératives.
HD03 – La fragmentation des organes de décision accentue les problèmes de gouvernance du dispositif d'IAE.	HE03 – L'absence de liens hiérarchiques formels sur des structures indépendantes, majoritairement constituées de bénévoles-dirigeants, complique le pilotage du système IAE.	HP03 – Le renforcement du rôle des acteurs institutionnels dans la gouvernance territoriale permet d'asseoir leur légitimité et améliore le pilotage local de la mise en œuvre du dispositif d'IAE sur le territoire.
HD04 – Le dispositif d'IAE est insuffisamment piloté au niveau des territoires, ce qui complique la coordination et la synchronisation de l'action collective territoriale.	HE04 – Axés principalement sur la dimension contrôle de leurs prérogatives, l'État et ses représentants territoriaux sous-évaluent l'importance du pilotage stratégique et opérationnel de l'action collective territoriale, ce qui agit négativement sur la performance socio-économique du dispositif d'IAE.	HP04 – La contractualisation des coopérations inter-organisationnelles, au sein d'un projet territorial partagé et piloté par un acteur référent et légitime, améliore l'efficacité/efficience de la mise en œuvre territoriale des politiques d'IAE.

0.7. Les cadres théoriques retenus : la Théorie Socio-Économique des Organisations et l'Économie de la Proximité

Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, en tant qu'objet de recherche générique et englobant, sont par nature transdisciplinaires. Mobilisées chaque fois que la question de l'action collective se pose, elles nous invitent à faire quelques incursions dans d'autres disciplines, toutes aussi pertinentes les unes que les autres, notamment en économie, en géographie, en sociologie, en management public, ... Cependant, nous présentons une thèse de doctorat en sciences de gestion. A ce titre, nous sommes conscient de la nécessité de centrer notre approche dans ce champ, tout en restant vigilant sur les pratiques de cloisonnement disciplinaire excessif, souvent génératrices de pertes de signifiante.

Notre thématique de recherche et notre formation initiale nous ont conduit spontanément à envisager trois théories que finalement nous n'avons pas retenues. Il s'agit de la *théorie des écosystèmes d'affaires* (MOORE, 1996), de la *théorie des ressources* (RBV) (BARNEY, 1991 ; GRANT, 1991) et de la *théorie des parties prenantes* (EMSOFF et FREEMAN, 1978 ; FREEMAN, 1984).

Nous résumons ici les différentes raisons qui nous ont poussées à les écarter comme cadres théoriques pivots :

➤ La théorie des écosystèmes d'affaires

LANSITI *et al.* (2004, p. 193) définissent un écosystème d'affaires comme « *un système regroupant des participants faiblement couplés (ou interconnectés) qui répondent les uns des autres pour assurer l'efficacité globale de ce système.* » Bien que pertinent dans une première lecture, puisque ce cadre conceptuel s'intéresse aux coopérations/rivalités inter-entreprises, nous avons finalement décidé de ne pas le retenir, car il est plus approprié dans le champ de l'économie industrielle. En effet, il permet traditionnellement d'aborder les stratégies d'alliances à finalité purement compétitive, au sens strictement économique du terme, et le plus souvent dans des secteurs d'activité à forte dimension technologique.

Son déterminisme, au sens de PORTER (1985), ne permet pas d'embrasser complètement la réalité du fonctionnement du secteur de l'IAE, ni de décrire l'environnement dans lequel

évoluent les acteurs de notre champ de recherche. Nous considérons que l'environnement n'existe pas dans l'absolu, qu'il n'existe qu'au-travers des acteurs qui le composent et de leurs représentations. C'est un construit, et ce sont les acteurs qui lui donnent son sens dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. C'est la notion de « *sensemaking* » développée par WEICK (1979). Les parties prenantes mobilisées dans les écosystèmes d'affaires appartiennent à des secteurs variés, elles sont généralement imprégnées d'une forte culture partenariale et entrepreneuriale, et elles sont pilotées par un leader-animateur-coordonateur charismatique, ce qui n'est pas le cas dans le secteur de l'IAE.

➤ **La théorie des ressources**

Cette théorie considère que le développement d'une organisation dépend moins de son positionnement dans son environnement, que de son aptitude à se construire un avantage concurrentiel durable, à partir de la détention et de la mobilisation optimale de ressources et compétences rares. Ce cadre théorique présente cependant deux limites importantes dans son processus explicatif. En premier lieu, elle se focalise sur les entreprises qui disposent d'un avantage concurrentiel, et néglige toutes celles qui n'en ont pas et qui ne cherchent pas nécessairement à en obtenir un, c'est-à-dire la grande majorité de celles qui constituent notre tissu productif. Deuxièmement, en avançant l'idée qu'une firme bénéficie d'un avantage concurrentiel parce qu'elle dispose de ressources stratégiques, lesquelles lui confèrent l'avantage concurrentiel en question, elle entre de plein pied dans un raisonnement tautologique.

➤ **La théorie des parties prenantes**

Pour FREEMAN (1984, p. 46), « *une partie prenante est un individu ou groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels* ». Cette définition, considérée comme la plus consensuelle, présente une vision restrictive de l'environnement dans lequel évoluent les organisations. Cette théorie, très utilisée en management stratégique, est très focalisée sur la mise en évidence des dangers que représente un environnement puissant, hostile et subit, mais aussi sur le bon fonctionnement d'une organisation, nécessairement contrainte à être réactive. Si nous comprenons l'intérêt éthique et managérial de cette approche (tenir compte des intérêts de tous), les modes opératoires ne sont pas toujours très explicites.

L'approche traditionnelle des *stakeholders* n'associe pas, en amont, les parties prenantes dans le processus d'élaboration stratégique et sous-estime de fait leur potentiel transformatif et proactif. Comme PIERRE (2010, p. 168) nous lui préférons « *le terme d'acteur car celui-ci, au-delà d'être partie prenante selon la définition de FREEMAN, a un pouvoir agissant sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie, et dispose d'une capacité à se transformer* ». De plus, cette approche perd de sa pertinence lorsqu'on aborde les possibilités d'entente entre parties prenantes influentes (BOUGLET, 2005), ce qui est pourtant une « quasi-norme » dans la mise en œuvre des stratégies collectives. Certaines limites de la *théorie des parties prenantes* sont « bloquantes » dans notre champ de recherche. Parmi les plus importantes nous pouvons citer :

- ❖ Les *parties prenantes ubiquistes* (MARTINET, 1984, p. 87), c'est-à-dire la possibilité pour un même individu d'appartenir à plusieurs groupes, aux intérêts et objectifs différents ;
- ❖ C'est le niveau de proximité relationnelle entre les acteurs qui définit l'intensité de leurs relations ;
- ❖ Le problème de la gouvernance, lorsqu'il faut tenir compte des intérêts de tous ;
- ❖ Enfin, le fait que « *la théorie des parties prenantes se base sur un contrat social hypothétique où les participants acceptent librement de mettre en place des principes fondateurs* » (MERCIER, 2001, p. 11). Cette liberté d'acceptation est toute relative et relève, le plus souvent, du mythe dans le secteur de l'IAE.

Le fait de ne pas retenir ces approches comme cadres théoriques ne nous prive pas pour autant de l'opportunité de mobiliser certains de leurs concepts, dès lors qu'ils nous paraissent pertinents pour notre démonstration. Au final, notre processus de recherche nous conduit à retenir deux cadres théoriques, qui s'auto renforcent l'un et l'autre, par la place qu'ils accordent à la nature des relations entre des acteurs en interaction dans des dynamiques de stratégies collectives territorialisées. Il s'agit de :

- La *Théorie Socio-Économique des Organisations* (THEOSE) et ses travaux sur le couple organisation-territoire : SAVALL et ZARDET (1987, 1992, 1995, 2000, 2004, 2005, 2006) ;

- Les apports conjugués du groupe *dynamiques de Proximité*²⁷ et de l'Économie de la Proximité : BELLET, COLLETIS et LUNG (1993) ; PECQUEUR (1996) ; GILLY et PECQUEUR (1997) ; BELLET, KIRAT et LARGERON-LÉTENO (1998) ; GILLY et TORRE (1998, 2000) ; GILLY et LEROUX (1999) ; RALLET (1999, 2002) ; GILLY et WALLET (2001, 2005) ; GILLY et PERRAT (2003) ; BOUBA-OLGA et ZIMMERMANN (2004) ; PECQUEUR et ZIMMERMANN (2004) ; RALLET et TORRE (2004) ; GILLY et LUNG (2005) ; TALBOT (2006, 2008, 2009) ; TORRE (2011).

La théorie socio-économique des organisations propose une représentation des organisations, au sens le plus large du terme, qui unifie et articule les approches structuralistes et comportementalistes. Elle permet de concilier et/ou réconcilier les structures et les processus avec les hommes et le management et d'inscrire l'ensemble dans un système vivant. La Figure 1 résume la théorie socio-économique.

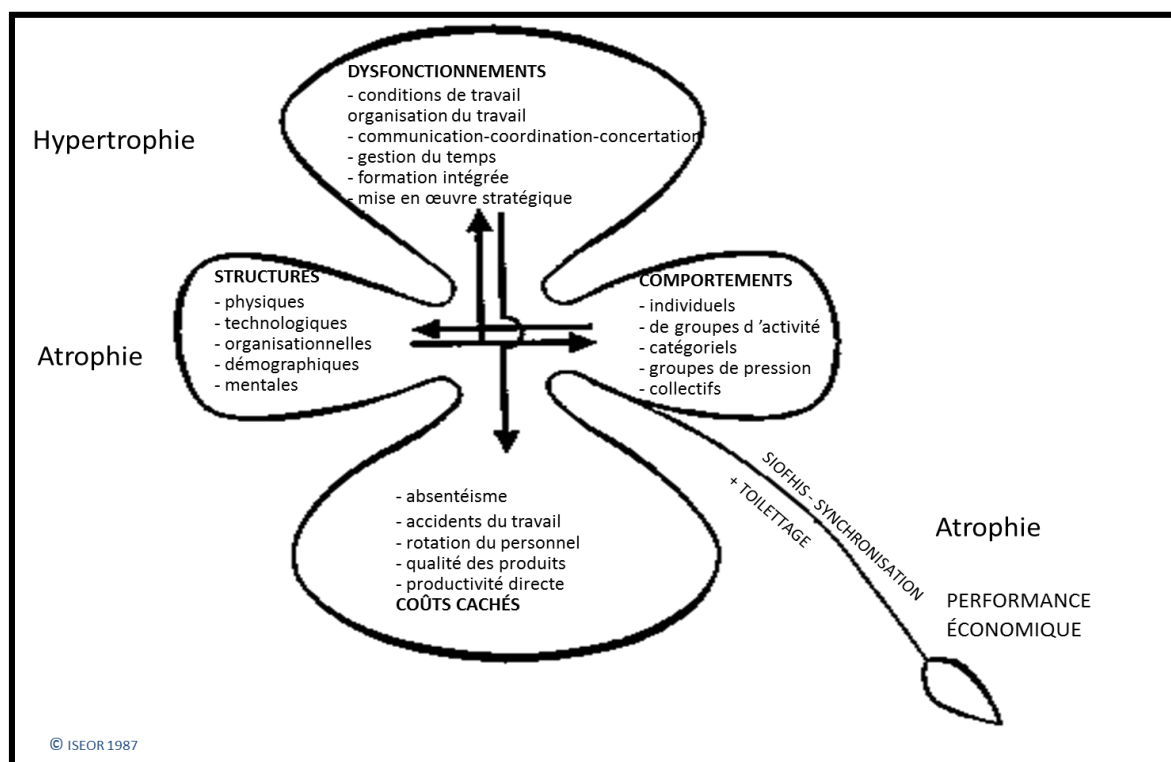


Figure 1 : Le trèfle socio-économique (SAVALL, 1978)

²⁷ Groupe de réflexion et de recherche pluridisciplinaire (sociologues, gestionnaires, économistes et géographes).

Le fonctionnement de l'organisation, en tant que système complexe en action, est le fruit d'interactions continues entre des structures et des comportements humains. Ces interactions se caractérisent par des frottements qui se matérialisent par l'apparition, plus ou moins perceptible, d'anomalies, d'écarts de performance, de perturbations, perçus par les acteurs... autant d'effets inattendus plus communément appelés « *dysfonctionnements* ».

Tous les systèmes organisationnels sont confrontés à des décalages (dysfonctionnements) entre le fonctionnement souhaité et celui réellement observé et souffrent d'« *isomorphisme dysfonctionnel* » (SAVALL, ZARDET et BONNET, 2005). Ces dysfonctionnements génèrent à la fois des coûts historiques, liés aux temps consacrés à leur régulation (« *coûts cachés* »), et des performances inexploitées. Ces effets pervers sont le plus souvent cachés et difficilement décelables avec les outils proposés par le système d'information de gestion en vigueur. Pour les auteurs de la théorie, les « *coûts cachés* » sont l'expression financière des déperditions d'énergie et de ressources (utilisation des fonds publics, par exemple) qui affaiblissent les organisations dans leur lutte quotidienne pour leur survie-développement, au sein d'un environnement toujours plus concurrentiel. Ces « *coûts cachés* » ne sont pas perçus comme une fatalité, bien au contraire. Ils représentent une réserve mobilisable de performance socio-économique immédiate et potentielle.

Plusieurs raisons justifient notre choix de faire de la *théorie socio-économique des organisations* le pivot de notre cadre de recherche. Les principales sont les suivantes :

- ❖ Un cadre méthodologique et théorique (SAVALL et ZARDET, 1987) qui permet aux systèmes organisationnels d'opérer une métamorphose, basée sur un processus de recyclage des « *coûts cachés* » en différentiel positif de performance socio-économique. Ce processus de métamorphose permet au sein de l'organisation de renégocier un niveau de performance attendu.

- ❖ Une efficacité établie. Ces métamorphoses réussies ont été maintes fois constatées à travers les résultats des travaux menés, depuis presque 40 ans, par l'ISEOR²⁸, dans plus

²⁸ L'Institut de Socio-économie des Entreprises et des Organisations, créée en 1975 par Henri SAVALL, est un centre de recherches expérimentales en sciences de gestion regroupant plus d'une centaine de chercheurs en activité.

de 1 850 organisations françaises et étrangères, implantées dans 40 pays et appartenant aux secteurs public et privé, à but lucratif ou non. Le *principe d'isomorphisme*, cher à ses auteurs, nous laisse espérer, pour notre champ de recherche, des résultats encourageants à terme.

- ❖ Un potentiel humain au cœur du dispositif de recherche comme levier central d'amélioration durable de la performance socio-économique des organisations. Cette approche s'inscrit par principe dans un *bio management*, capable d'intégrer les logiques contradictoires portées par une multitude d'acteurs hétérogènes. Cette dynamique intégrative est particulièrement pertinente dans le cadre de notre objet de recherche.
- ❖ Une capacité à générer de la valeur ajoutée pour tous les acteurs, et une détermination à lier les dimensions sociale et économique dans une conception de la performance socio-économique qui facilitent l'émergence d'un consensus opératoire entre les parties prenantes, aux objectifs et intérêts parfois contradictoires. Le temps passé sur nos terrains de recherche souligne l'importance de la prise en considération de cette conception du résultat.
- ❖ Une conception du temps, considéré comme une ressource à part entière, et qui rythme un processus de changement progressif, soutenu par des outils de gestion intégrés et facilement assimilables. Dans notre champ de recherche, cette variable peut être capitale pour rendre compatibles les temps du politique et de l'économique, largement opposés dans un grand nombre de partenariats public-privé.
- ❖ Une finalité transformative qui motive le professionnel que nous sommes et stimule notre volonté affirmée d'apporter des solutions, de soigner, de faire en sorte que l'organisation « se porte mieux » après qu'avant.

Les potentialités managériales de la théorie socio-économique des organisations trouvent un terrain favorable à leur expression, lorsqu'elles s'expriment dans un contexte fortement interactionniste. Le concept de proximité leur offre ce cadre conceptuel.

L'Économie de la Proximité, de son côté, nous offre un espace conceptuel qui nous permet de questionner, dans une approche « proximate » (BOUBA-OLGA et ZIMMERMANN, 2004), les relations et interactions qu'entretiennent les notions de territoire, de gouvernance territoriale, d'action collective décentralisée, de coordination et de pilotage des dispositifs mis en œuvre dans les processus de territorialisation des politiques publiques nationales.

La notion de proximité est généralement abordée selon deux approches bien ancrées dans la littérature académique traitant du sujet. Celle définie par les tenants du courant institutionnaliste (BELLET *et al.*, 1993, 1998 ; GILLY et LUNG, 2005) qui attribue à la proximité trois dimensions (*géographique, organisationnelle et institutionnelle*) et celle développée par les défenseurs du courant interactionniste (RALLET et TORRE, 2004) qui mobilise seulement deux dimensions (*géographique et organisée*). « Une proximité géographique, qui traduit le positionnement respectif d'agents localisés, et une proximité organisée, qui traduit leur positionnement respectif en termes de potentiel de coordination » (PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2004, p. 30).

Ce champ théorique nous permet de :

- ❖ Transcender la notion de territoire. Il offre l'opportunité de dessiner les contours d'un territoire « *supra-géographique* » non euclidien (PECQUEUR, 1996, p. 218). Les économistes de la proximité permettent d'ouvrir un nouvel espace d'analyse du comportement des agents socio-économiques (individuels et collectifs). Un « *territoire-méso-système* » (PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2004), fait de l'imbrication de relations plus ou moins personnalisées et privilégiées au sein de réseaux sociaux « *situés* », et de réseaux professionnels *désencastrés*, c'est-à-dire « *reliés à d'autres espaces productifs, exportateurs de connaissances ou d'innovations* » (PARODI, 2005, p. 32).
- ❖ Souligner l'importance de cette approche dans la lecture et la compréhension des enjeux territoriaux complexes, mais aussi dans sa capacité à transformer la perception de la notion-même de territoire des acteurs impliqués dans leur gestion, même si, comme CARRE *et al.* (2010, p. 2), nous sommes conscient que la proximité reste encore « *une métaphore qui reste à construire en tant que catégories analytique et opératoire* ».

- ❖ Offrir un relatif consensus théorique lorsqu'il s'agit d'analyser les dynamiques de coordination au sein des processus d'actions collectives territorialisées.
- ❖ Éviter de restreindre le terme de proximité à sa dimension spatiale, *géographique*, ce qui occulterait la plupart des logiques de rapprochement à l'œuvre dans le traitement des problématiques de coopérations inter-organisationnelles territorialisées.
- ❖ Aborder les coopérations sous l'angle « *proximiste* ». Cela nous permet d'insister sur l'importance de la combinaison proximité institutionnelle/proximité géographique, et sur la force de leurs interrelations dans le succès, ou l'insuccès, des dynamiques coopératives inter-organisationnelles.
- ❖ Penser avec ARNAUD (2013, p. 3) que « *la territorialisation d'une politique ou d'une action publique est génératrice d'avantages, d'externalités positives, si la proximité géographique peut se combiner avec d'autres formes de proximité non spatiales* ». Cet auteur matérialise la conjonction des proximités dans le terme de *proximité territoriale*.
- ❖ Questionner les relations qu'entretiennent territoire et gouvernance locale, cette dernière étant incarnée par « *des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local* » (BERTRAND et MOQUAY, 2004, p. 78).
- ❖ Associer les notions de décentralisation et de proximité pour envisager le développement d'une intelligence de la combinaison des ressources comme source d'avantage concurrentiel territorial.

En conclusion, si la *théorie socio-économique des organisations* et les apports de l'*Économie de la Proximité* sont les piliers sur lesquels s'appuie notre travail de recherche, nous les avons complétés en mobilisant d'autres concepts, parmi lesquels nous trouvons : l'approche principalement descriptive des *parties prenantes*, car elle « *conduit à une description des relations entre l'organisation et son environnement* », et « *elle cherche à expliquer comment*

fonctionnent les processus de management et comment les intérêts des parties prenantes sont effectivement pris en compte » (MERCIER, 2001, p. 7) ; la notion de « système » (LE MOIGNE, 1990) et de « complexité » (MORIN, 1977, 1996), dans leurs dimensions interactionnistes ; le concept d'« unité active » (PERROUX, 1950, 1969, 1973), pour sa capacité énergétique à transformer son environnement ; les « systèmes d'action concrets » (CROZIER, 1977, 1984, 1987), pour la compréhension qu'ils permettent des mécanismes coopératifs dans les organisations, ..., et d'autres notions que nous considérons comme pertinentes pour la compréhension de notre sujet.

0.8. Le choix d'une posture épistémologique

L'intention scientifique que nous revendiquons dans notre travail de thèse nous impose de porter un regard introspectif sur notre démarche de chercheur et de préciser notre posture épistémologique, c'est-à-dire de nous interroger sur notre processus de construction de connaissances que nous considérons « valables²⁹ » (PIAGET, 1967). Nous privilégions donc la logique de *co-construction de connaissances* en nous appuyant sur plusieurs principes fondamentaux.

Notre approche est constructiviste car nous considérons que ce que nous produisons n'est pas le reflet d'une réalité absolue, mais plutôt un construit né de nos interactions avec notre objet de recherche. Cette position nous conduit, selon le « *principe d'intersubjectivité contradictoire* » (KRIEF, 2005), à aller sur nos terrains d'observation scientifique pour rencontrer les *acteurs-informateurs-producteurs* de connaissances, que GIRIN (1989) appelait des « *savants ordinaires* », afin de confronter nos subjectivités respectives. En dissociant, au sein des discours émis, les points de vue convergents de ceux plus spécifiques, et parfois même contradictoires, nous tendons vers plus d'objectivité. En apportant une attention particulière à ce qui est partagé par tous, nous atténuons le poids de nos perceptions subjectives.

Nous admettons avec ADORNO³⁰ que « *la totalité est la non-vérité* » et que la connaissance complète est impossible. La vérité est « *simplement l'acceptabilité rationnelle idéalisée* »

²⁹ Pour PIAGET, l'épistémologie est « *l'étude de la constitution de connaissances valables* ».

³⁰ Propos attribués au philosophe, sociologue et musicologue allemand Theodor W. ADORNO, in « *Negative dialectics* » (1966).

(PUTNAM, 1992, p. 162). En conséquence, notre quête n'est pas l'universalisme, mais plutôt la production de connaissances génériques. Pour cela, nous mobilisons le « *principe de contingence générique* » (VOYANT, 2005) qui consiste à identifier des invariants, que nous considérons comme des marqueurs de connaissances réfutables, et à mettre en évidence des données contingentes, dont le statut de connaissances, faute de récurrences suffisantes, reste à démontrer. A ce titre, nous avons fait le choix de mobiliser un cas contraste, celui de Xavier PIERRE (2010) (présenté ultérieurement), qui a obtenu des résultats sur le même objet de recherche, avec la même méthodologie, mais sur un champ d'observation différent. Cette méthode nous permet en retour d'éclairer les spécificités de notre champ de recherche, mais aussi d'extraire les éléments communs, et par nature génériques. Cette démarche renforce notre posture épistémologique de la « *contingence-générique* ».

Notre logique est d'abord inductive, même si dans la pratique notre processus est plus itératif. En effet, la structuration de notre recherche nous a conduit à combiner d'autres formes de raisonnement. Prenons l'exemple de l'élaboration de notre corps d'hypothèses. Cette construction s'est faite dans un premier temps de manière hypothético-déductive. Mais dans un deuxième temps, l'exposition/confrontation de notre corps d'hypothèses aux allers-retours successifs de nos terrains d'observation scientifique, aux différentes rencontres avec les acteurs, aux multiples lectures académiques ont fait évoluer nos hypothèses d'origine. L'accumulation de nouveaux matériaux de terrain et bibliographiques, a fait évoluer en retour nos hypothèses, dans une logique hypothético-inductive. Cette construction itérative, interactive et intégrative a façonné la structuration de notre raisonnement en permettant l'émergence d'idées transverses à nos trois études de cas cliniques (présentées dans la section suivante). Cette démarche processuelle renforce, encore une fois, notre positionnement épistémologique de « *contingence générique* ». SAVALL et ZARDET (2004, p. 178) montrent que la combinaison des démarches hypothético-déductive et inductive est particulièrement « *adaptée dans le cadre de recherches en sciences de gestion dont l'ambition est de produire des représentations qui soient adaptées à la réalité complexe des objets étudiés et puissent contribuer à l'élaboration d'outils d'aide à la décision* ».

Notre difficulté a été de trouver la distance et l'angle d'observation souhaités par rapport à notre objet de recherche. Dans un premier temps, il nous a fallu atténuer les effets pervers de nos « *conceptualisations implicitement normatives* » (PERROUX, 1970), et lutter méthodiquement contre notre filtre d'économiste libéral, lequel nous conduit à penser les coopérations inter-

organisationnelles comme mécaniquement effectives et automatiquement autorégulées, lorsqu'elles sont planifiées. Ainsi, nos premiers entretiens auprès d'acteurs sociaux nous ont permis de constater que nous étions trop près de notre objet pour en avoir une vision suffisamment pertinente, puisque nous étions persuadé que l'État et le manque de moyens étaient la cause de l'inefficience du dispositif d'IAE.

Nos premiers rendez-vous avec notre directrice de thèse, la rencontre avec d'autres acteurs du secteur, notre participation à des colloques et tutorats, et nos nombreuses discussions avec nos collègues-chercheurs de l'ISEOR nous ont fait percevoir notre erreur de « parallaxe » et la nécessité de prendre du recul. Cette interaction positive, et à visée consolidatrice, s'exprime complètement dans le « *principe d'interactivité cognitive* » (SAVALL et ZARDET, 1996). Fort de ce constat, nous avons choisi de mener une observation non participante, en restant volontairement extérieur à l'organisation, sans pour autant nous inscrire dans une posture relevant d'un « positivisme béat ». Nous sommes conscient que le fait d'être en interaction avec les acteurs modifie leurs comportements. Prétendre à une totale séparation avec notre objet serait pour nous une « imposture intellectuelle ». Ce positionnement justifie notre choix d'être allé rapidement sur nos terrains d'observation scientifique, bien avant d'avoir épuisé nos potentiels de sources bibliographiques. A travers cette démarche, nous cherchions à atteindre modestement ce que SAVALL et ZARDET (2004, p. 166) appellent « *l'autonomie de jugement qui sied au chercheur d'intention scientifique* ».

Dans l'élaboration de notre thèse, nous portons une attention particulière à la qualité des données qui alimentent nos résultats. Leur traçabilité et leur fiabilité sont pour nous une garantie de la validité des résultats que nous produisons. Nous connaissons la fragilité des données secondaires, car le plus souvent les modalités de leur collecte sont imprécises, opaques et parfois même non mentionnées, ce qui pose la question de leur pertinence. De ce fait, nous n'avons pas sélectionné les informations dont nous n'avions pas de lisibilité suffisante sur les conditions de leur obtention. Nous avons concentré tous nos efforts sur la collecte de données primaires, auprès d'acteurs nombreux et variés du secteur de l'IAE. Nous avons également pris soin d'éviter, le plus possible, les biais d'échantillonnage inhérents à notre processus opportuniste (GIRIN, 1989) de sélection des parties prenantes impliquées dans notre recherche, en variant méthodiquement les origines de nos contacts.

Dans notre protocole de recherche, nous avons porté une attention quasi « compulsive » au maintien de la cohérence du *noyau dur* de notre recherche, c'est-à-dire à la cohérence entre l'objet de recherche, la problématique, l'hypothèse centrale, et le corps d'hypothèses. Pour y parvenir, nous nous sommes inscrit dans une démarche heuristique. « *La logique heuristique et incrémentale, tout comme le principe « d'inachèvement » (HATCHUEL, 1993) caractérisent le processus de recherche d'intention scientifique combinant raisonnements déductifs et inductifs* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 199).

0.9. Les études de cas cliniques comme cadre méthodologique général

Cette section a pour principale vocation d'explicitier la méthodologie générale retenue, et ainsi permettre de remonter la « *chaîne de preuves* » (YIN, 1994). Il s'agit là d'une condition indispensable à toute recherche d'ambition scientifique. Dans la construction de notre protocole de recherche, nous avons choisi de nous inspirer de l'« *Approche Qualimétrique* » (SAVALL et ZARDET, 2004), tout en gardant une grande liberté dans les modalités de son utilisation. Cette approche nous permet de mettre un terme à la disjonction négative entre les méthodes qualitatives et quantitatives, souvent édifiée comme règle en sciences de gestion. Ceci nous offre une opportunité d'introduire une métrique multicritères (quantitatifs, qualitatifs, financiers).

Cette thèse s'inscrit dans la continuité de nos travaux, réalisés en 2009 et 2010 en Master Recherche en Gestion Socio-Économique (GESE). Tout au long de notre document, nous mobilisons de manière significative les premiers résultats obtenus lors de ce travail de mémoire de recherche. Dès le début du mois de janvier 2011, et afin de poursuivre notre parcours doctoral, nous avons pré-négocié la possibilité de réaliser une recherche intervention à finalité transformative au sein d'un des plus importants Ateliers Chantiers d'insertion (ACI) de notre département d'observation. Cette phase de négociation s'est caractérisée par trois rencontres, étalées sur une période de deux mois, avec plusieurs des membres de la direction de l'association, deux réunions de travail avec les personnels en charge du suivi des bénéficiaires du dispositif d'IAE, et quelques déjeuners de travail avec le vice-président du Conseil d'Administration de l'ACI. Après deux mois de maturation de notre projet de recherche, nous avons constaté que l'intérêt pour la démarche était perçu par les acteurs impliqués, que les contours de la collaboration étaient précisés, et qu'il était donc temps de passer à l'étape

suiuante, celle de la contractualisation. C'est au moment de formaliser contractuellement notre convention de recherche-intervention, que les difficultés se sont cristallisées autour d'un point de blocage, celui de la réalisation préalable d'un diagnostic des dysfonctionnements organisationnels. Un point dur, qui fut à terme la cause de notre renoncement à ce terrain.

Rétrospectivement, nous auons trouvé des éléments d'explication de cette rétractation tardive. La directrice de cet ACI, récemment nommée, prenait la direction d'une organisation tout juste sortie d'un audit social qui auait fragilisé une équipe, auprès de laquelle elle n'auait pas eu le temps de trouver sa place, et donc de construire sa légitimité. Elle ne souhaitait donc pas prendre de risque en termes de carrière, en entrant en conflit potentiel avec ses nouveaux collaborateurs. De notre côté, exclure cette phase centrale de diagnostic, nécessaire à la prise de conscience de l'intérêt d'agir, était incompatible avec la rigueur scientifique que nous souhaitions nous imposer. Sans convention de recherche signée, sans garantie de pouoir mener notre processus de transformation dans toutes ses dimensions, lassé par les atermolements et pressé par les délais impératifs de réalisation de notre thèse, nous auons décidé de renoncer à cette recherche-intervention. Nous auons recentré nos ambitions de recherche sur une analyse plus statique des pratiques de coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

Cette déconuene nous a amené à redimensionner notre protocole de recherche. Nous auons décidé de conseruer les fondements de notre méthodologie, en les mobilisant au sein de trois études de cas cliniques (présentées très en détail dans la section suiuaute), au cœur desquelles nous pouons étudier en profondeur les coopérations inter-organisationnelles territorialisées. YIN (1994) définit une étude de cas comme « *une investigation empirique d'un phénomène contemporain, pris dans son contexte, spécialement quand les limites entre phénomène et contexte ne sont pas évidentes* ». SAVALL et ZARDET (2004, p. 73) complètent la définition de YIN (1994) et renforcent l'intérêt de ce type de méthodologies en précisant que pendant cette phase d'étude de « *multiples sources de preuves sont utilisées* » et que l'étude de cas « *bénéficie de développements théoriques antérieurs pour guider la collecte et le traitement des données* ». L'utilisation de la méthodologie des études de cas (EISENHARDT, 1989 ; YIN, 1994 ; DENZIN et LINCOLN, 1994 ; STAKE, 1994 ; HLADY-RISPAL, 2000) est très souvent utilisée dans les études qualitatives. Elle se justifie par le fait de travailler sur un processus organisationnel complexe, qui impose d'étudier l'objet de recherche sur une période longue et sur un espace circonscrit pour en auoir une description précise et une compréhension approfondie. Dans ce contexte, nous auons opté pour une analyse croisée de cas, puisque

l'objectif de notre travail de recherche est d'extraire des connaissances génériques, et d'identifier des éléments contingents. Nous avons limité à trois le nombre de cas étudiés lorsque nous avons constaté que nous avons atteint un seuil de saturation des données, et que nous n'obtenions plus d'informations pertinentes supplémentaires.

Pour des raisons de confidentialité, nous nommons nos trois terrains d'observation scientifique : Cas 1, Cas 2 et Cas 3 (Figure 2). Le premier (Cas 1) s'intéresse au montage de deux opérations architecturales temporaires (Opérations « A » et « B ») dans le cadre d'un événement culturel bisannuel. Notre niveau d'observation est inter-organisationnel. Le second (Cas 2) concerne une association régionale chargée de mettre en œuvre le dispositif d'IAE au sein d'un établissement parapublic. Notre niveau d'observation est majoritairement inter-organisationnel. Le dernier (Cas 3) nous plonge au sein d'un Inter-Réseaux d'IAE régional. Nos niveaux d'observation sont intra et inter-organisationnels.

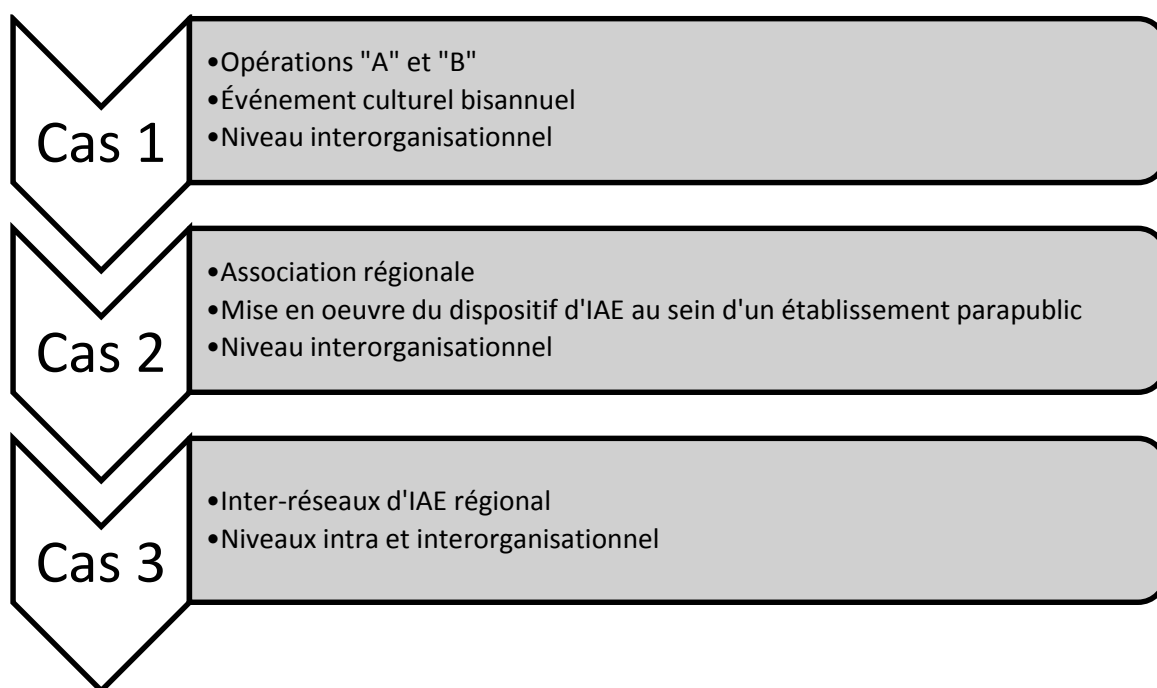


Figure 2 : Trois terrains d'observation scientifique

Nous inscrivons bien évidemment notre travail sur un *périmètre* inter-organisationnel. Cependant, notre niveau prioritaire d'observation est les organisations au sens large et les relations qu'elles entretiennent entre elles, au travers d'acteurs individuels situés. À ce titre, un

territoire peut être perçu comme une organisation à part entière, de par la similitude des problématiques organisationnelles auxquelles il est confronté, et notamment celles liées aux « *comportements spontanés* » de ses acteurs. Cet isomorphisme, maintes fois démontré dans les travaux de notre laboratoire (ISEOR), nous conduit à aller plus loin dans notre perspective et à favoriser dans notre thèse une approche de type trans-organisationnel, en dépassant les logiques intra et inter-organisationnelles.

Au sein des études de cas, la collecte de données s'est orientée vers une recherche systématique de triangulation interactive des informations, qu'elles soient issues de l'observation directe, de l'analyse des documents auxquels nous avons eu accès, ou des entretiens menés auprès des acteurs-informateurs impliqués et pertinents dans le dispositif d'IAE. Le rapprochement des matériaux de terrain aux hypothèses nous a permis de faire émerger des idées forces, sur lesquelles nous avons étayé notre réflexion.

En parallèle, nous avons construit une revue de littérature via les travaux d'auteurs de référence sur les thèmes et sous-thèmes émergeant, progressivement et itérativement, lors de la mise en œuvre du processus de recherche. Cela nous a permis d'établir des fiches de lectures concentrant les principaux résultats et apports académiques (les idées-clés) des chercheurs que nous considérons comme légitimes sur notre objet de recherche, et de préciser notre positionnement au sein de la communauté académique.

Les combinaisons/confrontations entre les matériaux de terrain et les matériaux bibliographiques, les allers-retours entre la littérature académique, les chercheurs de l'ISEOR, les terrains d'investigations, et les entretiens d'experts nous ont inscrit dans un processus itératif dynamique.

Nous pouvons résumer la logique de construction de la recherche à travers l'articulation de plusieurs étapes (*Tableau 3*). Premièrement, une étude exploratoire sur la réalité des pratiques coopératives dans le secteur de l'IAE. Puis, une analyse intra-cas, construite à partir de données très contextualisées, dont l'objectif principal est de mettre en évidence les premiers critères explicatifs des coopérations et/ou non-coopérations inter-organisationnelles au sein des organisations observées.

1	<p>Mémoire de Recherche en Gestion Socio-Économique</p> <p><u>Objectif :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Établir un descriptif des pratiques de coopération inter-organisationnelle dans le champ de l'Insertion par l'Activité Économique.
2	<p>Travail doctoral à travers trois études de cas cliniques</p> <p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Parvenir à identifier les critères fondamentaux d'un processus coopératif favorable. ➤ Positionner les trois cas à partir de ces critères, pour faire de cette phase 2 une étape préparatoire à l'élaboration d'un cadre d'analyse (diagnostic) des pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée. ➤ Mettre en évidence les principaux freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées, et établir une grille de convergences/spécificités avec le cas contraste. ➤ Établir un lien entre la qualité du contexte dans lequel s'expriment les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, et le niveau de performance socio-économique enregistré. ➤ Proposer un outil qui permette d'activer positivement et durablement les coopérations interorganisationnelles territorialisées.

Tableau 3 : Les deux phases de la construction de notre recherche et leurs objectifs

Cette étape est prolongée par une analyse inter-cas, établie avec un objectif de différenciation/discrimination, afin de parvenir à une esquisse de « typologie » des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. De manière concomitante, confronter les premiers résultats avec ce que dit, ou ne dit pas la littérature académique sur notre objet de recherche. Puis, discuter le lien qu'il est possible d'établir entre l'amélioration du processus coopératif, le renforcement du pilotage des coopérations inter-organisationnelles et la performance socio-économique du dispositif d'IAE, au niveau d'un territoire. Il s'agit donc de proposer une

réflexion sur la valeur ajoutée qu'apportent l'amélioration des pratiques coopératives des acteurs situés, et celle de leur pilotage, à la performance socio-économique globale du dispositif d'IAE. Notre ambition est de parvenir à proposer un certain nombre de recommandations managériales aux différentes parties prenantes impliquées.

Nous avons indiqué notre impossibilité technique, compte tenu des délais impartis, de réaliser une recherche-intervention complète. Pour autant, cet état de fait ne saurait nous contraindre à rester au seul niveau explicatif. Si « *une recherche descriptive et explicative étudie un objet à un instant « t », d'abord en décrivant ses caractéristiques, puis en recherchant les facteurs explicatifs de ces caractéristiques* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 165), nous souhaitons inscrire notre travail dans une dimension prescriptive. Notre statut de cadre professionnel, notre niveau de responsabilité au sein d'une organisation multi-campus, présente sur tout le territoire national, l'accès aux résultats de recherche de l'ISEOR, et notamment aux travaux de Xavier PIERRE (cas contraste), sont autant d'éléments qui, nous l'espérons, donnent du crédit aux prescriptions que nous proposons.

En tant que chercheur rattaché à l'ISEOR, notre travail de recherche s'inscrit dans une dynamique d'interactions positives et dans un processus cumulatif de connaissances. Nous sommes conscient de rester au niveau d'une simulation *in vitro*, mais notre vocation pour la recherche ne s'arrête pas à notre thèse. La suite de notre carrière de chercheur permettra, nous l'espérons, de tester *in vivo* la solidité des hypothèses explicatives, et du modèle prescriptif.

0.10. La méthodologie opératoire de la recherche

Cette section a pour objectif principal de présenter, la démarche opératoire qui nous a permis d'obtenir les données nécessaires à l'élaboration des résultats que nous présentons dans notre thèse. Le processus de sélection des terrains de recherche fut plus problématique que nous l'avions initialement envisagé. Le secteur de l'IAE affiche une forte dépendance aux fonds publics, ce qui rend parfois ses acteurs suspicieux, lorsqu'il s'agit de son investigation. Cette prudence marquée, pour ne pas parler de méfiance, complique la démarche et réduit de fait le champ des possibilités d'intervention de terrain.

➤ **La présentation des terrains d'observation scientifique**

Le Cas 1 nous a été proposé par un des administrateurs d'un Club de dirigeants, dont le président est l'initiateur, et le pilote, de deux opérations (« A » et « B »), lesquelles s'inscrivent dans le cadre d'un événement culturel bisannuel du département d'observation (*Encadré 1*). Dans l'organisation de cet événement culturel, la Communauté urbaine assure la maîtrise d'ouvrage et confie, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, à une association dédiée, la responsabilité de définir les éléments budgétaires des différentes interventions programmées. La mise en œuvre effective est assurée par des opérateurs mandatés qui, sur certains projets, mobilisent des compétences insertion par le biais d'appels d'offres.

<ul style="list-style-type: none"> • Dates : 2009 (Opération « A ») ; 2011 (Opération « B ») • Durée : 6 mois par événement • Périmètre d'action : Communauté urbaine • Type de structure d'accueil : ACI • Statut juridique : Association • Publics accueillis : 11 salariés en insertion (2009) ; 6 réfugiés politiques (2011) • Objectif poursuivi : Retour à l'emploi rapide par densification du temps de l'insertion 	<ul style="list-style-type: none"> • Projets : Constructions architecturales temporaires • Organisateur : Club de dirigeants • Budgets: NC (2009) ; 157 000 € (2011) • Financeurs : État, Région, Département, Communauté Urbaine, Maison de l'emploi, Association, Mécènes, financeurs privés • Type d'organisation : Partenariale • Gouvernance : Chef de projet
--	--

Encadré 1 : **Fiche descriptive du Cas 1**

L'Opération « A » (2009) est portée par six communes et est d'une durée de six mois. Trois acteurs principaux sont mobilisés : un réseau de dirigeants, une architecte et un ensemblier, via son Atelier Chantier d'Insertion dédié à la rénovation de mobilier urbain. Il s'agit de la construction d'un lieu d'habitation mobile et modulable, pensé par une jeune architecte, et élaboré à partir de conteneurs et de matériaux recyclés, offerts généreusement par les

partenaires engagés dans l'opération. Le montage de ce prototype est confié aux salariés en insertion de l'ACI. Un Club de dirigeants assure la coordination et le pilotage de l'ensemble du projet. Ce logement, atypique dans sa conception, a été exposé à l'occasion de la manifestation culturelle de 2009 et a servi d'espace d'accueil et de billetterie lors de l'édition suivante, en 2011.

Cette opération, comme celle de 2011 (Opération « B »), articule au cœur de sa conception plusieurs objectifs synergiques : la valorisation de la création artistique, par la mise en avant de créateurs et architectes en devenir ; le développement d'une prise de conscience sociétale, par la mobilisation des ressources de l'Insertion par l'Activité Économique ; la promotion des vertus d'une économie plurielle (mécénat, recyclage). Si l'ambition affichée est clairement de promouvoir et valoriser l'IAE auprès des entreprises traditionnelles et des citoyens, elle vise aussi à réussir à créer un espace de densification du temps de l'insertion qui permette un retour rapide à l'emploi durable. Il s'agit finalement de combiner le temps du travail effectif avec celui de la formation (auprès de professionnels sur le chantier), tout en organisant des moments de rencontres et d'échanges avec des entrepreneurs et des professionnels métiers. Dans le même temps, l'ouverture culturelle des salariés en insertion par la sensibilisation à l'art est favorisée. L'idée sous-jacente du projet est de faire profiter les bénéficiaires du dispositif des effets bénéfiques et cumulatifs de la démultiplication des expériences immersives dans un espace-temps concentré.

Le réseau de dirigeants, initiateur et pilote du projet, agit au quotidien comme un cabinet de conseil. Il est très impliqué dans le milieu de l'insertion et travaille régulièrement avec les principales têtes de réseaux de la Région. Il se conçoit comme une passerelle pour l'emploi. Il promeut le mécénat auprès des entreprises et favorise le rapprochement des SIAE avec le tissu productif local.

L'Opération « B » (2011), d'une durée de six mois, s'inscrit dans le prolongement et le modèle de celle de 2009. Son objectif est de permettre à des réfugiés politiques de capitaliser un peu d'expérience professionnelle sur le sol français, en mobilisant leurs qualifications au service d'un projet architectural, conçu par des étudiants de Master 2 d'une école d'architecture. Il s'agit de la réalisation d'un échafaudage géant devant servir de lieu d'accueil éphémère de manifestations culturelles. Le Club de dirigeants est le concepteur du projet, tant dans ses dimensions technique, économique (recherche de partenaires et de fonds) que sociale. Le

montage de l'œuvre est assuré par les bénéficiaires du dispositif IAE porté par un ACI local. De son côté, l'association de réfugiés assure l'accompagnement social de ses publics.

Le Cas 2 (*Encadré 2*) nous a été suggéré et présenté comme un cas d'école, par le Responsable IAE de la DIRECCTE³¹ de notre Unité Territoriale (UT) de référence. Le poids déterminant de cette institution dans le processus de conventionnement des SIAE nous a permis de rencontrer facilement les principaux interlocuteurs.

Bien évidemment, nous sommes conscient que ce « *passage en force* » est susceptible d'avoir influencé le comportement de nos interlocuteurs à notre égard. Nous attachons donc une attention particulière au croisement des informations obtenues, dans le but d'atténuer les biais introduits dans les éléments de discours des acteurs.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Date de création</i> : 1994 • <i>Statut juridique</i> : Association • <i>Périmètre d'action</i> : Région • <i>Effectif</i> : 19 permanents • <i>Objectif poursuivi</i> : Création d'emplois dans les quartiers ZUS par leur réhabilitation • <i>Type de Structure d'accueil</i> : ACI • <i>Publics accueillis</i> : +/- 550 personnes en parcours d'insertion, en moyenne par an 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fondateur</i> : Organisme régional de logement social • <i>Activités principales</i> : Rénovation, réhabilitation et entretien de parties communes et de logements sociaux vacants • <i>Budget annuel</i> : 5 millions d'euros • <i>Financeurs</i> : FSE, État, Région, Départements, villes, organismes HLM • <i>Type d'organisation</i> : Réseau • <i>Gouvernance</i> : Conseil d'Administration
--	--

Encadré 2 : Fiche descriptive du Cas 2

³¹ La DIRECCTE de notre région d'appartenance est composée de 8 UT.

Nous présentons succinctement, pour faciliter la contextualisation du cas, des éléments d'histoire qui ont encouragé la création de l'Association régionale. Après la période de construction massive (et dans l'urgence), liées à l'accueil d'une immigration de travail, les années 1990 ont été, pour le logement social, celles de la réhabilitation. Pendant cette période, le chômage en France ne cesse d'augmenter, la précarisation gagne du terrain et les banlieues deviennent des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). L'idée portée par les responsables politiques de l'époque est d'importer de l'activité économique dans les quartiers difficiles afin de casser la dynamique de « ghettoïsation » de certaines zones péri-urbaines. L'ambition est d'attirer de nouvelles classes sociales, afin de favoriser une mixité sociale censée réduire l'intensité des tensions locales. Dans le même temps, et dans un souci de lutte contre les exclusions, l'État impose aux entreprises publiques d'intégrer dans leurs effectifs des salariés en insertion. Cette injonction politique modifie en profondeur les modalités de financement existantes, en introduisant la possibilité de financer le tutorat et le suivi des bénéficiaires du dispositif d'insertion.

C'est dans ce contexte historique particulier que naît cette Association régionale. Elle est créée en 1994 par des bailleurs sociaux soumis à une forte injonction politique. Elle endosse rapidement un rôle de premier plan dans une organisation partenariale à trois acteurs principaux : l'Association régionale, les bailleurs sociaux et les entreprises (*Figure 3*).

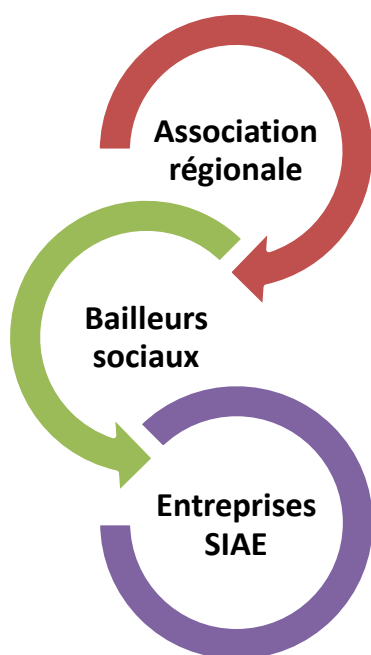


Figure 3 : Cas 2 : une organisation partenariale

Dans ce partenariat, l'Association régionale accueille les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et porte les contrats aidés des personnes en insertion. Elle assure l'accompagnement des bénéficiaires et la coordination du dispositif. De leur côté, les bailleurs sociaux remplissent deux rôles principaux. Ils émettent les appels d'offres et fournissent les chantiers de rénovation/réhabilitation dans leur patrimoine immobilier (dans le cadre de conventions ANRU³², à partir de 2005). D'autre part, ils financent l'encadrement technique et les fournitures nécessaires à la réalisation des travaux. Quant aux entreprises mobilisées (pas nécessairement des SIAE), elles assument l'encadrement technique des salariés en insertion et fournissent les matériels et fournitures indispensables à la réalisation des chantiers. Ce montage est présenté comme gagnant-gagnant par les acteurs concernés. Les principales raisons avancées sont les suivantes :

- ❖ Le bailleur social profite de l'effet d'aubaine des contrats aidés. Ces derniers permettent à l'organisme parapublic d'entretenir ses appartements vacants (10 % du parc) à moindres coûts, de réduire le temps d'inoccupation des logements sociaux, tout en bénéficiant de l'image positive de l'Insertion par l'Activité Économique. En employant dans le dispositif leurs locataires en grandes difficultés financières, ils réduisent une partie de leurs impayés.
- ❖ Les occupants des Habitations à Loyer Modéré (HLM) améliorent leurs conditions de vie et les quartiers, plus attractifs, rendent possible la mixité sociale.
- ❖ Le dispositif d'IAE qualifie des jeunes exclus provenant des quartiers sensibles. Cette main d'œuvre qualifiée alimente les entreprises du bâtiment (marché en tension), qui s'engagent à embaucher les personnes formées à l'Association régionale. Ce circuit court permet de consolider la notion de parcours d'insertion.
- ❖ Les responsables politiques locaux retrouvent une paix sociale temporaire et combinent habillement politique du logement/politique de l'emploi.
- ❖ L'Association devient rapidement la plus grosse structure régionale d'insertion par le travail et un acteur socio-économique de poids de sa Région.

³² Charte Nationale de l'Insertion, mise en place par l'ANRU en 2005, qui oblige les entreprises répondant aux appels d'offres publics à consacrer 5 % des heures travaillées aux personnes issues de ZUS et en parcours d'insertion.

L'accès au Cas 3 (*Encadré 3*) a quant à lui été facilité par notre rencontre avec le Président de L'Union Régionale des Entreprises d'Insertion (UREI). Ce dernier assurait parallèlement la présidence de l'Inter-Réseaux qui allait constituer notre troisième terrain de recherche.

Après une première tentative de rapprochement infructueuse (années 1990), et sous la pression du Conseil régional (un des financeurs), l'Inter-Réseaux régional est créé en 2008, par trois têtes de réseaux (Union Régionale des Entreprises d'Insertion, Comité Régional des Régies de Quartier, fédération des COMités et ORganismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi), auxquelles s'ajoutent la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale et le Chantier École en 2011.

Trois événements régionaux favorisent son avènement. Il s'agit du premier Contrat Sectoriel Économique de l'Économie Sociale et Solidaire³³ (2008-2010), du projet ADEC³⁴ qui permet de financer la formation des salariés en insertion et d'un renouvellement important des équipes des réseaux fondateurs. L'intérêt affiché de ce regroupement est de pouvoir centraliser le traitement de problématiques communes à tous les réseaux (la formation, par exemple).

D'abord hébergé dans les locaux de l'UREI, l'Inter-Réseaux déménage (2012) et s'installe physiquement dans un immeuble dédié à l'Économie Sociale et Solidaire, dans le pôle de la coopération et de la finance éthique, d'un quartier en mutation de notre département de référence. Il affirme son indépendance, assoit sa crédibilité et acquiert une dimension politique, qu'il exerce dans le cadre de la commission IAE de la Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire (CRESS). Il devient un interlocuteur représentatif et transversal, une porte d'entrée unique dans le secteur de l'IAE, à l'échelle du département et/ou de la Région.

³³ Contrat État-Région visant au développement du secteur de l'ESS en favorisant les regroupements, les coopérations et les mutualisations de moyens inter-structures.

³⁴ Action de Développement de l'Emploi et des Compétences : projet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle territoriale. Il se traduit par la mise en place d'actions concertées sur le territoire pour faciliter la mobilité professionnelle et garantir l'employabilité des salariés et non-salariés de la région.

<ul style="list-style-type: none"> • Date de création : 2008 • Réseaux fondateurs : UREI, CRARQ, COORACE ; puis FNARS et Chantier École (en 2011) • Statut juridique : Association • Périmètre d'action : Région • Effectif : 3 chargées de missions, 1 assistante administrative et financière • Activité principale : Accompagnement et service aux SIAE • Objectifs poursuivis : Économies d'échelle, partage de bonnes pratiques et pouvoir politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds dédiés : 159 000 € (31/12/2011) • Financeurs : DIRECCTE régionale, Région, SIAE (<i>financent les prestations commandées</i>) • Principaux partenaires : CRESS, entreprises, MDEF, collectivités locales, organismes de formations, réseaux départementaux d'IAE et d'ESS • Type d'organisation : Inter-Réseaux • Gouvernance : Conseil d'Administration avec présidence tournante (<i>1 an</i>), composé de 10 administrateurs
---	--

Encadré 3 : Fiche descriptive du Cas 3

L'action de l'Inter-Réseaux s'articule autour de trois axes : aider les SIAE à mieux répondre à la commande publique (clauses sociales), accompagner les structures dans une démarche qualité (certification ISO 9000), et enfin permettre une mutualisation des dispositifs de financement des formations (plus d'opportunités pour les bénéficiaires). Ces dispositifs étaient jusque-là organisés et gérés à plusieurs niveaux territoriaux (Départements, Région,...). Ces trois missions principales sont portées par trois commissions : « *Marchés Publics* », « *Qualité* » et « *Formation* ». De manière plus marginale, l'Inter-Réseaux régional assure des activités pédagogiques au sein de formations universitaires et démultiplie les référentiels de qualité dans les structures adhérentes. L'*Encadré 4* chiffres quelques-unes des actions de l'Inter-Réseaux.

- « **Marché Publics** » : 83 SIAE aidées
- « **Qualité** » : 17 SIAE accompagnées sur 7 départements de la région
- « **Formation** » : 16 933 heures de formation réalisées ; 13 ETTI concernées sur 7 départements ; 109 bénéficiaires en insertion
- « **Autres missions** » : 4 interventions en Master universitaire ; déploiement de 4 référentiels qualité

Source : rapport d'activité de l'Inter-Réseaux, 2012

Encadré 4 : Quelques actions en chiffres

A travers ces trois études de cas, et en conformité avec notre posture épistémologique, nous cherchons à produire des connaissances génériques. À cette fin, nous avons mobilisé les résultats obtenus par Xavier PIERRE (2010), dans le cadre d'études de cas qu'il a réalisées sur son champ de recherche (Encadré 5).

<ul style="list-style-type: none"> • Date : Avril 2006 à novembre 2008 • Durée : 30 mois • Périmètre : Inter-organisationnel • Nombre d'institutions : 3 • Institutions : Conseil régional, Agence régionale, Parc naturel régional • Type de gouvernance : Co-pilotage institutionnel • Thématiques : Développement durable et efficacité énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> • Question de recherche : « Comment développer les coopérations inter-organisationnelles dans le cadre de stratégies territoriales ? » • Méthodologie de recherche : Recherche intervention • Objectif de la recherche : Visée transformative • Nombre de cas : 6 • Nombre d'acteurs impliqués : 85 • Nombre d'entretiens : 110
--	--

Encadré 5 : Fiche descriptive du Cas contraste

Xavier PIERRE a porté un intérêt particulier aux coopérations intra et inter-organisationnelles territorialisées, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques environnementales au niveau

d'une région française. Il utilise les thèmes de l'efficacité énergétique et du développement durable pour négocier et mener six recherches-interventions (+ de 700 heures d'intervention et 110 entretiens), étalées sur une période de 30 mois, auprès d'organisations majoritairement issues du secteur public. Nous le choisissons comme cas contraste pour plusieurs raisons. Les principales sont : une recherche menée dans le cadre d'une politique publique, dans un contexte de décentralisation ; la pression d'un environnement réglementaire contraignant ; une forte dépendance des organisations aux financements publics ; le type de gouvernance territoriale en vigueur. Mais aussi : pour la proximité méthodologique ; la visée transformative, et la volonté d'inscrire nos travaux dans une dynamique de recherche cumulative au sein de l'ISEOR.

➤ **De la collecte au traitement des matériaux de recherche**

Après avoir présenté les trois études de cas, nous exposons les modalités de collecte et de traitement des matériaux de terrain et bibliographiques. Par souci de clarté, nous synthétisons les grandes caractéristiques de la phase préparatoire en Maser Recherche (*Tableau 4*).

Période	Novembre 2009 à mai 2010
Durée	7 mois
Nombre d'organisations impliquées	15
Nombre d'entretiens	17 entretiens individuels ; 1 entretien collectif
Temps consacré	75 heures

Tableau 4 : Synthèse de la phase préparatoire de la recherche

D'une durée de sept mois, cette première étape a eu pour objectif de mieux comprendre le fonctionnement effectif du dispositif d'IAE, et d'établir un descriptif des pratiques de coopérations inter-organisationnelles dans ce secteur particulièrement complexe. Nous avons réalisé un diagnostic dysfonctionnel (Annexe 1) auprès de 15 organisations. 18 entretiens ont été administrés avec un guide d'entretien (Annexe 2) construit à partir de la nomenclature des

dysfonctionnements de l'ISEOR, desquels nous avons extrait 243 phrases témoins et 101 idées-clés. Ces premiers résultats nous ont permis de mieux problématiser notre sujet de thèse.

La deuxième étape de la recherche (la thèse), s'étale sur une période de 10 mois, d'octobre 2011 à juillet 2012. Lors de cette phase, nous avons rencontré des acteurs impliqués dans les processus coopératifs de nos terrains d'observation. Nous cherchions à collecter des informations primaires pour produire des données qualitatives, quantitatives et financières.

Rencontrer les acteurs a été le fruit d'une démarche active du fait de leur manque de disponibilité (ou d'envie), de leur prudence face à ce qui est extérieur à l'IAE, voire de leur méfiance vis-à-vis du chercheur, et de la sensibilité des sujets traités (notamment dans le Cas 1). Nous avons fait preuve de pugnacité, de force de persuasion et de compétence relationnelle pour y parvenir. Dans tous les cas, nous avons dû négocier et renégocier la démarche, trouver les arguments convaincants, pour lever les principaux freins et les impliquer suffisamment dans notre travail de recherche pour qu'ils acceptent de nous recevoir. À titre d'exemple, pour obtenir le droit de participer à une Assemblée générale du terrain Cas 3, et avoir accès à des documents comptables du terrain Cas 2, nous nous sommes engagé auprès de nos interlocuteurs à les inviter à notre soutenance et à leur adresser un exemplaire de notre thèse.

Dans la phase de collecte des données, nous avons été particulièrement vigilant en systématisant la triangulation de nos données (discours, observations, documents) et en privilégiant, autant que possible, la diversité des acteurs interrogés et les niveaux d'observation (*Tableau 5*). Nous considérons que, plus nous rencontrons de personnes différentes, et moins les subjectivités individuelles sont fortes. Nous avons mené 26 entretiens qualitatifs, semi-directifs et centrés. 21 ont été réalisés auprès d'acteurs impliqués directement dans une des trois études de cas, et 5 auprès d'experts de l'IAE de notre Unité Territoriale (UT) de référence. Ils ont été encadrés et structurés méthodologiquement par une trame d'entretien, centrée majoritairement autour de 3 thèmes principaux, sur lesquels nous avons demandé à nos interlocuteurs de se positionner : les *coopérations inter-organisationnelles*, le *pilotage de l'action collective* et les *moyens et outils de pilotage* mobilisés. Notre objectif a été de laisser une large place à l'expression des interviewés, tout en garantissant un traitement exhaustif des thèmes que nous souhaitions aborder avec eux. Nos rencontres avec des experts reconnus du secteur ont eu pour objectif de compléter et d'enrichir notre réflexion.

Cas 1	Cas 2	Cas 3
4 entretiens	8 entretiens	9 entretiens
Club de dirigeants : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Directeur</i> • <i>2 Administrateurs</i> Ensemble : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Directeur</i> 	Entreprise d'Insertion (EI) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Directeur général</i> • <i>Chargée de mission</i> Bailleurs sociaux <ul style="list-style-type: none"> • <i>Directrice régionale</i> • <i>Chargée de mission insertion</i> Association régionale <ul style="list-style-type: none"> • <i>Directeur et Liquidateur</i> • <i>Secrétaire général</i> • <i>Directeur adjoint</i> • <i>Directrice adjointe</i> 	Inter-Réseaux <ul style="list-style-type: none"> • <i>Président</i> • <i>Secrétaire général (UREI)</i> • <i>Administrateur (FNARS)</i> • <i>Administrateur (COORACE)</i> • <i>Administrateur (UREI)</i> • <i>Secrétaire</i> • <i>2 Chargées de mission</i> • <i>Salarié</i>

5 entretiens auprès d'experts
Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire (CRESS) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Responsable du pôle employeurs et acteur de l'Inter-Réseaux</i> Communauté urbaine (Délégation générale du développement urbain) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Responsable du service Stratégie, Habitat et Développement Social Urbain</i> Mairie <ul style="list-style-type: none"> • <i>Maire d'arrondissement</i> Cabinet du Maire <ul style="list-style-type: none"> • <i>Conseiller technique en charge de l'emploi, de l'insertion, de la politique Egalité et de la solidarité intergénérationnelle</i> DIRECCTE (de notre Unité Territoriale) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Responsable IAE</i>

Tableau 5 : Les acteurs rencontrés

Nous n'avons pas réussi à rencontrer de bénéficiaires d'un des dispositifs d'insertion. Leurs structures d'accueil nous ont opposé systématiquement, et fermement, une fin de non-recevoir. Considérant que notre démarche était susceptible de contrarier le parcours de reconstruction de leurs publics en situation de grande fragilité, elles n'ont pas voulu satisfaire à notre demande. Si cette partie prenante est centrale dans le dispositif d'IAE, nous considérons qu'elle n'est cependant pas déterminante dans notre recherche, car son pouvoir actuel d'interaction est quasi-nul dans le processus. Nous avons délibérément choisi de ne pas rencontrer d'organismes de formation, puisque ces derniers sont le plus souvent inscrits dans des relations client/fournisseur qui n'obéissent pas aux mêmes contraintes que celles en vigueur dans les dynamiques coopératives propres au secteur de l'IAE. *A contrario*, nous aurions souhaité pouvoir rencontrer les personnalités importantes que nous avons initialement ciblées (notamment politiques), mais notre ténacité n'a pas suffi à les persuader de l'intérêt de nous rencontrer. Cet échec relatif peut constituer un biais dans notre travail, mais il souligne aussi la difficulté pour un chercheur de négocier *a priori* un protocole de recherche « quasi idéal ».

Les discours émis par les acteurs ont été recueillis par prises de notes exhaustives. Cette méthode particulièrement difficile à maîtriser, nous a demandé un entraînement préalable de plusieurs semaines. Nous avons commencé par enrichir le spectre de nos abréviations, puis nous l'avons systématiquement utilisé pendant les nombreuses réunions qui jalonnent le quotidien de notre vie professionnelle. Pour nos interlocuteurs, cette technique présente l'avantage de lever leurs craintes liées à l'enregistrement et à son utilisation. Elle permet aussi de créer des conditions favorables d'expression. De notre côté, prendre mot pour mot les éléments de discours des personnes interviewées nous a obligé à nous concentrer exclusivement sur l'écoute et nous a évité de tomber dans le piège du travestissement, et d'une traduction prématurée et simplificatrice. Cette méthode a également réduit considérablement notre temps de traitement des données collectées.

Cette technique de recueil de données nous a permis d'extraire 1019 phrases témoins, sélectionnées à partir des mots-clés qu'elles contiennent. Leur regroupement a permis de générer les 290 idées-clés (Annexe 3), imputées dans le corps d'hypothèses, et sur la base desquelles s'appuie notre raisonnement. Les *verbatim* des acteurs de terrain sont repérés en *italiques* (en police de caractère inférieur (11) et décalés de la marge), tout au long de notre thèse. Ils constituent une valeur ajoutée tant par leur caractère illustratif que par leur dimension de médiation entre une analyse construite et une expression de terrain.

Nous avons également enrichi la base de données en mobilisant d'autres opportunités de collecte, notamment d'observation lors des temps d'attente, souvent longs, dans les structures visitées. Les panneaux d'affichage, les documentations disponibles sur les tables, les discussions informelles des salariés, l'organisation des locaux, le niveau d'activité perceptible, l'ambiance générale, le désordre (ou ordre) apparent,..., autant d'informations riches d'enseignements capitalisées au fil de l'eau. À titre d'exemple, notre participation à l'Assemblée générale du terrain Cas 3 est une bonne illustration de toutes les informations qu'il est possible de recueillir par observation rigoureuse. Le traitement et l'analyse des documents auxquels nous avons eu accès (notes d'information, documents comptables, rapports d'activité, ...) nous ont permis de croiser les informations obtenues avec les éléments de discours des acteurs et de produire des données qualitatives, quantitatives, et financières, particulièrement utiles pour notre travail de démonstration. D'une manière générale, nous nous sommes attaché à ne négliger aucune forme de matériaux, car elles sont souvent complémentaires.

Nous n'avons malheureusement pas eu l'opportunité de réaliser d'« *effet miroir* », et donc de refléter « *une image transactionnelle de l'objet de recherche obtenue par évaluation contradictoire interne* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 334). Nous le regrettons, car nous considérons qu'il existe des contradictions à lever. Les enjeux économique-politiques pour les acteurs sont trop importants pour que ces derniers prennent le risque de s'exposer, en particulier du fait de leur forte dépendance aux financements publics, et même avec une garantie absolue d'anonymat. Notre difficulté est aussi liée au contexte inter-organisationnel. Il est souvent plus difficile de négocier ce type de recherche avec plusieurs organisations que de le faire avec une seule. Certaines ont accepté, d'autres ont refusé, et ne pouvant pas obtenir une représentation suffisante des personnes impliquées dans le dispositif de recherche, nous avons dû renoncer.

0.11. Le plan de la thèse

Notre thèse est structurée en deux parties :

La première partie étudie le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique (IAE). Le chapitre I, précise les notions de politiques publiques, de territoire, de territorialité. Nous traitons du « bon » échelon territorial de l'action publique, dans une République décentralisée et déconcentrée, et explicitons le processus de territorialisation du dispositif d'IAE, mis en œuvre

par les pouvoirs publics. Le chapitre II traite de l'efficacité/efficience du processus de territorialisation du dispositif d'IAE, tel qu'il est pensé par les pouvoirs publics. Nous questionnons la pertinence du déploiement de la politique d'IAE sur le territoire. Nous mettons en évidence les principaux dysfonctionnements observés, et leurs impacts sur le niveau de performance socio-économique enregistré dans le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

La seconde partie traite des coopérations inter-organisationnelles territorialisées, des modalités de leur pilotage et propose quelques pistes d'amélioration. Le chapitre III précise les conditions du passage des relations aux coopérations inter-organisationnelles et montre que le concept de coopération, bien que très souvent mobilisé dans la littérature académique, est assez peu abordé dans sa réalité opérationnelle. Nous mettons en évidence les principaux freins aux coopérations, et montrons que le cadre dans lequel s'inscrivent les pratiques de coopération entre les acteurs inter-organisationnels a un impact sur le niveau de performance enregistré dans le dispositif d'IAE. Le chapitre IV définit la notion de gouvernance territoriale et analyse son degré d'opérationnalité dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique. Nous établissons un lien entre la qualité du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et le niveau de performance socio-économique enregistré dans le dispositif d'IAE. Enfin, nous proposons un outil de contractualisation comme levier d'amélioration de l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, sur un territoire de référence.

PARTIE I

Le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique

Introduction de la Partie I

Depuis la Révolution française, les territoires s'inscrivent dans un processus d'ajustements progressifs de leurs modes de gestion. La décentralisation introduit un changement de perspective dans l'approche de l'action publique : la mutation d'un système de production industrialisé de services publics homogènes vers une co-production d'une offre ciblée, territorialisée et soucieuse d'efficacité.

La territorialisation est le plus souvent présentée comme « *un mouvement de transformation de l'action publique, marqué par une localisation accrue et une plus grande transversalité dans la prise en charge des problèmes publics* » (DOUILLET et al., 2015, p. 336). Elle consacre l'avènement de l'intermédiation dans le traitement des politiques publiques. Territorialiser, c'est d'abord penser à la mise en œuvre.

Cette première partie traite des conditions de la territorialisation du dispositif d'IAE. Nous cherchons ici à vérifier si les territoires ont les moyens d'adapter les réponses à leurs problématiques et besoins d'insertion locaux. Sont abordées plus spécifiquement les questions relatives au déploiement territorial du dispositif : cadre juridique et champ des compétences territoriales ; acteurs impliqués dans le parcours d'insertion. Mais aussi celles qui ont trait aux instances de gouvernance locale et aux modalités d'évaluation de la performance.

La territorialisation de la politique publique d'Insertion par l'Activité Économique est étudiée à plusieurs niveaux, notamment ceux de : l'élaboration du diagnostic territorial offres/besoins d'insertion, sur lequel repose de déploiement du dispositif ; l'impact de la réforme des politiques publiques et de l'action de l'État sur le quotidien des acteurs impliqués ; du professionnalisme du secteur, par l'examen des ressources et compétences effectivement disponibles sur le territoire ; la pertinence des financements et des critères d'évaluation de la performance. De cette analyse, nous évaluons le niveau d'efficacité/efficience du processus de territorialisation du dispositif d'IAE, tel que pensé par les pouvoirs publics.

Le plan de la Partie I est les suivant :

- Chapitre I : La territorialisation du dispositif d'IAE
- Chapitre II : De l'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE

CHAPITRE I

La territorialisation du dispositif d'IAE

Ce chapitre traite des questions de politiques publiques, et des conditions de leur territorialisation. Le rôle de l'État, dans une République décentralisée et déconcentrée, est analysé, de même que le problème de la délimitation du « bon » échelon territorial de l'action publique.

Dans un second temps, est étudié le processus de territorialisation du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique. La complexité organisationnelle de ce secteur oblige à en définir le cadre juridique de référence, à délimiter les champs de compétences des collectivités territoriales mobilisées, à présenter les spécificités des acteurs impliqués dans le parcours d'insertion, et à décrire ses principales modalités de fonctionnement.

1.1. Des politiques publiques à l'action publique locale

Cette partie traite de la notion de politiques publiques. Cette rapide incursion en science politique est nécessaire à la compréhension du dispositif d'IAE, inscrit dans le cadre de la politique d'insertion mise en place par le gouvernement. Il nous intéresse de comprendre ce que ces notions recouvrent, de présenter leurs champs d'intervention, de clarifier le rôle endossé par l'État, de définir leurs espaces géographiques de référence, et d'aborder les questions de leur mise en œuvre territoriale, de leur financement et de leur évaluation. Les trois sections suivantes sont abordées :

- La notion de politiques publiques.
- Le rôle de l'État : du producteur au régulateur de politiques publiques.
- La territorialisation des politiques publiques.

1.1.1. La notion de politiques publiques

Corinne LARRUE (1998, p. 86) définit les politiques publiques comme « *un enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif* ». De son côté, THOENIG (1985, p.°6) les perçoit comme « *un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* » mis en œuvre pour apporter des réponses/solutions à des problématiques de société. Ces deux

définitions présentent l'avantage de converger sur les points essentiels : une intention portée par des acteurs référents et mise au service d'un projet collectif, le tout s'inscrivant dans un environnement nécessairement dynamique.

Les politiques publiques sont pensées, élaborées et mises en œuvre par les gouvernants en place pour corriger ce que les économistes appellent les imperfections du marché. Leur objectif central est clairement affiché : le changement pour la défense de l'intérêt général. Leurs champs d'intervention sont larges et s'appliquent partout où un problème collectif se pose ou est susceptible de se poser à terme : la famille, la santé, le logement social, l'emploi, l'insertion,.... en passant par la politique industrielle, le nucléaire civil et l'enseignement. Leur territoire d'intervention est généralement circonscrit au niveau géographique à des problématiques auxquelles les acteurs du système politico-administratif ambitionnent d'apporter des réponses (la désertification des campagnes, la concentration urbaine, l'élaboration d'une carte judiciaire, la définition des zones franches, ...). L'enjeu réside dans la capacité des acteurs impliqués à délimiter avec précision les contours de la zone à traiter pour y apporter la « thérapie » la plus appropriée.

Les politiques publiques demeurent le plus souvent le résultat d'un arbitrage politique, une sorte de réponse qualifiée de la « *moins mauvaise* », la plus socialement acceptable, à un problème de société par nature complexe. Cette solution ne prétend pas à un quelconque optimum, elle est le fruit d'une « *vision du monde* », d'un « *référentiel cognitif* » (MULLER, 2013), c'est-à-dire le reflet d'une perception de ce que l'on considère comme la réponse la plus acceptable à une question sociétale donnée. Les politiques publiques permettent d'apporter des réponses contextualisées aux aléas conjoncturels et d'impulser les réorientations nécessaires à un modèle socio-économique sous tensions structurelles perpétuelles. Elles sont par nature dynamiques, mais résistent assez mal au poids des années. Elles évoluent en fonction du contexte historique, des sensibilités politiques, du paradigme dominant, du niveau d'attente et des préoccupations des citoyens, ... Ces évolutions concernent bien évidemment celles du rôle occupé par l'État dans leur définition, leur élaboration et leur mise en œuvre.

Financées à plus de 90 % par les prélèvements obligatoires constituant les recettes de l'État³⁵ et encadrées par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)³⁶, les politiques publiques questionnent en creux le citoyen sur le bon usage des fonds publics. « Bon usage » est souvent synonyme de rendement positif pour les politiques, c'est-à-dire d'un retour sur investissement supérieur au taux d'intérêt en vigueur. Dans le cas contraire, nous augmenterions encore le poids de la dette publique nationale dans un contexte de surendettement chronique européen et de coupes sévères dans le budget de l'État. Le citoyen raisonne également en coût d'opportunité. En d'autres termes, il veut être assuré (et rassuré) que cet argent n'aurait pas mieux été employé dans des solutions alternatives, telles que des investissements dans la recherche ou une baisse sensible de la fiscalité.

C'est à la fin de la période d'abondance des Trente Glorieuses et sous la pression citoyenne pour plus de transparence dans l'usage des ressources communes que s'est enclenché durablement le processus d'évaluation des politiques publiques en France. Institutionnalisée après de vifs débats dans les années 1980, l'évaluation se veut porteuse d'un objectif démocratique (transparence, place du législatif dans les arbitrages budgétaires) et d'une volonté d'efficience socio-économique dans la gestion des deniers publics. L'article 1^{er} du décret 90-82 du 22 janvier 1990 stipule que « *l'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ». Cette définition centrée principalement sur la suffisance des moyens est complétée par le Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 qui précise l'objet de l'évaluation et insiste sur la notion de retour sur investissement : « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ». Cependant, ces définitions officielles ne traitent pas de la question de l'utilité et de l'amélioration du « *sort des membres de la société* » (ROSSI, LIPSEY et FREEMAN, 2004) et en n'abordent pas la mesure des impacts, c'est-à-dire celle des effets indirects de leur mise en œuvre sur le territoire de référence. Un autre point reste par ailleurs sous-estimé : la question de la finalité. Cette dernière s'inscrivant dans un continuum d'amélioration continue à vocation progressiste.

³⁵ Les recettes nettes de l'État s'élèvent à un peu moins de 300 milliards d'euros (LFI, 2014).

³⁶ Son objectif principal est d'améliorer le rapport coût-efficacité de l'action publique.

Le démarrage de la démarche évaluative fut difficile. L'angle d'approche choisi par le ministère du budget de l'époque se heurta rapidement aux pratiques de la décentralisation naissante, qui imposait une autre vision du fonctionnement de l'État, et à la poussée intégrative d'une Europe toujours plus pressante. En privilégiant une évaluation globale des politiques publiques basée sur les processus et le respect formel des procédures (vision macro) au détriment d'une évaluation par programme basée sur les effets de l'action (vision micro), l'État complexifie la lecture effective des résultats obtenus. Il se prive d'une analyse plus fine de la pertinence des allocations budgétaires réalisées. Ce constat d'échec permet aux hauts fonctionnaires en charge du budget de l'État d'amorcer un changement de cap conceptuel et d'entreprendre une nécessaire réforme budgétaire. Ce « *renouveau évaluatif* » (SINE et VEILLET, 2007) se matérialise dans les textes de la LOLF du 1^{er} août 2001, réellement appliquée avec la Loi de Finances de 2006. Ce texte consacre l'avènement d'une évaluation annuelle de la combinaison - objectifs initiaux, moyens mobilisés ; performance réelle versus performance attendue – par programme/mission. Ce traitement plus individualisé, plus « chirurgical », plus managérial de l'utilisation des fonds publics est censé permettre au dispositif d'évaluation des politiques publiques françaises de gagner en cohérence et en signifiante.

L'évaluation des politiques publiques offre un bilan mitigé, puisqu'elle subit les effets de balancier des orientations imposées par les pouvoirs publics. Depuis bientôt une décennie, on assiste à une inflation d'indicateurs de mesure technocratiques, instables (question de leur suivi dans le temps) et mal renseignés (qualité des bases de données sources de leur alimentation), ainsi qu'à une déclinaison à l'infini d'objectifs aussi irréalistes qu'assez mal formulés. « *Evaluer consiste à déterminer la valeur des choses* » (ENJOLRAS, 2008, p. 15). Mais, pour s'assurer de la pertinence de l'outil de mesure utilisé, et donc de sa légitimité, il faut être capable d'identifier les spécificités organiques, les « *fondements normatifs* » de ce que l'on cherche à mesurer.

La difficulté de la démarche évaluative réside dans le fait que les hommes/femmes politiques ont comme contrainte personnelle de rendre des comptes sur les effets des politiques publiques qu'ils ont initiées. Partant de là, il leur est nécessaire de concevoir des outils de mesure capables de leur donner des critères de performance immédiatement repérables, à très court terme. Les pouvoirs publics utilisent les modes d'évaluation qui historiquement et culturellement leur correspondent le mieux (la rationalité normative) et s'appuient sur une batterie d'instruments de mesure oscillant entre le bâton (sanction) et la carotte (gratification), et souvent de manière

binaire et duale. Il suffit de constater le caractère mécanique des radiations mensuelles à Pôle Emploi, qui le plus souvent impose un retour en arrière de l'institution pour manque d'à-propos dans son jugement. Nous constatons déjà les conséquences pour les organisations de l'Économie Sociale et Solidaire de l'utilisation systématique de cette « *rationalité instrumentale* » (ENJOLRAS, 2008, p. 23). Nous assistons à un détournement progressif de leurs objectifs fondateurs, et à leur alignement contraint sur la ligne directrice étatique. Mais aussi, à une augmentation de leur dépendance à des ressources rares, ce qui génère mécaniquement un accroissement de l'intensité concurrentielle inter-structures pour leur accès. Nous remarquons le développement croissant de la pensée « *bigisbetter* » plutôt que « *smallisbeautiful* », ainsi que l'accroissement des tensions anxigènes dans les structures et du sentiment de perte de sens chez leurs salariés. Comme le précise ENJOLRAS (2008, p. 31), « *en maximisant les résultats, les politiques publiques qui recourent aux organisations de l'économie sociale comme agents de ces politiques et qui mettent en œuvre des instruments de politiques publiques qui ne prennent pas en considération les spécificités de ces organisations mettent en péril les fondements normatifs de ces organisations et, de ce fait, leur contribution sociale* ».

Ce constat nous amène à partager la question formulée par MAURY (2008) : « *la LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?* » A-t-elle réellement permis d'avancer dans la pertinence de l'évaluation de la performance de l'action publique française ? Nous souscrivons à l'avis d'EPSTEIN (2010, p. 247), concernant les enseignements qu'il tire de la politique de la ville, lorsqu'il considère que cette démarche évaluative manque de pragmatisme et qu'elle est avant tout le reflet d'une volonté d'« *affichage d'un volontarisme politique* ». Lorsqu'il signale que « *les difficultés de l'évaluation des programmes de la LOLF ne sont pas simplement techniques et éphémères, correspondant à une phase d'apprentissage administratif. Elles sont aussi politiques, renvoyant à des dimensions plus structurelles de l'action publique, notamment aux besoins de légitimation des responsables politiques et administratifs soumis aux exigences de la compétition électorale pour les premiers, de la concurrence entre segments administratifs pour l'accès à des ressources de plus en plus rares pour les seconds* ».

L'amélioration du système d'évaluation passe aussi par la lutte contre le cloisonnement disciplinaire (JACOBS, 2008). Nous rallions la position de WASMER (2011) lorsqu'il souligne l'intérêt d'une approche interdisciplinaire dans la question de l'évaluation des politiques publiques, tout en restant conscient des coûts de transaction induits par la démarche

(apprentissage disciplinaire, méthodologique, langagier, ...). En s'appuyant notamment sur les conclusions de l'étude de TETLOCK (2005) sur les capacités prédictives des prévisionnistes, l'auteur montre que l'ouverture sur d'autres disciplines et la combinaison de sources variées d'information améliorent considérablement la qualité des prévisions des experts « *renards* », par opposition aux experts « *hérissons* » ultrasécialisés.

WASMER (2011, p. 10), dans sa tentative de définir l'évaluation des politiques publiques, distingue « *l'évaluation ex ante (prévision à proprement parler), l'évaluation ex post (étude d'impact) et l'évaluation liée à la mise en œuvre, l'analyse de la contextualisation ainsi que la méta-réflexion sur la non-neutralité de l'évaluation scientifique* ». Il assure que l'évaluation *ex post* est tout aussi difficile à réaliser que l'analyse *ex ante* car les experts-évaluateurs ont beaucoup de mal à reconstruire avec certitude la chaîne des causalités. Ce constat les place le plus souvent au niveau des conjectures avisées (par les modèles d'analyse structurelle) plutôt qu'à celui de la réalité objectivée. Les prévisions *ex ante*, et le plus souvent les évaluations *ex post*, sont le fait d'économètres et sont construites (et évaluées) à partir de modèles mobilisant de puissants algorithmes. De plus, si les outils d'évaluation *ex post* de l'impact sur les bénéficiaires des politiques publiques sont nombreux et largement éprouvés, force est de constater que ceux destinés à l'évaluation du processus de fonctionnement, de ce que BOUBA-OLGA et BOURDU (2012, p. 2) appellent les « *Dispositifs Institutionnels Territoriaux* », restent le parent pauvre de l'outillage d'évaluation de la mise en œuvre de l'action publique territorialisée.

A ce stade, il paraît important dans la démarche de mieux intégrer les éléments de contexte, d'abord pour mieux affiner les prévisions en amont, mais aussi pour mieux identifier et comprendre les facteurs-clés d'échec dans la mise en œuvre des politiques publiques. Nous pressentons, avec WASMER (2011, p. 18), tous les bienfaits potentiels d'une « *triangulation des allers-retours entre les trois moments de l'analyse* » (prévision, évaluation, mise en œuvre contextualisée), et d'une fertilisation croisée entre des disciplines complémentaires pour élaborer les politiques publiques.

Cette brève présentation des politiques publiques conduit maintenant à traiter de l'évolution du rôle de l'État, et de la place qu'il occupe aujourd'hui dans le cadre d'une République décentralisée et déconcentrée.

1.1.2. Le rôle de l'État : du producteur au régulateur de politiques publiques

La pensée mercantiliste, incarnée en France par le colbertisme et le bonapartisme, a imposé durablement la centralisation comme mode d'organisation nationale, tant au niveau politique, économique que juridique. Dans cette logique de structuration des pouvoirs, l'État est tout puissant. Il prend les décisions, fixe le cap et transfère la mise en œuvre aux autorités locales déconcentrées (transfert de compétences), dans un processus descendant et dans un rapport de subordination/dépendance totale. Le bien-fondé de ce système repose sur une volonté affirmée de se prévenir de tout risque de révoltes, fréquentes à l'époque, en garantissant une hypothétique homogénéité territoriale des traitements. Cette dernière est censée prévenir toute tentative de contre-pouvoir local.

La Révolution française ne crée pas de rupture franche, elle continue d'ériger la centralisation comme principe fondateur de l'État français, sans pour autant occulter le fait local. La loi relative à l'organisation des communes du royaume de France du 14 décembre 1789 instaure un niveau communal élu et auquel elle attribue une délégation de pouvoir. L'article 51 stipule que *« les fonctions propres à l'administration générale qui peuvent être déléguées aux corps municipaux, pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives, sont : la répartition des contributions directes entre les citoyens dont la communauté est composée ; la perception de ces contributions ; le versement de ces contributions dans les caisses du district ou du département ; la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité ; la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale ; la surveillance et l'agence nécessaire à la conservation des propriétés publiques ; l'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères, et autres objets relatifs au service du culte religieux »*. Dans ce système centralisé, l'État utilise deux leviers principaux pour piloter les politiques publiques au niveau national : l'argent (allocation de ressources) et la réglementation (le cadre de fonctionnement). Dans ce modèle, les collectivités territoriales ont un rôle passif d'exécutantes. Elles entretiennent avec le pouvoir central un lien de subordination qui les contraint à mettre en œuvre des actions qu'elles n'ont pas contribué à définir.

Au fil des décennies, les tensions structurelles agissent et le déverrouillage étatique s'opère, pour finalement s'imposer progressivement dans un contexte où la nécessité finit par faire loi. Les délégations se multiplient, notamment sur les problématiques locales de voirie, le budget du département, l'impôt. Une commission de la décentralisation est instituée par l'Assemblée

nationale en 1871, qui entérine le conseil général comme l'échelon politique de référence. L'intercommunalité se développe avec la naissance des communautés urbaines (1966). La région est d'abord essentiellement économique avant d'acquérir une dimension institutionnelle avec la création des établissements publics régionaux en 1972. Ces quelques exemples historiques n'ont pas d'autre vocation que de démontrer que la décentralisation³⁷ n'est pas née en 1981. Malgré tout, force est de constater que les lois de décentralisation du début des années 1980 introduisent un changement de perspective profond dans les modalités de l'intervention publique en provoquant un basculement « *des politiques publiques à l'action publique locale* » (LELOUP *et al.*, 2005, p. 323). Nous assistons à une rupture dans les modes de gestion de l'État. Il s'agit de penser l'action publique comme une action collective, en consacrant les vertus de la proximité et en modifiant le rôle et les pouvoirs des élus locaux. Le pouvoir n'est plus confisqué, ou délégué, il devient collectif, doté d'une autonomie relative de décision et de gestion budgétaire. Les objectifs sont triples : adaptation de la réponse aux spécificités locales ; mutualisation des ressources ; efficacité/efficience des politiques publiques.

Bien que la décentralisation soit inscrite officiellement dans l'article Premier de la constitution du 04 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée* », elle est avant tout le résultat d'un processus de sédimentation de plus de deux siècles. Elle est l'expression concrète d'« *une prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux* » (MULLER, 2004, p.°105).

Si la longue période pré-mentionnée marque les prémices de la dynamique décentralisatrice, à partir de 1982 le mouvement s'accélère. La fin des Trente glorieuses et le début de la présidence de François MITTERRAND vont donner un nouveau souffle au processus de décentralisation, alors largement bloqué par les hésitations des pouvoirs publics sur le sujet. Ces atermoiements caractérisent les années 1970. La pièce se joue en trois Actes.

³⁷ La *décentralisation* marque le transfert direct des compétences aux collectivités territoriales chargées de les mettre en œuvre localement. À ne pas confondre avec le terme de *déconcentration* qui est une délégation accordée par l'administration centrale à un de ses services internes délocalisés (DIRECCTE, Préfecture, ...). De son côté, la *délégation* est un transfert de compétences de gestion.

1.1.2.1. Actes I et II de la décentralisation

Au début des années 1980, une série de grandes lois de décentralisation précipite le changement de statut de l'État. D'« *État producteur* » de politiques publiques, il devient « *État régulateur* » (HASSENTEUFEL, 2008). Il n'est plus l'unique acteur du système, mais un acteur interagissant avec beaucoup d'autres et se concentrant principalement sur l'élaboration de « *politiques procédurales* » (LOWI, 1972). Il fixe en priorité le cadre de l'action publique à mener collectivement, sous forme de contrats de plan.

Acte I	Loi n° 82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. ➤ Point de départ de la décentralisation
Acte II	Loi constitutionnelle n° 2003-27 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République. ➤ Renforcement du processus de décentralisation

Tableau 6 : Actes I et II de la décentralisation

L'originalité de la démarche initiée en 1982 réside dans l'angle d'attaque choisi par le ministère de l'intérieur de l'époque (*Tableau 6*). Plutôt que de vouloir embrasser la réforme dans son ensemble, Gaston DEFFERRE décide d'élargir en premier lieu le pouvoir effectif des élus locaux avant de s'intéresser au transfert des compétences associées. La loi n° 82-213 du 02 mars 1982 (Acte I), dite loi DEFFERRE, accorde l'autorité départementale au président du Conseil général, au détriment du préfet. Elle attribue le statut de collectivités territoriales aux régions, jusque-là considérées comme le parent pauvre de la dynamique de décentralisation nationale. Dans le même temps elle accorde aux collectivités territoriales une liberté d'administration, tout en les rendant comptables de leur bonne gestion devant les seuls tribunaux administratifs. Cette redistribution des pouvoirs ne se fait pas sans réactions. Les années 1990 sont gangrénées par les débats sur les excès de la décentralisation et par la médiatisation récurrente de situations clientélistes et d'attributions contestables, pour ne pas dire douteuses, de marchés publics au niveau des territoires.

L'Acte II de la décentralisation, encadré par la loi constitutionnelle n° 2003-27 du 28 mars 2003. vise à renforcer l'autonomie effective des collectivités territoriales. Très ambitieux sur le papier, il l'est nettement moins dans la pratique, puisque les principaux apports ne font que consolider ce qui existe déjà dans les faits (principe de subsidiarité³⁸, affirmation d'un pouvoir réglementaire, ...). Mais dans cet effort de constitutionnalisation, une avancée se distingue pourtant nettement, celle du renforcement du « *leadership politique* » du département, notamment en termes de transferts financiers. Cette deuxième étape décentralisatrice peut surprendre. Elle n'accorde toujours pas de statut distinctif aux régions et continue de considérer ces dernières comme des collectivités territoriales comme les autres. Si ce deuxième Acte n'est pas une révolution, que dire de l'Acte 3 ?

1.1.2.2. L'Acte III de la décentralisation

Ce troisième temps de la décentralisation démarre avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, et se poursuit encore à ce jour. L'esprit est simplificateur et la volonté affichée est de réduire drastiquement la taille du « *millefeuille territorial* » français. Au sortir de l'Acte II, la France métropolitaine compte 22 régions, 2 600 intercommunalités, 101 départements et 36 700 communes. L'Acte 3 du processus décentralisateur vise l'atteinte de trois objectifs prioritaires : la réduction de la dette publique, à travers la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP³⁹) ; la diminution du nombre de communes, dont près de 90 % ont moins de 2 000 habitants ; la simplification administrative et la réduction du doublonnage des compétences, qui n'ont d'autre travers que d'injecter de la concurrence entre collectivités territoriales.

Cette grande réforme territoriale, initiée en 2013 par François HOLLANDE, repose sur la mise en œuvre de trois chantiers⁴⁰ prioritaires :

³⁸ Rechercher le bon échelon pour le traitement d'une problématique publique. En d'autres termes, ne pas déléguer le traitement du problème à une strate supérieure si ce dernier peut être solutionné de manière plus pertinente à un niveau inférieur.

³⁹ Mise en place en 2007 et remplacée par la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012.

⁴⁰ Chantiers définis par le ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

- « *la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles* » ;
- « *la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires* » ;
- « *le développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* ».

À travers ces trois projets de lois, le gouvernement ambitionne notamment de mieux délimiter le champ des responsabilités respectives (État, collectivités territoriales), de clarifier les modalités de transfert des compétences et des financements, de faire de la métropole et des régions des acteurs de poids en termes de développement économique et enfin, de gagner en transparence par un renforcement de la démocratie locale. François HOLLANDE⁴¹ souhaite que la région devienne « *la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures* ».

Pendant la rédaction de cette thèse, les débats parlementaires se cristallisaient sur le nombre de régions que doit compter la France métropolitaine. Le 23 juillet 2014, l'Assemblée nationale vote pour une carte à 13 régions, alors que 3 mois plus tard (30 octobre 2014), le Sénat entérine une version à 15. Cet écart de vision politique implique un renvoi du texte en deuxième lecture à l'Assemblée. Finalement, et après de houleux débats, la carte à 13 régions est définitivement adoptée par le Parlement le 17 décembre 2014. Cette première avancée dans le processus ne constitue qu'une étape. Le bouclage de ce troisième volet de la décentralisation s'avère plus compliqué qu'initialement anticipé par nos gouvernants. Rien de surprenant à cela car il est à noter que depuis la création des régions administratives en 1954 par Serge ANTOINE⁴², la régionalisation est un serpent de mer sur lequel de nombreux gouvernements successifs se sont « cassés les dents ». Les déboires du général De GAULLE en 1969 restent certainement l'exemple le plus populaire en la matière.

Si toutes les parties prenantes semblent aujourd'hui d'accord sur la nécessité et l'urgence de réformer une organisation administrative vieillissante, la mise en œuvre du « *désempilement*

⁴¹ Tribune du chef de l'État à la presse quotidienne régionale, le 03 juin 2014.

⁴² Haut fonctionnaire et écologiste français.

territorial » rencontre quelques pierres d'achoppement. Plusieurs questions se posent, notamment celle de l'objectif réel poursuivi. S'agit-il de simplifier le « *millefeuille territorial* » pour le rendre plus lisible et plus efficient ? (1) Faut-il renforcer la proximité entre le citoyen et les élus locaux ? (2) Doit-on s'imposer une cure d'austérité sous la pression grandissante de l'Union Européenne et des marchés ? (3) Est-il raisonnable d'avoir toutes ces ambitions de front ? (4) Nous pouvons néanmoins questionner chacun des objectifs poursuivis.

(1) Le projet de réforme en cours prévoit que les intercommunalités (communautés de communes, agglomérations, métropoles) passent au 01 janvier 2017, à l'exception des zones dépeuplées (montagne, campagne), à 20 000 habitants minimum, contre 5°000 aujourd'hui. La suppression des départements n'est plus à l'ordre du jour. En effet, la sous-représentation démographique de certains d'entre eux risque de réduire considérablement leur poids politique dans des conseils régionaux élargis. En rendant possible la coexistence de plusieurs systèmes et en ne supprimant pas de strates administratives, pouvons-nous réellement parler de simplification ? Même si l'on considère que la suppression du département est contradictoire avec la notion de proximité, et donc avec l'idée même de décentralisation.

(2) Abordons maintenant la question du redécoupage régional. Il est souvent justifié par la pression qu'opèrent les changements sociétaux sur une structure devenue trop contraignante. Il est pratiquement toujours le fruit de rapports de forces et parfois le résultat d'une volonté affichée de réorganiser socialement la société. Dans notre cas, les regroupements de régions sont pour le moins arbitraires et la nouvelle carte se dessine dans les salons parisiens, très loin des principaux concernés et de leurs spécificités territoriales. Ce manque de concertation interroge sur la réalité coopérative future au sein d'ensembles artificiels, accouchés aux « forceps ». Il suffit d'observer la tension dans les relations entretenues entre la région Languedoc-Roussillon et la région Midi-Pyrénées pour s'en convaincre. Mais alors, quid de la proximité culturelle ? En élargissant la taille des collectivités territoriales de référence, en l'occurrence des régions, nous rapprochons-nous réellement du citoyen et la proximité avec les élus locaux est-elle renforcée ? Nous sommes en droit d'en douter lorsque nous constatons la défiance citoyenne envers l'Europe et ses représentants.

(3) Les économies budgétaires escomptées, n'impactent pas le court terme, certainement pas le moyen terme et pour ce qui est du long terme, le temps nous le dira. Plusieurs raisons expliquent cela. Comme dans toute dynamique d'intégration, la structure de coûts commence par

augmenter (alignement vers le haut des traitements, coexistence temporaire de deux systèmes organisationnels, création et développement de nouveaux outils de gestion, garantie de l'emploi et attente de départs à la retraite, ...), avant de se stabiliser pour enfin diminuer, à condition bien évidemment que la taille critique de la nouvelle entité ne soit pas dépassée. Comment, par exemple, regrouper les lycées sur un territoire toujours plus vaste ? De plus, sera-t-il possible de convaincre les élus de se délester de certaines compétences attribuées à d'autres échelons territoriaux devenus alors des spécialistes ? La réponse à cette question n'est pas sans conséquences car elle souligne en filigrane le doublonnage des compétences, des coûts associés, et finalement de la notion-même d'efficience.

(4) Quant à la capacité de poursuivre tous ces objectifs conjointement, le niveau de leurs contradictions internes ne permet pas d'y penser sérieusement. Malgré tout, l'achèvement de la réforme est une priorité gouvernementale. L'Acte III de la décentralisation dessine actuellement les contours de la nouvelle architecture territoriale, dans laquelle vont se mettre en œuvre les politiques publiques au niveau des territoires.

Si dans l'inconscient collectif la nécessité d'engager un processus de « *désempilement territorial* » est une priorité, sa mise en œuvre effective demeure compliquée. Elle l'est parce que l'approche reste mécaniste, descendante et n'accorde pas de place suffisante aux spécificités des territoires, ni même aux citoyens qui les composent. Les objectifs poursuivis sont multiples (intégration territoriale, rationalisation, lisibilité) et contradictoires (proximité, amélioration et égalité d'accès aux services publics). La solution de cette équation aux nombreuses variables passe probablement par une plus grande concertation citoyenne. De son côté, lors de cette succession de réformes territoriales, l'État est amené à redéfinir progressivement son rôle.

Les lois de décentralisation initiées depuis le début des années 1980 ont modifié en profondeur le rôle de l'État et accordé toujours plus de place et de pouvoirs aux collectivités territoriales. Cette dynamique décentralisatrice masque cependant une réalité moins optimiste et largement mise en évidence par CHAPON (2011) : la France reste un pays à l'esprit centralisé et aux comportements très jacobins dans les faits. L'organisation politico-administrative demeure étatique et sectorielle. En effet, bien que décentralisée dans les Actes, elle ne décentralise que

15 % de ses dépenses et 12 % de ses recettes publiques⁴³, ce qui la place comme l'un des pays industrialisés les moins décentralisés. Mais si tout n'est pas parfait, nous venons de le rappeler, le processus est en marche et il est irréversible. Il présente l'indéniable avantage de favoriser la territorialisation des politiques publiques, parce que « *le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue aujourd'hui le lieu de définition des problèmes publics* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 582). Le problème public est le plus souvent localement ancré, il mobilise les notions d'intérêt général, de défense/préservation du « *bien commun territorialisé* » (LASCOUMES et LE BOURHIS, 1998). Le niveau auquel sont abordés les problèmes à traiter définit à la fois l'espace temporel considéré (court, moyen et long termes) et le degré d'opérationnalité des politiques publiques.

Si l'intérêt de la proximité, et de ses effets, dans le traitement des problématiques publiques s'inscrit dans le processus de décentralisation, la section suivante s'attache à clarifier la notion de territorialisation.

1.1.3. La territorialisation des politiques publiques

Pour appréhender la notion de territorialisation, nous traitons de la polymorphie du concept de territoire, de la définition de son périmètre, et de la question du bon échelon territorial de l'action publique. Nous abordons chacune de ces thématiques dans cette section.

1.1.3.1. La polymorphie du concept de territoire

Souvent perçu comme une réalité intangible, le territoire est un objet complexe par nature. La racine latine du mot ne fait toujours pas consensus chez les étymologistes. Ses acceptions les plus communes varient au rythme des disciplines qui tentent de le définir. Pour illustrer notre propos, voici quelques-unes d'entre elles, qui bien évidemment n'ont pas vocation à l'exhaustivité.

Selon une approche purement spatiale⁴⁴, les géographes parlent d'espace (géolocalisation), d'aires (administratives), de milieu (écosystèmes) ; les éthologues font part de lieu à défendre

⁴³ *Source* : Études économiques de l'OCDE (mars 2015).

⁴⁴ L'adjectif spatial traite de l'espace et du temps, ce qui complique encore l'approche.

contre l'intrusion d'autres congénères indésirables (notions d'arbitraire et de concurrence⁴⁵) ; les économistes mettent en avant les notions d'espace de localisation optimisée des activités industrielles (MARSHALL, 1879), de lieu de « *polarisation* » (PERROUX, 1950) où se concentrent les ressources (matérielles et logistiques), les savoirs et les savoir-faire. Cette concentration informationnelle et cognitive génère une dynamique d'innovation et d'apprentissage qui favorise l'éclosion des « *milieux innovateurs* » (AYDALOT, 1984), des « *technopoles* » (LONGHI et SPINDLER, 2000), des « *systèmes productifs localisés* » (COLLETIS et al., 1992) et autres « *districts technologiques* » (ANTONELLI, 1986) ; les gestionnaires abordent plutôt le territoire comme une organisation à part entière ou un périmètre au sein duquel se délimitent les responsabilités des acteurs.⁴⁶

Selon une dimension psychosociologique, le territoire est le plus souvent abordé comme « *la dimension spatiale du fait social* », c'est-à-dire comme « *un immense système cognitif qui se propage dans le temps et dans l'espace, se capitalise, se transmet, œuvre constamment à informer le présent par une interactivité cognitive et par une intersubjectivité le reliant au passé, par l'ensemble des médiations cognitives que sont l'organisation de l'espace, la langue et les manières de vivre et d'être ensemble dont la religion et l'art sont d'autres formalisations* » (BROGGIO, 2013, p. 35 et 36). Espace situé et société entretiennent des relations d'imprégnations réciproques, interagissent et se nourrissent mutuellement, dans un processus de co-production dynamique. Le territoire devient « *une organisation combinant une localisation, un héritage culturel, un processus d'appropriation de l'espace par un groupe qui a conscience d'une identité, un processus de gestion, d'aménagement et d'autoreproduction* » (BAILLY et al., 1995).

⁴⁵ Dans le secteur de l'IAE, le législateur impose aux AI l'obtention d'un agrément par commune. Cet agrément les protège de la concurrence sauvage d'autres AI sur leur territoire d'action. Dans les faits, au niveau des services à la personne, elles subissent la concurrence de particuliers utilisant le dispositif CESU.

⁴⁶ Le secteur de l'IAE ne déroge pas à la règle puisque son champ d'action évolue en fonction de la distribution des responsabilités au niveau territorial (la formation dépend de la région, alors que la gestion du RSA dépend du département).

Le territoire est un construit social et ce sont les acteurs (et leurs représentations) qui lui donnent son sens⁴⁷ à travers leurs interactions. C'est le résultat d'une combinaison particulière de facteurs sociaux, culturels, politiques (LOCKE, 1995 ; PERRY, 1999). À la fois sens et espace, il s'incarne dans « *un agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité* » (DEBARBIEUX, 2003, p. 910). RAULET-CROSET (2008, p. 140) propose une analyse du « *rôle de l'espace dans les situations de gestion territoriales* » à travers deux relations dialectiques : « *territoire spatial vs territoire symbolique* » et « *territoire prescrit vs territoire construit* ». La première oppose la notion de spatialité à celle du signifiant. Les objets matériels physiquement situés (bâtiments, espaces verts, ...) participent de la construction identitaire sans pour autant l'incarner totalement. La seconde prend acte des acteurs effectivement présents sur l'espace d'action (habitants, élus locaux, ...) sans pour autant intégrer tous les acteurs non-résidents, pourtant impliqués concrètement et fortement engagés (les amoureux de la Bretagne, les défenseurs du massif de la Vanoise, ...). Considéré comme un « *espace vécu* » (KASBAOUI et NECHAD, 2012, p. 1), le territoire est « *une médiation entre le passé et le présent, une forme sociale inscrite dans la durée* » (BROGGIO, 2013, p. 204). En tant que lieu de transmission intergénérationnelle d'us et coutumes ancestrales localisées, il endosse le statut d'agent actif de cohésion sociale.

L'Économie de la Proximité considère que le territoire « *se crée par la construction d'un cadre commun de représentations et d'appréhension des choix de comportement par la proximité institutionnelle* » (PECQUEUR, 1996, p. 218). Pour GILLY et PERRAT (2003, p. 3), c'est « *un construit socio-économique produit par les interactions entre les acteurs locaux* » engagés dans un projet collectif. GILLY et TORRE (2000) le perçoivent comme un aboutissement combinatoire de trois proximités : « *géographique* », « *institutionnelle* » et « *organisationnelle* ». La première semble indispensable aux interactions entre acteurs (LOILIER, 2010).

« *Quand on intervient dans le service à la personne, la proximité territoriale est déterminante, si l'on veut être capable d'assurer un suivi efficace, ce pourquoi nous sommes financés* » -

Directeur SIAE

⁴⁷ C'est la notion de « *sensemaking* » développée par WEICK (1979).

La seconde marque le partage d'un « *espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensées* » (KIRAT et LUNG, 1995, p. 212). Dans ce cas, les institutions sont comprises comme « *des habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers et les fonctions particulières de l'individu et de la société* » (VEBLEN, 1970, p. 125). Elles sont un ensemble de normes, de règles, de conventions plus ou moins explicites, plus ou moins formelles qui définissent les comportements des acteurs. La troisième, organisationnelle, pose les questions de gouvernance, de partage des connaissances, mais aussi celle de la capacité des acteurs à se coordonner « *cognitivement et politiquement* » (TALBOT, 2009, p. 17).

L'approche de l'Économie de la Proximité présente l'avantage notable de donner au territoire une substance, en le rapprochant des acteurs qui le composent. Mais, aussi séduisante soit-elle, nous sommes contraint d'admettre que cette représentation reste très conceptuelle. Avec TALBOT (2010, p. 134), nous considérons qu'elle est principalement une notion subjective, même si nous lui conférons « *une certaine naturalité* ». L'auteur affirme avec justesse qu'elle ne se perçoit, ne se matérialise, ne s'« *objectivise* » concrètement que lorsque nous constatons ses effets et ses impacts. Sa tangibilité, sa réalité effective, ne pouvant s'appréhender que dans sa capacité à se mettre en action.

De plus, LEFEBVRE (2006, p. 3) discute le fait que « *le sens partagé du territoire serait à la fois le résultat et la force motrice de l'action* ». L'observation qu'il fait de la dynamique de mise en œuvre du projet « *Lille Capitale de la culture en 2004* » l'amène à constater que de « *multiples acteurs (institutionnels, associatifs, économiques ou politiques ...) peuvent ainsi se mobiliser pour le projet, s'y rallier et ainsi le faire exister sans en partager pour autant le « sens » ou le discours ou une conception minimale* ». Il poursuit son argumentation en incitant les acteurs territoriaux à prendre conscience du risque encouru de l'adoption systématique d'une telle approche dans l'appréhension des nouvelles politiques territoriales. En effet, elle sous-estime grandement les comportements opportunistes, les effets d'aubaines, les divergences d'intérêts et autres jeux d'acteurs (pas toujours à somme positive) des parties prenantes impliquées.

Ces quelques définitions nous amènent à considérer que le territoire n'a pas de réalité absolue. Il demeure un « *concept polymorphe* » (BRETECHE et ARNAUD, 2010), aux contours flous. Pourtant, de manière assez paradoxale, cette notion n'a jamais autant été revendiquée, depuis

que le village mondial en gomme méthodiquement les limites. En effaçant les frontières, le droit international ne fait que dynamiser la notion de terroir (cohésion sociale). Le déploiement d'innovations technologiques dans notre quotidien (communication, accès à l'information) démultiplie certes les opportunités d'inter-relations entre acteurs dispersés, mais ne fait pas disparaître pour autant la notion d'espace et de territoire. LAURIOL et *al.* (2008, p. 181) accentuent le paradoxe en affirmant que « *ces nouvelles potentialités n'ont fait que renforcer la centralité de l'espace comme facteur structurant de la polarisation des activités autour de certains territoires, comme la SiliconValley* ».

Si elle est perçue comme surannée par les géographes eux-mêmes, la notion de territoire reste cependant un outil conceptuel mobilisable, « tordable » à souhait et indispensable, lorsqu'il s'agit de penser la mise en œuvre territoriale des politiques publiques. Mais toute la difficulté apparaît, au moment de la délimitation de l'espace pertinent de l'action publique.

1.1.3.2. La carte n'est pas le territoire

Avec la territorialisation des politiques publiques, le territoire devient, plus qu'hier, une échelle stratégique. Il demeure « *un élément constitutif du politique* » dans lequel « *s'exprime la souveraineté* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 583). Cet échelon sert de cadre de référence à l'« *institutionnalisation de l'action collective* ».

Nous considérons avec RALLET (2002, p. 12) que le territoire est avant tout « *un complexe localisé, historiquement constitué, de relations économiques entre une diversité d'agents et d'institutions* ». Cette perception renforce l'idée que l'action publique territorialisée n'est plus la « *chasse gardée* » des seules collectivités territoriales. C'est plutôt le fait d'un grand nombre d'acteurs en relation, interagissant et partageant une responsabilité collective (GAUDIN et NOVARINA, 1997). Dans ce cadre, le territoire est le fruit de « *compromis institutionnels* » (GILLY et LEROUX, 1999). Nous sommes conscient que cette conception de l'espace n'est pas en tout point conciliable avec l'approche politico-administrative impulsée par la force publique. Est-ce à dire pour autant que la carte n'est pas le territoire⁴⁸ ? La réponse est affirmative, mais le dire n'apporte pas de solution concrète au problème. En effet, nous constatons que la difficulté apparaît lorsqu'il s'agit de délimiter l'espace pertinent de l'intervention

⁴⁸ Titre inspiré de l'aphorisme de KORZYBSKI (2007) : « *Une carte n'est pas le territoire* ».

publique (géographique et temps). International, transnational, supranational, sont autant d'adjectifs qui mettent à mal les notions de territoire administratif et de pouvoir politique.

Les territoires sont des construits sociaux ouverts, dans lesquels les acteurs impliqués peuvent interagir verticalement, au niveau local, à des niveaux plus globaux (national, européen), mais aussi horizontalement avec d'autres territoires. Le processus de déconcentration des services de l'État est une parfaite illustration de ces interactions inter-niveaux et renforce « *l'idée d'un enchevêtrement des échelles spatiales de la régulation* » (GILLY et PERRAT, 2003, p. 7). Dans ce contexte, comment parvenir à concilier les logiques et dynamiques des projets micro-locaux éphémères avec les chantiers de rééquilibrage nationaux, voire européens ? Quel est le « bon » échelon de décision ? Quelle définition du territoire est susceptible de rendre compte de la complexité des enjeux politiques et socio-économiques à relever ? Autant d'interrogations auxquelles nous souhaitons apporter des réponses.

1.1.3.3. La question du « bon » échelon territorial de l'action publique

Les pouvoirs publics continuent d'opérer un découpage territorial par le haut, alors qu'il est souhaitable d'avoir un espace d'action découpé prioritairement en fonction des territoires de vie (ARGOUD, 2011). Cela est particulièrement vrai dans le champ de l'insertion. La limite spatiale de l'action publique peine à se libérer du poids de son héritage historico-culturel (départementalisation issue de la Révolution française), construit principalement sur des rapports de forces. Le processus de « *déterritorialisation* » est incontestablement engagé, mais cela n'empêche pas de constater, dans le même temps, un mouvement de « *reterritorialisation* », à travers « *l'existence de nouveaux échelons d'intervention pour les politiques publiques et par une redéfinition des territoires de l'action publique (quartiers, pays ou agglomérations)* » (LELOUP *et al.*, 2005, p. 323). Comme le souligne OFFNER (2006), les lois de modernisation de l'État s'égrènent, mais ne parviennent pas à proposer une architecture institutionnelle « *optimale* », un cadre de l'action publique capable de prendre en compte les « *réalités* » socio-économiques dans lesquelles sont inscrits les territoires. Cette remarque est particulièrement pertinente pour le secteur de l'IAE.

En affirmant que les territoires sont des construits sociaux, des espaces d'action collective modelés et co-construits par les acteurs eux-mêmes, nous admettons que « *la cohérence territoriale n'est plus postulée a priori, puisqu'il peut ne pas y avoir strict recouvrement entre*

les frontières de l'espace institutionnalis⁴⁹ et celles de l'action collective » (GILLY et WALLET, 2005, p. 705). La départementalisation de l'action publique, historiquement ancrée dans les processus de décentralisation des politiques publiques, ne rend plus compte de la complexité des problématiques socio-économiques à traiter sur les territoires. Celles plus spécifiques à l'insertion débordent largement du cadre restrictif que constituent les circonscriptions administratives et politiques, et s'opposent le plus souvent à ce que DURAN et THOENIG (1996, p. 611) appellent « *la volonté rationalisatrice de distribution spatiale des compétences* ».

Cela se vérifie dans notre champ de recherche. Au sein du dispositif d'IAE, le département est officiellement la collectivité territoriale la plus impliquée. Ce statut attribué par les pouvoirs publics a pour conséquence d'accorder un rôle de second plan à la région, à la commune ou à l'intercommunalité. Cette position centrale s'explique par le fait que le Conseil départemental est en charge de la gestion du RSA, des *minima* sociaux et de l'élaboration du Programme Départemental d'Insertion (PDI), ce qui le place *ipso facto* au centre des problématiques d'insertion. Cependant, nos échanges avec les acteurs impliqués dans le dispositif de l'IAE sur le département d'observation confirment le manque de pertinence de ce découpage administratif. Ils considèrent qu'il peine à rendre compte de toute la complexité du problème à régler. En effet, la ville principale de notre terrain d'étude (aujourd'hui Métropole) bénéficie d'une situation particulière. C'est le centre névralgique d'un ensemble hétérogène de communes. Cette particularité affecte la notion-même de territoire, au sens administratif du terme, car l'activité économique ne connaît pas de frontières. Une offre d'emploi⁵⁰ proposée à seulement une dizaine de kilomètres suffit à provoquer un changement d'instances représentatives.

Mais est-ce à dire pour autant qu'un raisonnement en termes de bassin d'emploi est plus pertinent ? Bien que sans réalité administrative, le bassin d'emploi reste un lieu concret de convergence d'intérêts forts. Cependant, il n'apporte pas de solution à toutes les problématiques territoriales d'IAE, compte tenu des spécificités des publics en insertion. Les SIAE sont confrontées au manque de mobilité des bénéficiaires (pas de permis de conduire, de voiture, de

⁴⁹ Un espace qui est le pur produit d'une rationalité politique.

⁵⁰ Il est d'ailleurs intéressant de préciser que le territoire administratif n'est pas nécessairement une zone d'emploi.

transport en commun, ...), mais aussi à des rigidités psycho-culturelles⁵¹, ce qui complique la problématique en milieu rural, étant donné le peu d'offres d'emploi disponibles localement. La plupart des bénéficiaires sont rarement sortis de leur microenvironnement⁵², parfois du périmètre de leur quartier. Prendre les transports en commun, changer de quartier, entrer dans un centre d'activité sont souvent des situations vécues comme des expéditions, et parfois perçues comme des barrières infranchissables. Ces facteurs bloquants amenuisent considérablement la force de l'argument du bassin d'emploi, comme échelon territorial pertinent de l'action publique. Nous avons également rencontré des acteurs de l'IAE convaincus que le niveau régional est le plus pertinent, compte tenu du fait qu'il est déjà l'acteur responsable de la compétence formation. De notre point de vue, cette circonscription administrative plus large ne règle pas les problèmes, parce qu'elle les aborde de trop loin.

Assez paradoxalement, puisqu'*a priori* le plus loin des territoires, le seul échelon qui semble réellement pertinent, qui est peu discuté et discutable, et qui fait consensus parmi les acteurs rencontrés, est le niveau étatique. L'État est considéré comme l'acteur central de référence parce qu'il est le garant de la cohésion sociale. À ce titre, il a notamment pour mission (quasi obligation) de traiter toutes les catégories d'exclusion⁵³, en veillant à l'équité de traitement sur le territoire national. Notons que la centralisation dans ce cas a des vertus, puisqu'elle permet de lutter contre toutes les potentielles dérives de la décentralisation (favoritisme, collusion, ...). La grande majorité des acteurs de l'IAE ne souhaitent pas endosser de responsabilités supplémentaires et n'évoquent pas avec sérénité l'éventualité d'un désengagement progressif de l'État.

*« En France, il y a une culture très étatique en matière de politique de l'emploi. C'est à Pôle Emploi qu'il a décidé de confier la mission IAE, même si la loi reconnaît les SIAE » - **Président SIAE***

*« L'État finance, on pourrait dire : c'est comme cela et point à la ligne ! » - **Conseiller – Institution***

⁵¹ Ne souhaite pas travailler dans l'entretien d'espaces verts, par exemple.

⁵² Le bassin de vie ne se confond pas nécessairement avec le bassin d'emploi.

⁵³ Pas seulement celle des allocataires du RSA.

Toutes ces restrictions conduisent à envisager une « *territorialisation pragmatique* » (BEHAR, 1999), comme une réponse possible aux dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre de l'action publique locale. Nous partageons, avec CASTEIGTS (2003), l'idée que l'efficacité-efficience d'un projet territorial est fortement liée à la taille du territoire sur lequel il est mis en œuvre et qu'une échelle plus « *optimale* » est à chercher entre le micro-territoire (faiblesse des ressources allouées) et l'excès d'intégration territoriale (démultiplication des acteurs et des responsabilités). Cela nous conduit donc à définir le « bon » niveau d'échelon territorial de l'action publique comme : un espace auquel les acteurs s'identifient, au sein duquel ils se reconnaissent, sur lequel ils sont prêts à travailler ensemble, dans des dispositifs dans lesquels intervient un leader politique charismatique et légitime. Ses limites de pertinence sont conditionnées par l'échelle du problème à résoudre, et sont nécessairement mobiles, poreuses, imprécises et temporelles. Le design institutionnel devient contingent aux problématiques socio-économiques à traiter, permettant de dépasser la notion de territoire purement local, et en le considérant plutôt comme « *un espace géographique et social institutionnalisé* » (SMITH, 2008, p. 1026). Cette perspective étant nécessairement inscrite dans une temporalité elle-même relative.

Si la territorialisation politico-administrative, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne semble plus aussi pertinente, elle n'en demeure pas moins une constante qui constitue notre environnement. C'est une contrainte qu'il convient d'intégrer. Bien que le département ne rende pas compte de toute la complexité de la problématique de l'IAE, il offre l'avantage de délimiter un espace d'action identifié, sur lequel il est possible de mener des actions correctives. Nous partageons pleinement l'avis de BONNET (2008), qui considère qu'il est contreproductif et peu réaliste de vouloir d'abord changer les découpages administratifs avant d'agir.

« La notion de territoire est obsolète, car elle ne règle pas les problèmes de concurrence. Les concurrents des AI dans les services à la personne sont des particuliers payés par des CESU, et par définition, ils ne connaissent pas de limite territoriale au sens administratif du terme » -

Expert

« Dans l'organisation administrative, il y a un non-sens. La formation est gérée au niveau de la région, le RSA au niveau du département. Alors quid de la formation pour les bénéficiaires du RSA » - **Vice-président - SIAE**

« Je ne me pose pas la question de savoir si le découpage territorial est pertinent. C'est un état de fait et je ne veux pas dépenser d'énergie à lutter contre des moulins à vent » - **Président - SIAE**

Notre objectif n'est pas ici de faire table rase de la politique gouvernementale d'IAE existante, ni même de discuter d'un quelconque transfert de compétences de l'État vers tel ou tel niveau de territoire, en accentuant toujours plus la dynamique de décentralisation. Nous souhaitons simplement mettre en évidence les impacts d'une organisation « *multiscalaire* » (GILLY et WALLET, 2005) sur le fonctionnement du secteur de l'IAE.

1.1.3.4. La territorialisation : un changement de paradigme

Depuis la Révolution, force est de constater que les territoires sont inscrits dans un processus dynamique d'ajustements progressifs de leurs modes de gestion. CASTEIGTS (2003) parle d'un mouvement de « *centralisation-déconcentration-décentralisation* ». Les grandes lois de décentralisation et l'essoufflement de l'État providence (disjonction entre les besoins à satisfaire et les ressources disponibles) provoquent un changement de perspective dans l'approche de l'action publique. Nous assistons à une mutation d'un système de production industrialisé de services publics homogènes vers une co-construction d'une production d'une offre publique ciblée, « *customisée* », territorialisée et soudainement soucieuse d'efficacité. Ce changement de paradigme institutionnalise la compétence décisionnelle des territoires, faisant de la Région et du Département des échelons de référence. Cette autonomie statutaire contractualisée fait du niveau local un élément central et incontournable du processus de mise en œuvre des politiques publiques. C'est dorénavant sur ces espaces administratifs que se définissent les niveaux de problématiques à traiter.

La territorialisation n'offre pas une définition juridique qui fasse réellement consensus car, comme nous l'avons vu, le terme de territoire est lui-même polémique. DOUILLET et *al.* (2015, p. 336) définissent la territorialisation comme « *un mouvement de transformation de l'action publique, marqué par une localisation accrue et une plus grande transversalité dans la prise en charge des problèmes publics* ». Si cette définition a l'avantage d'introduire une dimension dynamique et plurielle de la prise en compte du traitement de l'action publique, elle semble malgré tout trop générale et n'aborde pas la notion d'adaptabilité. C'est pour cette raison que

nous lui préférons celle plus pragmatique de HEINTZ⁵⁴ (2007, p. 2). Pour cet auteur, la territorialisation consiste à « *adapter les politiques publiques aux caractéristiques particulières d'un territoire en associant à leur conception, à leur mise en œuvre et à leur évaluation, les partenaires locaux* ». Territorialiser, c'est d'abord penser à la mise en œuvre.

Cette notion ne se confond pas avec le substantif féminin « *territorialité* ». Ce dernier est porteur d'une dimension symbolique, quasi philosophique dans le rapport au territoire. Il induit une forme de déterminisme territorial dans l'élaboration et la mise en œuvre des normes sociales et des institutions (administrations, Églises, entreprises historiques telles Michelin et son ancrage auvergnat) qui régissent les pratiques et rapports sociaux au sein d'un espace de référence. De son côté la sectorisation des politiques publiques accorde à la notion de filière un rôle central, ce qui défie la notion-même de territorialité, en orchestrant sciemment un débordement frontalier. Cependant, l'insuffisante transversalité inter-secteurs dans l'appréhension des problématiques locales relativise cette acception sectorielle et donne finalement à la territorialité des attributs plus pragmatiques, dans l'approche des problèmes socio-économiques locaux.

La territorialisation est porteuse d'une intention, d'une volonté d'ingénierie. Elle incarne une force qui pousse ses initiateurs à dessiner une forme au fond, à faire coïncider un espace avec un projet de territoire. Elle est « *l'ensemble des actions, des techniques et des dispositifs d'action et d'information qui façonnent la nature ou le sens d'un environnement matériel pour le conformer à un projet territorial* » (DEBARBIEUX, 2009, p. 85)⁵⁵.

La territorialisation de l'action publique accélère et renforce l'intermédiation dans le traitement des problématiques de politiques publiques. Les réseaux deviennent un maillage « *d'acteurs-relais* » indispensables aux pouvoirs publics dans le déploiement opérationnel de leurs stratégies territoriales (BORIES-AZEAU et al., 2008). À titre d'exemple, dans le traitement de problématiques sociales et sociétales, l'État s'appuie sur les structures de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) pour assurer la mise en œuvre des politiques qu'il définit en amont. Dans ce

⁵⁴ Administrateur territorial. Cette définition est tirée de son article paru dans le Cahier détaché n°2-1/1867 du 1er janvier 2007 de *La Gazette*, Actes du séminaire national "*La territorialisation de l'action publique* ».

⁵⁵ Propos attribués à PROTER et relatés par DEBARBIEUX dans son livre en 2009.

système, l'État est une partie prenante parmi d'autres, dont le pouvoir varie en fonction des problèmes à régler. Il n'a plus à porter l'intégralité de la responsabilité de l'action publique. « *La recomposition des missions de l'État ne se fait plus par en haut, mais par en bas, à partir des territoires* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 591). Ces auteurs soulignent le caractère « *acentrique* » des territoires post lois de décentralisation, au sein desquels l'État a dû céder sa fonction d'intégrateur au profit d'une « *polyarchie institutionnelle* » (DURAN et HERAULT, 1992). Ils constatent le passage d'un État jacobin à un système décentralisé fait d'une constellation d'acteurs hétérogènes (privés/publics), impliqués à plusieurs niveaux territoriaux (Europe, national, régional, ...) et dans lequel les pouvoirs sont dispersés.

La clause générale de compétence, régie par les articles L2121-29 CGCT (pour les communes), L3211-1 (pour les départements) et L4221-1 (pour les régions), donne une large autonomie de gestion aux collectivités territoriales. Elle leur permet de présider pleinement au destin de leur territoire de référence. Celles-ci sont d'ailleurs conscientes de ce pouvoir et n'hésitent pas à le revendiquer lorsque cela leur paraît nécessaire. Cette autonomie est érigée en étendard lorsque l'État, ou toute autre collectivité territoriale, essaie de s'immiscer dans la conduite des affaires publiques locales. Pour autant le transfert de compétences ne signifie pas toute absence de contrôle. L'État demeure l'autorité de tutelle, c'est-à-dire qu'il opère une surveillance et reste le garant de l'intérêt général. A travers la signature d'accords-cadres, il définit l'ingénierie de fonctionnement d'une action publique collective et territorialisée (institutions de référence, acteurs mobilisés, procédures, objectifs, moyens, ...).

La circulaire interministérielle EN n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981 entérine la création des zones prioritaires et de ce fait marque la naissance de la territorialisation des politiques publiques. Cette dernière a pour objectif de « *corriger l'inégalité [sociale] par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ». Cette nouvelle conception de l'éducation marque une rupture avec la logique égalitariste en vigueur dans le système éducatif français. L'innovation réside dans la volonté de diriger aux mieux les moyens vers ceux qui en ont le plus besoin. Il s'agit de laisser à ces zones identifiées une relative autonomie de décision en termes d'affectation de leurs ressources. Un moyen de lutter contre l'échec scolaire et donc contre les exclusions à terme. Comme l'explique PARODI (2005, p. 33), c'est à cette période que « *les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion vont se « territorialiser », dans le contexte de la décentralisation.* » À

ce titre, les problématiques de l'IAE que nous étudions portent en elles suffisamment de spécificités locales pour que leur traitement soit décentralisé.

1.2. La territorialisation du dispositif d'IAE

Nous avons montré précédemment que la logique sous-tendue par la territorialisation des politiques publiques consiste à donner aux territoires les moyens d'adapter les réponses aux problématiques et besoins spécifiques des espaces locaux. Nous présentons, dans cette section, l'articulation territoriale du dispositif d'IAE en nous intéressant particulièrement aux objectifs poursuivis, aux parties prenantes impliquées dans son déploiement, à la définition de son cadre de fonctionnement, aux modalités de son financement et aux critères d'évaluation de performance retenus par les pouvoirs publics.

1.2.1. Le déploiement territorial du dispositif d'IAE

Les années 1980 se caractérisent par l'institutionnalisation des politiques d'insertion. Cette dernière illustre la ferme volonté gouvernementale de lutter contre les situations d'exclusion de la fin des années 1970, qui ont été particulièrement sévères en termes économique et social (vieillesse paupérisée, handicapés marginalisés, pauvreté héritée, chômage de longue durée, ...). Ces politiques publiques offensives ont pour ambition d'aider les personnes cibles à éviter la trappe à exclusion, sans pour autant tomber dans le piège de l'assistanat, et de favoriser leur accès au marché de l'emploi par un accompagnement personnalisé, censé leur garantir un statut de droit commun pérenne.

1.2.1.1. Le cadre juridique de référence et le champ des compétences territoriales

La loi « *relative à la lutte contre l'exclusion* » du 29/07/1998 fixe le cadre juridique de l'IAE et définit trois impératifs : les services déconcentrés de l'État conventionnent⁵⁶ les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) au niveau du département ; Pôle Emploi délivre un agrément préalable à toute nouvelle embauche dans ces structures d'accueil ; Le Conseil

⁵⁶ Conventionnement assuré par l'Unité Territoriale de la DIRECCTE, dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion par l'Activité Économique (PDIAE). Cette institution finance également l'accompagnement et l'encadrement des bénéficiaires du dispositif.

Départementale de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE) est le pilote local du dispositif. Placé au rang de secteur prioritaire pour lutter contre l'exclusion et le chômage par la loi de programmation de cohésion sociale du 18/01/2005, l'IAE est perçu comme le terreau de la cohésion sociale et donne lieu à une série d'enrichissements du cadre de fonctionnement. Le plan de modernisation de l'IAE (été 2008) (Annexe 4) met en application les résolutions prises dans le cadre du Grenelle de l'insertion de 2008. Il entreprend trois chantiers majeurs : redynamiser les CDIAE, moderniser la procédure de conventionnement des structures et simplifier les voies d'accès au financement des SIAE. L'Accord-Cadre national⁵⁷ de 2011 (Annexe 5) entérine le partenariat État-IAE et s'inscrit dans la dynamique du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le but poursuivi par le gouvernement en place est de concentrer les « *forces pour permettre l'accès à l'emploi de tous*⁵⁸ ». Pour cela, il convient de « *définir et redynamiser les modes de coopération entre les partenaires* » (Accord-Cadre, 2011, p. 10) engagés dans le reclassement des personnes les plus vulnérables. Cette contractualisation au niveau régional se fait progressivement au niveau national et définit les plans d'actions *ad hoc* à mettre en œuvre sur les territoires de référence.

Dans la répartition des compétences, le département est la collectivité territoriale centrale. Elle l'est pour deux raisons principales. La première est en relation avec la loi du 1^{er} décembre 2008 qui lui transfère la gestion du Revenu de Solidarité Active (RSA). Cela positionne le Conseil départemental⁵⁹ comme un acteur naturel dans le traitement des problématiques locales d'insertion. La seconde est liée à son rôle d'animateur du Programme Départemental d'Insertion et de Lutte contre les Exclusions (PDILE). La région, la commune ou l'intercommunalité sont impliquées à des niveaux secondaires. Au niveau de la région, rares sont les Conseils régionaux⁶⁰ qui ont mis en place un département IAE en leur sein. Malgré

⁵⁷ Accord-cadre entre l'État, Pôle Emploi et les Réseaux de l'IAE, signé en janvier 2011 et conclu jusqu'au 31/12/2013.

⁵⁸ Extrait du communiqué de presse du 11 avril 2013 sur « *Une nouvelle ambition pour l'insertion par l'activité économique* », du Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social et du Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et des Finances, chargé de l'Économie Sociale et Solidaire et de la Consommation.

⁵⁹ En remplacement du conseil général depuis mars 2015, il assure principalement le financement du fonctionnement du secteur, dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion (PDI).

⁶⁰ Ces financements sont mobilisés dans le cadre du volet ESS du Schéma Régional de Développement Économique (SRDE).

tout, elle demeure une partie prenante importante, compte tenu de son rôle dans la gestion de la formation professionnelle et du développement économique au niveau territorial. A ce titre, elle participe au financement d'études, de modules de formation pour les structures d'insertion, mais aussi à celui des réseaux ou Inter-Réseaux. La commune n'a pas de compétence propre en matière d'IAE, en dehors de celle de donner un agrément territorial aux Associations Intermédiaires (AI) ou de favoriser la création d'Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) par le biais des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)⁶¹. Cependant, ce constat n'occulte pas le fait que les élus municipaux siègent aux conseils d'administration des Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) et que cette présence opportuniste permet de provoquer les rapprochements et favorise l'obtention de subventions. De plus, les communes et les communautés de communes siègent dans les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et dans les Maisons De l'Emploi et de la Formation⁶² (MDEF), deux espaces privilégiés pour exprimer leur vision du secteur. De son côté, la ville est relativement éloignée de la politique d'IAE et concentre ses efforts sur ses quartiers sensibles, au travers des Contrats Urbains de Cohésion Sociale⁶³ (CUCS).

Pour sa part, l'Europe soutient financièrement le secteur de l'IAE et de ce fait elle désire en encadrer le fonctionnement. La directive « *services*⁶⁴ » en est un exemple. Elle veille au respect des conditions de concurrence dans l'obtention des marchés publics, tout en accordant certains aménagements possibles pour les structures rendant un service d'utilité publique. La France réussit temporairement à exclure le dispositif d'IAE de la transposition de la directive au droit français, mais elle ne pourra défendre longtemps cette position dans un contexte d'harmonisation européenne. L'Union Européenne s'intéresse aussi aux pratiques des États membres en matière d'aides publiques. Généralement utilisées pour fausser les règles de concurrence, elles sont l'objet de nombreuses suspicions. À ce titre, l'Europe n'accepte que les aides de « *minimis*⁶⁵ ». Ces aides d'un montant très faible permettent aux mécanismes de

⁶¹ Les Centres Communaux d'Action Sociale sont des établissements publics communaux en charge de l'aide sociale et de l'animation des activités sociales.

⁶² Hors champ de l'IAE sur notre département d'observation.

⁶³ Dispositif de la politique de la ville.

⁶⁴ Plus connue sous le nom de « *directive BOLKESTEIN* » du 12 décembre 2006..

⁶⁵ Les aides inférieures à 200 K€, sur une période de trois ans, sont exemptées d'une obligation de notification préalable à la Commission européenne.

financement du secteur d'être exemptés de la réglementation européenne relative à la concurrence.

1.2.1.2. Les acteurs impliqués dans le parcours théorique du dispositif d'IAE

Le dispositif d'IAE est conçu comme un sas, une sorte de période de « traitement/convalescence » temporaire, dont le but *in fine* est de permettre aux personnes durablement éloignées du marché de l'emploi de se (re) mettre « aux normes » afin de (ré) intégrer le marché dit « classique » du travail. Son déploiement au niveau des territoires mobilise de très nombreux acteurs.

Les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) constituent les structures d'accueil des publics éligibles au dispositif d'IAE. Elles sont au cœur des politiques de « *solidarité active* ». Ce statut particulier permet aux structures conventionnées⁶⁶ de bénéficier de financements de la part de l'État et de l'Europe. Cet argent public est mobilisé pour financer⁶⁷ les surcoûts générés par le traitement spécifique et onéreux de l'insertion. Le rôle des SIAE est avant tout de lutter contre les différentes formes de discrimination et d'exclusion. Pour cela, elles concentrent leurs actions sur les emplois de proximité et ont pour objectif l'insertion durable des publics qu'elles accueillent. Mais cette finalité ne saurait être limitative. Elles sont également pourvoyeuses de richesse économique et sociale au niveau local. Elles inscrivent leurs démarches dans une logique de développement durable et font le plus souvent la preuve d'une grande capacité d'innovation en termes de création d'emplois nouveaux. Leurs actions sont inscrites au cœur de deux logiques qui parfois peuvent sembler contradictoires. Celle qui leur impose de trouver un modèle économique rentable et une logique sociale qui les pousse à mettre en œuvre des solidarités envers les plus démunis. A la fois employeur et formateur par le travail, c'est le partage de valeurs communes qui les fédère. De ce fait, elles sont le centre de toutes les espérances. Nous distinguons six grandes catégories de SIAE, relevant de deux groupes (*Figure 4*).

⁶⁶ La procédure de conventionnement est abordée page 91.

⁶⁷ Le financement de l'accompagnement professionnel et social, du renforcement de l'encadrement, d'une moindre productivité des personnes en insertion, ...

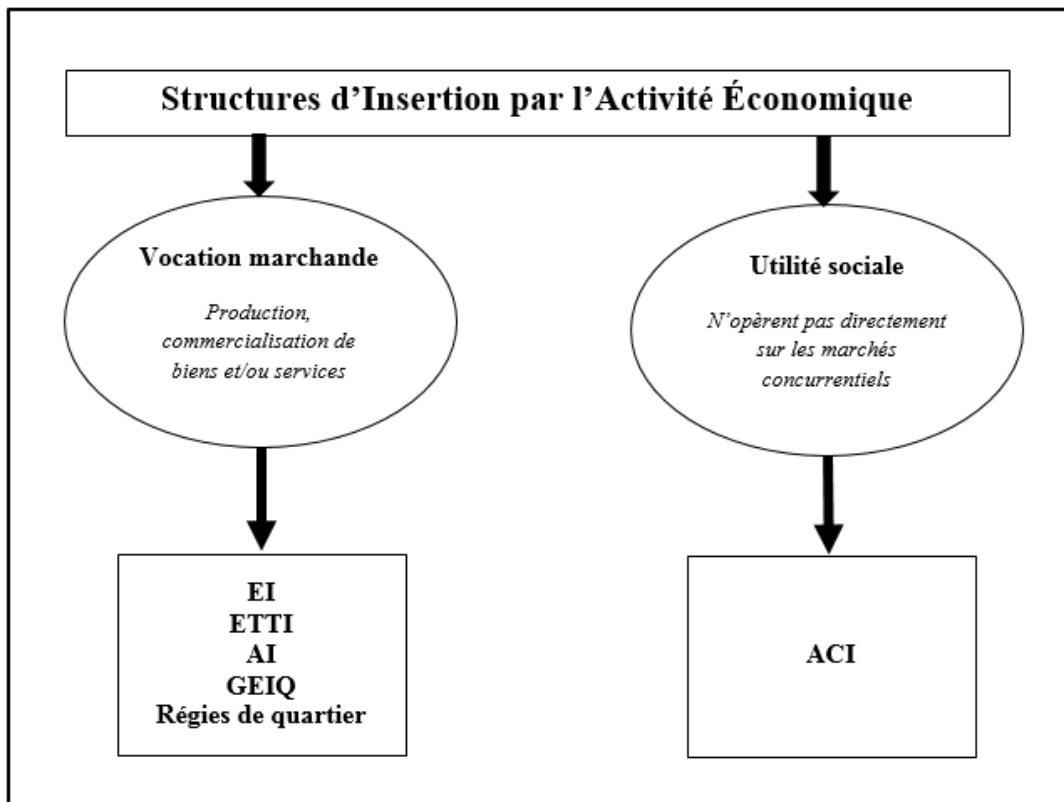


Figure 4 : Les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE)

Les structures à vocation marchande ont pour objet de produire et commercialiser des biens et/ou services. Elles sont au nombre de cinq : les Entreprises d'Insertion (EI) ; les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) ; les Associations Intermédiaires (AI) ; les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) et les Régies de Quartier. Les EI, généralement des TPE (80 % ont moins de 20 salariés), sont sur des modèles de fonctionnement proches de ceux en vigueur dans les entreprises plus traditionnelles. Elles sont soumises aux règles du marché et évoluent dans un éventail assez large de secteurs d'activité : industrie, construction, agriculture et tertiaire. Les ETTI et les AI, entreprises de mise à disposition de personnel auprès de particuliers et/ou de professionnels, ont la particularité de signer un double contrat : un avec le bénéficiaire du parcours d'insertion (« *contrat de mission* ») et un avec le consommateur/utilisateur du service (« *contrat de mise à disposition* »). Les GEIQ sont pilotés par les entreprises adhérentes. Ils embauchent des personnes en difficulté et les mettent à disposition des entreprises du groupement, contre rémunération pour le service. Ce ne sont pas des SIAE à proprement parler car ils sont assujettis

aux règles du marché concurrentiel. L'accord-cadre de 2011 référence les Régies de Quartier comme SIAE, même si ces dernières ne souhaitent pas limiter leurs activités au seul secteur de l'IAE. Elles officient en effet dans des dimensions plus larges traitant à la fois de l'économique, du social et du culturel sur leur territoire d'influence.

Viennent ensuite les structures dites d'utilité sociale. Elles n'opèrent pas directement sur les marchés concurrentiels et échappent en partie à la loi de l'offre et de la demande. Elles s'adressent à des publics plus « *abîmés* », rendant nécessaire un traitement différencié et un espace temporel aménagé, ce qui a des incidences productives. Parmi ces dernières, nous recensons les Ateliers et Chantiers D'Insertion (ACI⁶⁸). Une observation plus précise des efforts consentis par l'État, en termes d'IAE depuis ces dernières années, montre un surinvestissement sur les ACI. Ce constat pose la question de savoir si nous sommes toujours concentrés sur l'objet même de l'Insertion par l'Activité Économique ou si nous migrons doucement, mais sûrement, vers l'insertion sociale.

Ces SIAE ne sont généralement pas isolées. Elles sont le plus souvent regroupées au sein de réseaux nationaux, parfois spécialisés, mais aussi d'Inter-Réseaux départementaux et régionaux (*Encadré 6*).

<p>Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique (CNAIE).</p> <p>Association nationale des acteurs du Chantier-école.</p> <p>Comité National de Coordination et d'Évaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ).</p> <p>Fédération des Unions Régionales des Entreprises d'Insertion (UREI).</p> <p>Fédération des COMités et ORGANISMES d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi (COORACE).</p> <p>Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ).</p> <p>Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS).</p> <p>Union Nationale des Associations Intermédiaires (UNAI).</p> <p>Réseaux spécialisés : Cocagne, Emmaüs, Laser insertion, ...</p> <p>Inter-Réseaux régionaux : URSIAE en Alsace, GRAFIE en Ile de France, ...</p> <p>Inter-Réseaux départementaux : COORALIE dans le Lot, VOIE 95 dans le Val-d'Oise.</p>

Encadré 6 : Réseaux et Inter-Réseaux de l'IAE

⁶⁸ Ils existent depuis 2005.

Ces réseaux et Inter-Réseaux structurent le secteur en favorisant les interfaces entre les institutions et les acteurs de l'IAE. Ces groupements constituent à la fois un soutien pour les structures mais également une force représentative auprès des pouvoirs publics.

Partenaires publics
<p>Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE⁶⁹) : veillent à la mise en cohérence et à la coordination des actions publiques au niveau local.</p> <p>Pôle Emploi⁷⁰ : accorde les agréments préalables, organise les parcours d'insertion et assure les relations avec les structures d'accueil.</p> <p>Missions locales et les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) : accompagnent les jeunes entre 16 et 25 ans dans leur parcours d'insertion professionnelle et sociale.</p> <p>Maisons De l'Emploi et de la Formation (MDEF) : rassemblent dans un même lieu les acteurs publics et privés afin de les mobiliser sur le retour à l'emploi, en leur simplifiant les démarches et en améliorant la qualité du service apporté.</p> <p>Cap emploi : favorise l'insertion des handicapés en entreprise.</p> <p>Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) : élabore une ingénierie de formation adaptée aux spécificités des publics cibles, assure la formation des personnels encadrant de l'IAE, valide les acquis obtenus par les personnes en insertion.</p>
Partenaires privés
<p>Association chargée de GÉRER les Fonds pour l'Insertion professionnelle des Personnes Handicapées (AGEFIPH) : verse des primes, des subventions pour l'insertion d'une personne handicapée ou finance une partie de l'aménagement du poste de travail.</p> <p>Entreprises dites classiques : partenariats sous la forme de contrats de sous-traitance, facilitant par la même le décrochage de marchés avec clauses sociales, financement de nouvelles SIAE et de leur développement, mise en place d'un « <i>mécénat de compétences</i>⁷¹ ».</p> <p>Organisations syndicales : représentent les salariés et les employeurs</p>

Encadré 7 : Le rôle des partenaires publics et privés du secteur de l'IAE

⁶⁹ Ils sont financés par les collectivités territoriales et le Fonds Social Européen (FSE).

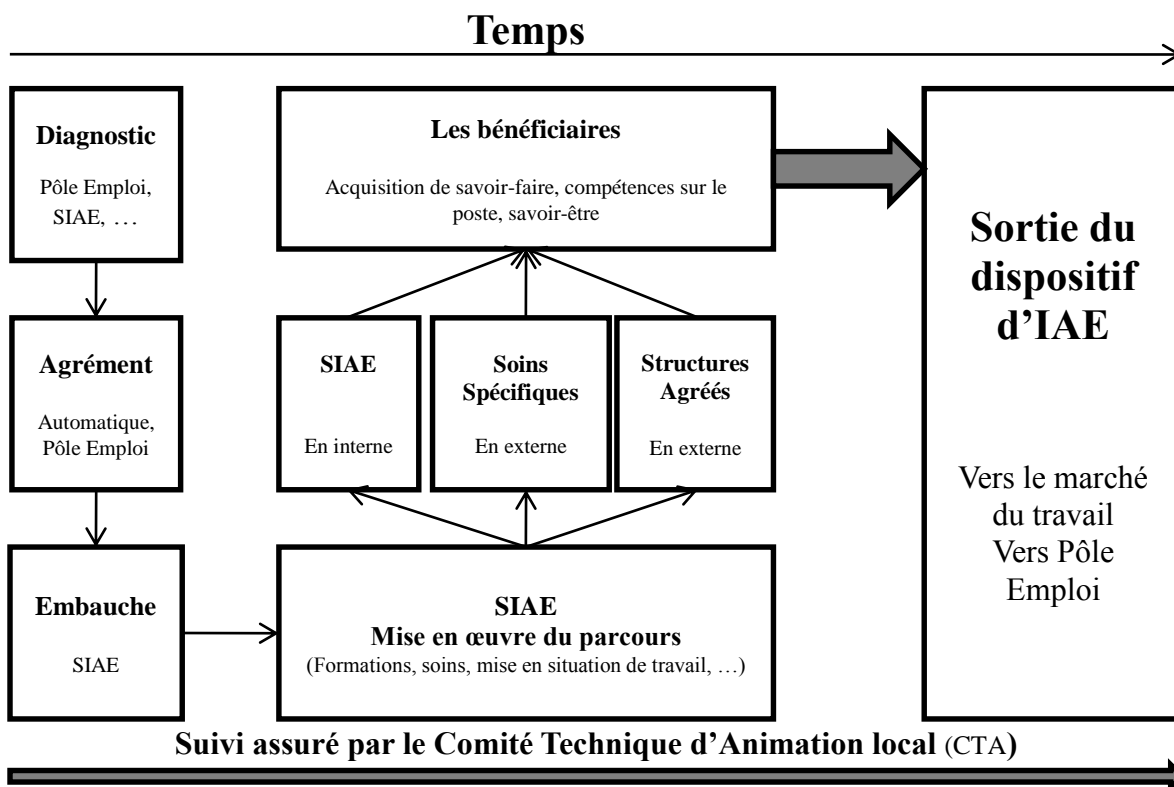
⁷⁰ Issu de la fusion, le 1 janvier 2009, de l'assurance chômage (ASSEDIC) et de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). Avec 45 000 experts sur tout le territoire, il est le « *premier réseau de proximité* ».

⁷¹ En mettant des cadres à disposition des SIAE.

L'écosystème des SIAE est constitué d'un maillage territorial de partenaires publics et privés (*Encadré 7*). Leurs missions sont nombreuses et variées. Ces institutions locales veillent à la coordination des actions publiques sur leur territoire, organisent les parcours d'insertion, facilitent l'accès au travail des salariés handicapés, élaborent les plans de formation, mettent en place du « *mécénat de compétences* », ... Toutes ces forces actives sont mobilisées, à un degré plus ou moins fort, dans le parcours théorique d'insertion (*Figure 5*, p. 102) des publics bénéficiaires du dispositif d'IAE.

1.2.2. Le parcours théorique

Le parcours théorique d'IAE (*Figure 5*) s'adresse aux personnes durablement éloignées du marché traditionnel de l'emploi. Les difficultés rencontrées par ces publics cibles sont nombreuses et variées : manque de mobilité, faible qualification, illettrisme, addictions, problèmes de santé chroniques, racisme, discriminations,....



Source : schéma adapté d'une modélisation réalisée par la MDEF

Figure 5 : Le parcours théorique d'insertion du dispositif d'IAE

Elles nécessitent donc une prise en charge spécifique. Il leur est certes possible de s'insérer (ou de se réinsérer) en créant leur propre structure. Malgré tout, les publics auxquels s'adresse l'IAE sont trop éloignés de l'emploi pour entrer dans un dispositif aussi difficile et exigeant que celui de l'entrepreneuriat.

Un des défis pour l'État est d'être capable d'orienter uniquement les publics ciblés par l'art. L.5132-1 du Code du travail dans les SIAE, c'est-à-dire ceux les plus éloignés du marché du travail. Pour atteindre cet objectif, un diagnostic socio-professionnel des candidats potentiels est obligatoire. Parmi les principaux critères d'évaluation retenus, nous trouvons la « *situation personnelle et/ou familiale* », le « *niveau de compétence/formation/qualification* », l'« *âge* », le « *niveau de précarité* », la « *situation sanitaire* », et la « *mobilité* ». De leur côté, les parcours sont définis en théorie en fonction d'un examen de l'offre et la demande d'insertion locales.

Pour orienter les candidats potentiels vers les structures conventionnées, il faut être habilité. Quatre acteurs le sont : Pôle Emploi (réfèrent naturel), les missions locales, Cap emploi et les intervenants sociaux. Ces derniers sont nommés par le préfet, sur avis du Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE). Les décisions d'orientation des prescripteurs officiels valent diagnostic pour Pôle Emploi et donnent lieu à la délivrance automatique de l'agrément⁷². Pour les demandeurs d'emploi, auxquels le dispositif d'IAE a été préconisé par le conseiller Pôle Emploi (dans le cadre du PPAE⁷³), les SIAE peuvent être prescriptrices et l'agrément est attribué sur dossier. Si l'évolution récente de la procédure élargit à certains prescripteurs le droit d'établir et de valider le diagnostic socio-professionnel préalable, dans la pratique, l'agrément de Pôle Emploi est indispensable dans la grande majorité des cas (ACI, EI, ETTI). Dix réunions annuelles sont organisées sur notre département d'observation pour sélectionner les futurs bénéficiaires. Cette procédure a principalement pour objectif de certifier que les personnes souhaitant entrer dans le dispositif d'IAE sont bien les plus éloignées du marché du travail. L'agrément⁷⁴ est le précieux sésame qui permet au candidat

⁷² L'agrément de Pôle Emploi reste obligatoire pour les AI lorsque les missions dans les entreprises des personnes mises à disposition sont supérieures à 16h. Cela ne concerne que 15 % des personnes inscrites dans le dispositif.

⁷³ Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi élaboré avec un conseiller de Pôle Emploi.

⁷⁴ L'agrément ne peut être suspendu que dans le strict cadre de la circulaire du 3 octobre 2003.

d'entrer dans le dispositif et à la structure d'accueil d'être éligible aux financements publics⁷⁵. Accordé pour une période de six mois renouvelable, il peut être prolongé dans la limite d'une durée maximale de deux ans⁷⁶.

La SIAE (employeur) intègre avec un contrat de travail la personne agréée et entrant pleinement dans son projet d'insertion. Nous signalons que la réforme des politiques d'insertion (décembre 2008) a permis l'harmonisation des dispositions contractuelles d'emploi dans le secteur. Le changement est sensible et à double détente : la création du Contrat à Durée Déterminée d'Insertion⁷⁷ (CDDI) et la naissance du Contrat Unique d'Insertion⁷⁸ (CUI⁷⁹). Les SIAE ont légalement la possibilité de signer des Contrats d'Avenir⁸⁰ (CAV) depuis le mois de novembre 2012.

Cependant, dans cette logique d'intégration, la flexibilité est un impératif fonctionnel. L'accord-cadre de 2011 impose, au minimum trois mois avant l'expiration de la date de validité de l'agrément, l'organisation d'une réunion bilan entre Pôle Emploi, la structure d'accueil et le bénéficiaire pour envisager la suite de son parcours. Dans un esprit de cohérence de fonctionnement du dispositif d'IAE, qui tient compte des évolutions des salariés en insertion (passage d'un ACI à une EI, par exemple), l'agrément est étendu à la nouvelle structure impliquée. Une fois le salarié concrètement installé dans la structure, la mise en œuvre effective de son parcours d'insertion demande la coopération de tous les acteurs impliqués dans le

⁷⁵ Le nombre de contrats aidés accordés chaque année aux SIAE est très sensible aux orientations budgétaires et sociales du politique, même si globalement les ACI, les principaux bénéficiaires, subissent moins fortement ces variations, compte tenu du fléchage des allocations de crédits vers ces structures généralement prioritaires.

⁷⁶ Prolongation possible pour les + de 50 ans et les travailleurs handicapés en CDDI ou CUI.

⁷⁷ Régi par l'article L.5132-11-1 et utilisable dans les ACI (pas ou très peu utilisé à ce jour), EI et AI à partir du 01 juin 2009.

⁷⁸ Remplace les 4 contrats existants et est en application depuis le 01/01/2010 en métropole, et le 01/01/2011 dans les DOM.

⁷⁹ Le CUI-CAE est applicable dans le secteur non marchand et le CUI-CIE est réservé au secteur marchand.

⁸⁰ Concernent des jeunes dont l'âge est compris entre 16 et 25 ans, peu qualifiés et rencontrant des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Ils donnent droit à des aides de l'État.

dispositif. À ce titre, la SIAE mandatée prend en charge, sur délégation de Pôle Emploi⁸¹, l'accompagnement social et professionnel du salarié en insertion, tout en veillant au respect des orientations définies dans le PPAE. L'objectif ultime est de renforcer l'employabilité des personnes cibles en leur permettant d'acquérir des connaissances, des compétences, des savoir-faire et autres savoir-être, tout en bénéficiant, de manière transversale, d'un suivi professionnel et psycho-social singularisé⁸². L'accompagnement se fait à deux niveaux pour pallier les difficultés qui par nature s'autoalimentent (pas d'emploi sans adresse, ...). Le premier niveau est technique, assuré par un professionnel du métier, il est généralement quotidien. Le second est socioprofessionnel (formalisation du projet professionnel, aides administratives, orientations vers des prestataires externes, ...), réalisé par un(e) Chargé(e) d'Insertion Professionnelle (CIP), il est d'une périodicité le plus souvent mensuelle.

Ne disposant pas en interne de toutes les compétences pour assurer l'intégralité de l'accompagnement, les structures d'accueil nouent des partenariats avec des prestataires externes, agréés et le plus souvent spécialisés. Les salariés en insertion ont alors accès aux dispositifs de formation⁸³ financés par les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA). Les formations (DARES n° 020, 2014) les plus fréquemment suivies sont : « *hygiène et sécurité* » (45 %), « *premiers secours* » (32 %), « *remise à niveau* » (26 %). Elles sont concentrées en premier lieu sur les salariés au niveau de qualification le plus faible, et ce quel que soit le type de structure. Pour 26 % d'entre elles, elles débouchent sur l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification. Il est à noter que l'accord-cadre de 2011 institutionnalise la prise en compte des besoins de recrutement des branches professionnelles et des territoires

⁸¹ Pôle Emploi assure la responsabilité juridique de l'accompagnement. Pendant toute la durée de son parcours, le salarié en insertion est suivi par le Comité Technique d'Animation (CTA) local, dont Pôle Emploi est le pilote.

⁸² L'IAE n'est qu'un des volets de l'insertion et il ne peut pas être déconnecté des autres problématiques à régler et notamment celles concernant le retour à un logement autonome. Il s'agit donc d'une mise en situation de travail accompagnée qui permet de bénéficier de la dynamique réparatrice du travail tout en traitant simultanément les principaux maux qui empêchent une (ré) intégration immédiate du marché du travail.

⁸³ Les publics des AI et des ETTI, par nature plus près de l'emploi et donc considérés comme disponibles pour une embauche immédiate, ne sont pas exclus du dispositif de formation si leurs besoins en la matière sont avérés. Dans ce cas, la prise en charge se fait dans le cadre des formations réservées aux demandeurs d'emploi et financées par Pôle Emploi (droit commun).

avant toute mise en place de formations qualifiantes. Il est donc demandé expressément (logique descendante) aux SIAE de positionner leurs salariés sur les formations proposées, dans un souci bien perceptible de meilleure adéquation offre/demande d'emplois. À la fin du cycle, plusieurs options sont envisageables. Si le salarié a réussi à intégrer le marché de l'emploi, il sort logiquement du dispositif. Dans le cas contraire, Pôle Emploi réintègre dans ses effectifs le bénéficiaire et a pour obligation de lui offrir des perspectives. Parmi les solutions possibles, deux cas de figure se présentent : le salarié a acquis l'essentiel pour entrer sur le marché du travail (il est employable) et Pôle Emploi se doit de lui trouver un contrat aidé (ou non) ou un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage ; soit le processus de « *remise à la norme* » n'est pas achevé et Pôle Emploi dirige le salarié en cours d'insertion vers une autre structure du dispositif d'IAE pour renforcer son employabilité⁸⁴.

1.2.3. Quelques chiffres-clés de l'Insertion par l'Activité Économique

Les données statistiques officielles sont actualisées tous les deux ans. Nous ne disposons, au moment de la rédaction de cette thèse, que des données concernant l'année 2011 et publiées par la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) au mois d'octobre 2013 (n° 063) et de mars 2014 (n° 020). Cette périodicité plutôt longue pose la question de l'efficacité du dispositif de suivi et de mesure des résultats et des impacts des actions publiques mises en œuvre en matière d'IAE sur les territoires. Dans cette section, nous présentons une série de tableaux qui offrent une représentation synthétique des SIAE (les forces en présence), en s'intéressant plus particulièrement à : leur répartition par catégorie de structures, leurs poids économiques respectifs, aux secteurs d'activité dans lesquels elles sont principalement inscrites (*Tableau 7*) et aux profils sociodémographiques des salariés en insertion (*Tableau 8*).

Les bénéficiaires du dispositif sont d'abord les personnes les plus fragiles. Leur nombre a nettement augmenté avec les dommages collatéraux de la crise des « *subprimes* » de 2008, dont nous subissons encore les effets aujourd'hui. C'est donc sans surprise que nous observons (*Tableau 7*) une croissance continue et importante du nombre de salariés embauchés ou

⁸⁴ Un salarié ayant passé 6 mois dans une Entreprise d'Insertion (EI) du bâtiment a acquis suffisamment d'expérience pour pouvoir être dirigé vers une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) spécialisée dans le secteur de la construction.

renouvelés dans les SIAE (+ 3,5 % sur un an), avec une surreprésentation dans les AI et les ACI⁸⁵ portés par des orientations budgétaires favorables (« *fléchées* »). Les CUI –CAE conclus dans les ACI bénéficient d'un taux de prise en charge supérieur au taux moyen (105 % contre 70 %).

Type de structure	En moyenne annuelle			
	ACI	EI	AI	ETTI
Nombre de structures en activité (au 31/12/11)	1 844	979	763	232
Nombre de salariés	40 872	13 284	57 318	11 626
Durée moyenne passée dans la SIAE (en mois)	8,9	11,5	19,1	6,9
Principaux métiers exercés :				
<i>Agriculture, espaces naturels et espaces verts, soins aux animaux</i>	38,1	10,8	11,1	6,6
<i>Commerce, vente et Grande Distribution</i>	5,1	1,8	1,6	4
<i>Construction, bâtiment et travaux publics</i>	10,2	7,5	5,5	36,4
<i>Hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs et animation</i>	3,6	3,8	5,8	2,6
<i>Industrie</i>	5,6	10,8	1,8	14,4
<i>Services à la personne et à la collectivité</i>	14,5	44	50,7	10,5
<i>Dont propreté</i>		39,4		

Source : ASP–Traitement DARES, n° 063, octobre 2013

Tableau 7 : **Quelques chiffres-clés de l'IAE**

Cet aménagement favorable est cumulable avec une aide spécifique à l'accompagnement, accordée de manière discrétionnaire par l'État au moment de la procédure de conventionnement (en fonction de la pertinence du projet⁸⁶). *A contrario*, les ETTI voient leurs effectifs stagner, alors que ceux des EI décroissent. Sur notre département d'observation, 66 SIAE accompagnent

⁸⁵ Les ACI, sans personnalité juridique, sont créés et portés pour près de 90 % d'entre eux par des associations. Ils peuvent être portés ponctuellement, pour la réalisation d'une mission d'insertion temporaire, par exemple, ou de manière permanente.

⁸⁶ Plafonnée à 15 000 € par ACI (45 000 € par association porteuse).

en moyenne 5 200 bénéficiaires chaque année. Nous recensons⁸⁷ 36 % d'ACI, 33 % d'EI, 7 % d'ETTI et 24 % d'AI. Les EI sont légèrement plus nombreuses que la moyenne nationale (33 % vs 26 %) et les ACI sont moins représentés que sur l'ensemble du territoire (36 % vs 48 %). Cependant, ces écarts n'apparaissent pas suffisamment significatifs.

Sauf dérogation⁸⁸, les ACI et les EI ont la possibilité de signer des contrats de 4 à 24 mois *maximum*. En pratique, la durée moyenne des premiers contrats signés par les bénéficiaires dans ces structures d'accueil est de 6 mois et demi, majoritairement à temps plein dans les EI (65 %) et à temps partiel dans les ACI (54 %). Dans les faits, si nous tenons compte des renouvellements de contrats, nous constatons que le temps passé par les salariés en insertion dans ces SIAE est plus long : 11,5 mois pour les EI et 8,9 mois pour les ACI. Ce calcul est moins pertinent dans les structures de mise à disposition (AI et ETTI), puisque le temps pris en compte pour ces SIAE est celui passé dans la structure et non celui travaillé (période d'inactivité entre deux missions). Pour les AI, le nombre d'heures travaillées moyen par mise à disposition est inférieur à 20 h. La faiblesse du nombre s'explique en partie par la nature des missions et le type d'utilisateurs concernés. Il s'agit le plus souvent de quelques heures de ménage par semaine auprès de particuliers. Nous faisons malgré tout un constat. La mise en place du Chèque Emploi Service Universel (CESU⁸⁹) a permis à des salariés d'AI de cumuler les emplois. En effet, les missions offertes par ce type de structures sont suffisamment étalées dans le temps pour offrir une telle possibilité. De leur côté, les ETTI présentes dans le bâtiment cumulent plutôt des journées de travail complètes, ce qui explique le différentiel d'heures travaillées chaque mois entre les deux catégories de SIAE. Cette caractéristique influence mécaniquement les répartitions horaires hommes/femmes au sein de ces structures, sachant que les femmes sont surreprésentées dans les AI (59,4 % vs 21,8 %). Le nombre de missions annuel

⁸⁷ Données obtenues sur le site <http://emplois-innovations.org> consulté le 18/08/2014.

⁸⁸ Rappelons que pour les plus de 50 ans, les salariés handicapés et les bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) la durée peut être supérieure à 2 ans.

⁸⁹ Dispositif qui offre la possibilité de rémunérer les missions réalisées dans le cadre d'emplois à domicile, d'une durée n'excédant pas 8 h par semaine ou 4 semaines consécutives par an. Son fonctionnement est souple et particulièrement simple en termes de formalités administratives et financières. Il dispose d'une fiscalité favorable, ce qui le rend attractif auprès des particuliers-employeurs imposables.

moyen par salarié en insertion dans une ETTI est légèrement supérieur à 8 (8,3), soit 355 heures travaillées par bénéficiaire et par an.

Les SIAE sont majoritairement concentrées dans les secteurs de l'agriculture (notamment l'entretien des espaces verts), de la construction, de l'entretien, du nettoyage et des services à la personne. Cette concentration s'explique essentiellement par le faible niveau de qualification requis sur les postes proposés, par les tensions chroniques entre l'offre et la demande de travail dans ces secteurs et par l'antériorité des relations nouées avec certaines branches professionnelles. Bien que présentes sur une palette de métiers, les structures restent très catégorisées par secteur. Les ACI sont centrés sur les métiers « verts » (38,1 %), les EI sur ceux de la propreté (39,4 %), les AI sur les services à la personne et à la collectivité (50,7 %) et les ETTI sont présentes dans le secteur de la construction, du bâtiment et des travaux publics (36,4 %).

Le profil type du salarié en insertion est présenté dans le *Tableau 8*.

Type de structure	En %			
	ACI	EI	ETTI	AI
Sexe				
<i>Homme</i>	68	66,5	78,2	40,6
<i>Femme</i>	32	33,5	21,8	59,4
Âge				
<i>Moins de 26 ans</i>	26,2	25,3	36	29,6
<i>De 26 à 49 ans</i>	61,7	63,1	55,6	54,2
<i>50 ans et plus</i>	12,1	11,6	8,4	16,2
Niveau de formation				
<i>≤ au CAP/BEP</i>	86,1	83	82,9	79,7
<i>Bac et plus</i>	13,9	17	17,1	20,3
Allocataires des minima sociaux⁹⁰	66	49,1	25,8	29,9

Source : ASP-Traitement DARES, n° 063, octobre 2013

Tableau 8 : Profil des salariés en insertion à leur entrée dans une SIAE

⁹⁰ L'éligibilité à l'allocation sociale est réglementairement assujettie à une contrepartie active (PPAE, RSA, ...). D'inspiration libérale, cette approche induit les notions de résultats et de contrôle.

Le profil type du salarié en insertion peut être dressé de la manière suivante : un homme, français, entre 26 et 49 ans, à faible qualification (niveau \leq au CAP/BEP) et allocataire des *minima* sociaux (RSA, ASS). Comme tous les portraits robots, il est simpliste, caricatural et donc réducteur. Il ne tient pas suffisamment compte des différences de profil en fonction des structures d'accueil : les femmes (59,4 %) et les personnes plus âgées (16,2 %) dans les AI ; les ETTI recrutent plus de jeunes (36 %) ; les ACI accueillent les moins diplômés (86,1 %) et allocataires des *minima* sociaux (66 %) ; les EI une plus grande proportion de travailleurs étrangers (24 %)⁹¹.

Dans son enquête n° 020 de mars 2014, la DARES annonce qu'environ un bénéficiaire sur 8 (13 %) a connu une carrière professionnelle continue (+ de 50 % du temps en activité) avant son entrée dans le dispositif d'IAE. Mais aussi que 22 % des femmes et 29 % des jeunes de moins de 26 ans n'ont jamais été en situation d'emploi avant leur intégration dans une SIAE. Sans surprise, ce sont les salariés des ACI (plus éloignés du marché du travail) qui ont connu les parcours les plus chaotiques avant leur entrée dans la structure.

1.2.4. Les instances de gouvernance territoriale de l'IAE

La notion de gouvernance est devenue centrale avec les réformes de la fonction publique. Si son utilisation quasi systématique en fait un terme galvaudé, aux acceptions parfois contradictoires, il semble exister un point de convergence entre tous les auteurs, c'est celui de « *décentralisation* » de la décision de « *cogestion de leur destin* ». Support institutionnel, la gouvernance se concrétise par un organe de régulation entre acteurs impliqués, qui a pour ambition première de rendre convergents et compatibles des objectifs le plus souvent divergents, pour ne pas dire antagonistes. Du national au local, nous présentons brièvement les principales instances de gouvernance territoriale de l'AE.

La Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) conçoit, met en œuvre, coordonne et évalue les politiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces dernières s'inscrivent obligatoirement dans la lignée des orientations

⁹¹ *Source* : DARES, n° 020, mars 2014.

stratégiques européennes⁹² en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion⁹³. Cette institution⁹⁴ est le bras armé de l'État⁹⁵ pour la mise en œuvre du plan de modernisation de l'IAE.

Sur le marché du travail, Pôle Emploi⁹⁶ est l'institution publique nationale de référence. Son champ d'action est délimité par l'article L.5312-1 du code du travail, modifié par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014-art. 20 (V). En marge de ses prérogatives administratives et financières (inscription des demandeurs d'emploi et versement des allocations), ses principales missions sont : prospecter ; conseiller et prescrire (personnes en recherche d'emploi et entreprises) ; établir des projections (évolutions du marché du travail), veiller au maintien de l'égalité salariale (lutte contre les discriminations) ; fournir des données statistiques aux services de l'État ; tisser des partenariats territoriaux dans le domaine de l'emploi (MDEF, réseaux, autres).

Au niveau de la région, dans le cadre de l'accord-cadre national de 2011 formalisé avec les acteurs de l'IAE, chaque Direction Régionale de Pôle Emploi s'engage à signer un accord régional avec la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et les réseaux représentés sur le territoire de référence. L'objet de cet accord est de « *définir et redynamiser les modes de coopération entre les partenaires* » et sa vocation est de « *nourrir et faciliter les négociations de coopération locales entre Pôle Emploi et les SIAE* » (accord-cadre, 2011, p. 10). Les modalités de cette coopération entre les parties sont formalisées par la signature de deux conventions : une « *Convention Annuelle d'Objectifs et de Moyens*⁹⁷ » (Annexe 6) et son « *annexe* » (Annexe 7) une

⁹² La partie concernant l'IAE est inscrite dans la rubrique « *inclusion sociale* » du programme « *Stratégie Europe 2020* ».

⁹³ Elle gère également les programmes financés par le FSE en France.

⁹⁴ Elle s'appuie sur le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique (CNIAE), institué par la loi n° 91-1- art. 9 du 3 janvier 1991 et composé de 42 membres désignés pour 3 ans par le Premier Ministre. Ses rôles principaux sont : expert-conseil de l'IAE auprès du gouvernement ; porte-parole de l'IAE dans les grands conseils représentatifs (Conseil de l'ESS, ...) ; producteur d'études thématiques (études d'impact de l'IAE dans les territoires).

⁹⁵ La définition des politiques de l'emploi et de l'insertion relève de sa compétence.

⁹⁶ Fruit de la fusion entre les ASSEDIC et l'ANPE. Il est institué par la loi du 13 février 2008.

⁹⁷ La Convention Annuelle d'Objectifs et de Moyens⁹⁷ (CAOM), articulée au PTI, entérine le nombre de contrats aidés accordés à chaque type de structures de l'IAE évoluant sur son territoire de référence.

« *convention de coopération locale* ». Un Comité de Pilotage Opérationnel⁹⁸ veille au respect des engagements pris (déclinaison régionale, signature des conventions de coopération) et s'assure de l'efficacité de leur application.

En matière d'IAE, l'État considère que le département est l'échelon de référence et qu'il est légalement le pilote des politiques d'insertion territoriales. Il lui est demandé de « cartographier » les ressources locales (besoins/offres d'insertion), de définir les objectifs à atteindre, d'élaborer les processus opératoires *ad hoc* et de programmer la mise en œuvre de l'action. Il a pour difficile mission d'orchestrer la coordination globale du dispositif d'IAE, en veillant à l'optimisation des relations d'agence (délégation de pouvoir) (JENSEN et MECKLING, 1976) entre parties prenantes impliquées (Pôle emploi et les SIAE, par exemple). Dans ce contexte, les pouvoirs publics confèrent aux Conseils Départementaux de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE) la responsabilité de piloter le dispositif d'IAE, en estimant que leur proximité avec le terrain leur permet d'établir une analyse plus pertinente des problèmes à régler et une réactivité accrue dans la mise en œuvre des solutions envisagées. Le code du travail encadre strictement les prérogatives du CDIAE (Art. R.5112-18) : assurer un rôle consultatif auprès du préfet dans le conventionnement⁹⁹ des SIAE et pour le recours au Fonds Départemental de l'Insertion (FDI) ; établir le plan d'actions de promotion de l'IAE sur le territoire de référence (à partir des conclusions du diagnostic territorial)¹⁰⁰, en s'assurant de la bonne coordination avec les autres dispositifs territoriaux d'insertion (Programme Départemental d'Insertion, Pacte Territorial d'Insertion)¹⁰¹. Créé par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, le CDIAE¹⁰² est composé du préfet de département, du directeur

⁹⁸ Composé des représentants des 3 parties signataires, il est animé par Pôle Emploi et se réunit 2 fois par an.

⁹⁹ Procédure mise en place dans le cadre du « *nouveau dialogue de gestion* » entre la DIRECCTE, la Région, Pôle Emploi et les SIAE. Elle vise à conventionner les structures d'accueil, pour une durée maximale de trois ans, résiliable sous décision préfectorale. Elle est l'accréditation officielle qui les autorise à accueillir les bénéficiaires de l'IAE et qui leur permet d'accéder aux financements publics. Pour l'État, elle est un moyen de piloter le dispositif, notamment en termes de résultats attendus.

¹⁰⁰ Diagnostic besoins/ressources d'insertion et d'emploi sur le périmètre de référence.

¹⁰¹ Le département est le pilote des politiques d'insertion des bénéficiaires du RSA sur son territoire. Il élabore le plan d'actions à mener (PDI) et définit les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre, en organisant la coordination de tous les acteurs mobilisés (PTI).

¹⁰² Il se réunit au moins deux fois par an.

de la DIRECCTE, du directeur de l'Agence Régionale de Santé (ARS), du trésorier payeur général, d'élus territoriaux, d'un représentant de Pôle Emploi, d'acteurs de l'IAE, de membres d'organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs et de représentants syndicaux. Ses membres sont nommés par le préfet pour une durée de 3 ans. C'est au CDIAE qu'il revient de fixer ses règles de fonctionnement.

Il est à noter que sur notre terrain de recherche, la configuration organisationnelle actuelle est en phase de mutation, puisque le statut de Métropole accordé à la ville principale de notre département de référence (le 1^{er} janvier 2015) est susceptible de modifier en profondeur l'organisation/fonctionnement de ce dernier. La majeure partie des équipes départementales dédiées à l'Insertion par l'Activité Économique devrait être transférée à cette nouvelle collectivité territoriale. Si nous poussons l'analyse un peu plus loin, il est raisonnable d'envisager, à très court terme, un regroupement (mutualisation) des compétences IAE de la ville et du département en une seule, au niveau de la nouvelle entité. Dans la pratique, les choses n'ont pas vocation à beaucoup changer. N'ayant pas de culture sociale, la Métropole ne pourra l'acquérir qu'au travers du transfert de fonctionnaires issus du département. Pour en développer une spécifique, il lui faudra passer par un long processus d'acculturation. Ce temps d'adaptation indispensable fait les beaux jours du conservatisme. Un élu local nous confirme que le déménagement physique des personnes sera le seul changement visible immédiatement.

De son côté, le Comité Technique d'Animation (CTA¹⁰³) est l'instance de Pôle Emploi qui assure la mise en œuvre opérationnelle des parcours d'insertion des bénéficiaires du dispositif d'IAE local. Organisation partenariale et lieu de coordination par excellence, il regroupe les SIAE de son territoire d'action (généralement, le bassin d'emploi), Pôle Emploi, et les prescripteurs sociaux. Son rôle¹⁰⁴ vise principalement à assurer la fluidité des parcours des salariés en insertion, à veiller au bon déroulement des différentes étapes du processus (suivi de la procédure d'agrément, articulation des volets social et professionnel, suivi des parcours, ...), à encourager les temps de rencontre et le partage des bonnes pratiques entre professionnels du secteur, à soutenir les structures en difficulté (pour recruter, par exemple). Il produit aussi un bilan annuel de fonctionnement (besoins, difficultés locales rencontrées, moyens à mobiliser, ...), qui sert de base à la réflexion stratégique développée au niveau du département (CDIAE,

¹⁰³ Il se réunit au *minimum* deux fois par an

¹⁰⁴ Son rôle est défini dans la circulaire DGEFP/DGAS du 3 octobre 2003.

PTI). Son action se conçoit en convergence et en coordination avec les autres acteurs locaux de l'insertion (MDEF, PLIE).

1.2.5. Le dialogue de gestion et la mesure de la performance

En plus d'être un moment important et particulièrement engageant pour les SIAE (conventionnement/accès aux fonds publics), le « *dialogue de gestion* » est un espace privilégié d'échanges, de partage d'informations et de prises de décisions¹⁰⁵. Outil central de diagnostic, il permet de faire un bilan avec les structures sur les résultats qu'elles ont obtenus en année *n* et d'envisager les actions correctrices à mener. Les SIAE sont évaluées sur quatre axes : l'accueil des publics, l'intermédiation sociale et professionnelle (accompagnement socioprofessionnel), la formation et le développement économique. Elles présentent concrètement leurs résultats, expliquent leurs actions et exposent les principales difficultés auxquelles elles ont dû faire face, susceptibles de justifier les écarts de performance enregistrés. Cette procédure est structurée et définie selon un cadre élaboré au niveau national, qui impose aux structures concernées un travail de préparation préalable, consistant à définir précisément leur projet d'insertion, à formaliser les actions à mener et leur mode opératoire, et à définir les indicateurs d'évaluation de leur performance. Les effets simultanés de la réforme des politiques publiques (RGPP, LOLF) et de l'implémentation d'outils managériaux (issus du secteur privé) dans le fonctionnement des structures d'insertion ont modifié en profondeur le niveau des obligations des SIAE. Ces dernières doivent non seulement garantir les moyens de leurs actions, mais également s'engager sur des résultats effectifs.

Un bilan global est établi et un « *dialogue de gestion* » s'installe entre les acteurs. La négociation porte majoritairement sur quatre critères : le public prioritaire à accueillir, les caractéristiques socio-économiques du territoire d'influence, le niveau des moyens à mobiliser¹⁰⁶ et le degré d'implication attendu des structures. Les objectifs de l'année *n+1* sont

¹⁰⁵ La DIRECCTE consacre environ un trimestre à la rencontre des 66 SIAE de notre département de référence.

¹⁰⁶ Le nettoyage est une activité peu coûteuse. Elle nécessite donc une aide au poste moins importante, et inversement.

définis en termes de « *sorties dynamiques*¹⁰⁷ ». Cette expression intègre les sorties vers un « *emploi durable* », les sorties vers un « *emploi de transition* » (CDD, intérim de moins de six mois, contrat aidé dans une entreprise de droit commun) et les « *sorties positives* » (formation pré-qualifiante ou qualifiante, embauche dans une autre SIAE, ...). A l'horizon de 3 ans, toutes les structures doivent être capables d'afficher un taux d'« *emplois durables* » de 25 % et de 60°% de « *sorties dynamiques* ». A la fin du processus d'évaluation, une convention est signée avec la SIAE, dans laquelle sont formalisés tous les éléments négociés. Le *Tableau 9* ci-dessous présente le devenir des bénéficiaires au sortir du dispositif d'IAE.

Type de structure	En %		
	EI	ETTI	AI
Emploi durable	12,7	24,5	20,5
Emploi de transition	6,8	19,2	14,4
Embauche dans une autre SIAE	1,8	4,2	4,1
<u>Total emploi</u>	<u>21,3</u>	<u>47,9</u>	<u>39</u>
Sorties Positives	8,1	6,3	6,9
Chômage	31	8	7
Sans nouvelle	17,9	15,8	21,8
Autre (<i>retraité, inactif, formation non qualifiante, longue maladie, ..</i>)	21,7	22	25,3

ACI (bénéficiaires de CUI-CAE, 6 mois après leur sortie du dispositif)
Emploi : 22,8 (<i>dont emploi durable : 11, 9</i>)
Stages, formation, études : 7,1
Chômage : 67,6
Autre : 2,5

Source : ASP-Traitement DARES, n° 063, octobre 2013

Tableau 9 : Situation des bénéficiaires à leur sortie du dispositif

¹⁰⁷ Texte de référence : la circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10 décembre 2008, paragraphe 2.2.2. et annexe 4 de la circulaire.

Pour les sorties¹⁰⁸ (Tableau 9), nous constatons que les salariés en insertion des ETTI performant plutôt mieux que les autres. Un bénéficiaire sur deux (47,8 %) retrouve un emploi de droit commun, dont 24,5 % d'entre eux obtiennent un emploi durable, ce qui est proche des résultats attendus par les évaluateurs. Cette situation plutôt favorable s'explique par le fait que ces publics sont traditionnellement plus près de l'emploi classique et par la dynamique d'intérim qui facilite les insertions pérennes. Les salariés des ACI (67,6 %) et ceux des EI (31 %), moins directement employables, retournent massivement au chômage. A titre d'exemple, seulement 11,9 % des sortants des ACI sont en emploi durable six mois après leur sortie du dispositif.

Dans ce chapitre, nous avons montré que les politiques publiques sont le fruit d'un arbitrage politique, une réponse considérée comme la plus acceptable à un problème de société complexe. Les grandes lois de décentralisation, initiées au début des années 1980, ont modifié en profondeur le rôle de l'État (de producteur à régulateur), en accordant toujours plus de place, et de pouvoir, aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte de territorialisation des politiques publiques apparaît la difficulté de délimiter le « bon » échelon territorial de l'action publique (Département, Région, bassin d'emploi, de vie, ...), car en tant que « *construit socio-économique produit par les interactions entre les acteurs locaux* » (GILLY et PERRAT, 2003, P. 3), le territoire ne se laisse pas facilement enfermer dans des circonscriptions administratives. Cet état de fait nous conduit à proposer une « *territorialisation pragmatique* » (BEHAR, 1999), en considérant que l'espace d'action pertinent est celui auquel les acteurs s'identifient, au sein duquel ils se reconnaissent, sur lequel ils sont prêts à travailler ensemble, dans des dispositifs dans lesquels intervient un leader charismatique et légitime. Ses frontières deviennent contingentes des problématiques à traiter.

Territorialiser, c'est d'abord penser la mise en œuvre. C'est dans cet esprit que nous avons présenté le processus de territorialisation du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique. Notre recherche à vérifier si les moyens (humains, techniques, réglementaires, financiers, ...)

¹⁰⁸ Dans les faits, nous constatons peu de lisibilité sur les sorties des ACI. Il est plus facile d'en avoir sur celles qui concernent les AI, ETTI et EI, grâce notamment aux déclarations des employeurs (lorsque ils sont capables d'obtenir l'information).

mobilisés sur le territoire sont susceptibles d'adapter les réponses aux problématiques et besoins spécifiques des espaces locaux. C'est l'objet de notre prochain chapitre, qui traite des questions d'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE.

CHAPITRE II

De l'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE

Dans ce chapitre, nous traitons de l'efficacité/efficience du processus de territorialisation du dispositif d'IAE, tel qu'il est pensé par les pouvoirs publics.

Dans un premier temps, nous questionnons la pertinence du diagnostic territorial (offres/besoins d'insertion) sur lequel repose le déploiement de la politique d'IAE. Nous mettons en évidence les impacts de la politique de « stop and go » de l'État et de la réforme des politiques publiques sur le fonctionnement du secteur, et évaluons le niveau de professionnalisation des acteurs chargés de la mise en œuvre du dispositif sur le territoire.

Dans un second temps, nous faisons apparaître les principaux dysfonctionnements générés par les imperfections du système de financement de l'Insertion par l'Activité Économique. Nous traitons de la capacité des critères retenus par les pouvoirs publics à évaluer la performance socio-économique globale des SIAE, et soulignons les dangers d'un management étatique centré sur les résultats.

Enfin, nous constatons les écarts entre le fonctionnement du parcours théorique d'insertion et la réalité de son déploiement opérationnel. La mise en évidence d'un différentiel nous permet d'objectiver le niveau de performance socio-économique effectif, enregistré par le dispositif d'IAE.

2.1. Les effets pervers de la rationalité politique

Cette première partie, dans une approche dysfonctionnelle, s'attache à montrer en quoi la rigidité du cadre de référence défini par les pouvoirs publics perturbe le déploiement territorial de la politique d'IAE, et est source d'inefficience « programmée ».

2.1.1. La question de la pertinence d'un diagnostic territorial peu partagé

La performance du déploiement du dispositif repose en partie sur la qualité du diagnostic territorial, sur l'adéquation offres/besoins d'Insertion par l'Activité Économique sur l'espace d'action de référence. La pertinence du Pacte Territorial d'Insertion (PTI) dépend quant à lui de la capacité des acteurs à en penser sa déclinaison et à le rendre opérationnel.

Dans la pratique, nous observons que toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées dans les décisions qui les concernent, notamment les bénéficiaires du dispositif eux-mêmes. Les SIAE considèrent que la politique publique menée n'a pas été suffisamment construite avec eux, ce qui explique aussi la difficulté qu'ils ont à se l'approprier. Cette situation est paradoxale et souligne la verticalité du processus de conception des politiques d'IAE sur le territoire. Comment peut-on sérieusement envisager de porter un diagnostic pertinent d'une situation, si tous les acteurs référents ne sont pas associés à son élaboration ? Même si GAUDIN (2004) souligne le changement de perspective de l'État et sa prise de conscience de l'intérêt d'une approche participative dans l'élaboration des stratégies territoriales, Il convient de constater qu'il n'en est rien dans les faits. L'argument défensif le plus souvent avancé par les concepteurs des politiques publiques est que le grand nombre de parties prenantes rend compliquée et chronophage l'instauration d'un tel processus. Pourtant, cette crainte n'est pas complètement fondée. Le temps de la concertation et de la négociation, que certains considèrent comme perdu, peut favoriser, dans les faits, une phase de mise en œuvre stratégique par l'application d'un « *consensus opératoire* ». Dans leurs travaux sur les dimensions territoriales des politiques de santé publique, JABOT et LONCLE (2007, p. 524) démontrent tout l'intérêt de la co-construction d'un « *plan sur-mesure, adapté aux spécificités des territoires sans négliger pour autant les préoccupations nationales* ». Cela permet de dépasser les logiques descendantes et uniquement exécutives.

Rappelons que c'est aux CDIAE que les pouvoirs publics ont confié, au niveau local, la responsabilité du pilotage stratégique. Les textes officiels les chargent de la définition d'une stratégie territoriale de l'IAE et notamment de l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion (PDI), dans lequel ils se doivent de « *dresser l'inventaire des besoins et des ressources en matière d'insertion et d'emploi, avant de formuler des propositions d'action*¹⁰⁹ ». Alors pour quelles raisons ne remplissent-ils pas complètement leurs missions ? Deux éléments d'explication peuvent être avancés. Le premier est que le conseil départemental manque cruellement de temps et de moyens humains pour mener à bien cette mission exigeante. Le second est lié au fatalisme ambiant auquel nous avons été confronté. Les acteurs sont conscients qu'il existe des doublons, des gaspillages, que le système n'est pas parfait, mais ils se sont résignés à « *faire avec* ». La réflexion des pouvoirs publics porte plus sur la légitimité des

¹⁰⁹ « *L'insertion par l'activité économique* », Alternatives économiques, hors-série poche n° 44, 05/2010, p. 64.

acteurs en place que sur la cohérence des actions menées. Cette approche est surprenante dans sa conception, compte tenu de l'acceptation implicite d'une certaine forme de désorganisation du système des acteurs de l'IAE. Ce constat nous amène à nous poser la question des conséquences des dysfonctionnements induits.

En adoptant une réflexion mécaniste dans ses choix de développement territorial de SIAE, l'État peut décider de créer un type de structures, parce qu'il n'est pas représenté localement (ex. une EI), sans s'intéresser à l'existence effective d'un bassin d'emplois, ni même à la réalité socio-économique des artisans locaux (s'en sortent-ils ?) et encore moins au coût d'ouverture de la structure. La logique de maillage du territoire le « déconnecte » d'une analyse plus fine en termes de besoins/ressources. Pour illustrer nos propos, nous prenons l'exemple d'une commune limitrophe de la Métropole étudiée, sur laquelle le nombre de SIAE est faible, les organismes de formation ne sont pas présents, alors que les besoins en termes d'insertion sont importants. Si l'explication se trouve certainement dans l'économie (pas de demandes de travail sur la zone), cela ne nous dispense pas de remarquer que les réseaux existants d'acteurs de l'IAE, englobés au sein d'espaces territoriaux à potentiels de succès fortement inégaux (rural, urbain), sont porteurs de fortes asymétries de traitement pour les bénéficiaires actuels et potentiels du dispositif d'insertion par l'Activité Économique.

« Il y a des territoires très pauvres en structures d'insertion » - Conseiller - Institution

« Quand on regarde de plus près au niveau des territoires, on se rend compte que certains d'entre eux ne sont pas pris en considération dans l'IAE. Il y a certes un vrai besoin social, mais il n'y a pas de marché économique sur ces territoires » - Président - SIAE

La situation rencontrée dans le terrain Cas 2 illustre bien le propos. Les acteurs expliquent que le déploiement territorial en « Brigades » de leur dispositif s'est fait sans réflexion en amont sur le niveau d'enclavement des territoires, ni même sur les capacités de dessertes qu'offraient les transports en commun de l'époque. Le bilan national¹¹⁰ des offres de postes (IAE) faites aux chômeurs de longue durée amène au triste constat qu'il est préférable d'être résidant du département de l'Indre (20,2 %) que de celui du Val-d'Oise (1,9 %), même s'il est probable que les meilleurs résultats de l'Indre ne garantissent pas une parfaite répartition en termes de

¹¹⁰ Transcrit dans le rapport de l'IGF et de l'IGAS (2013).

catégories de SIAE, et ne présagent en rien d'une absence de disparités au sein-même de sa région d'appartenance.

Les logiques descendantes dans l'élaboration des politiques publiques d'IAE ont bien d'autres conséquences que le seul différentiel de traitement territorial. Par exemple, en n'associant pas en amont les artisans locaux dans leur réflexion stratégique, les pouvoirs publics prennent le risque d'engendrer une levée de boucliers locale contre une concurrence des SIAE, souvent jugée déloyale. Il est d'ailleurs à noter que cette dernière est renforcée par l'obligation faite aux structures d'insertion d'aller chercher des financements externes (confrontation directe sur le marché). Ainsi, pour éviter une tension locale forte avec les artisans du bâtiment, les bailleurs sociaux de notre Cas 2 ont dû embaucher directement les publics en insertion. Cette injonction a déstabilisé son service des Ressources Humaines qui n'avait pas les compétences nécessaires pour gérer ces publics spécifiques. Les nombreux dysfonctionnements occasionnés ont obligé l'organisation à créer une structure *ad hoc* dédiée, un développement qu'elle n'avait pas envisagé. Cette pression grandissante sur les bassins d'activité oblige de plus en plus les structures à créer, en parallèle, des structures traditionnelles (assujetties aux mêmes règles fiscales et juridiques) pour pouvoir justifier d'une activité commerciale politiquement acceptable et leur permettre de répondre aux appels d'offres.

Notre travail de terrain montre que le fonctionnement du secteur de l'IAE souffre d'une représentation négative, pas seulement de la part des artisans. Il est courant de reprocher aux Entreprises d'Insertion (EI) d'être de « fausses entreprises », puisqu'elles bénéficient d'aides de l'État. Cette allégation est restrictive car, dans la réalité, elles ne reçoivent qu'une aide aux postes qui « *finance l'encadrement et l'accompagnement social des personnes en insertion et compense leur moindre productivité*¹¹¹ ». Pour le reste, elles paient leurs impôts et charges comme les autres. Les EI, ETTI, et GEIQ sont perçus par les entreprises traditionnelles comme des structures qui sont source de concurrence déloyale. Là encore, il s'agit d'une perception erronée car ces structures sont soumises aux mêmes contraintes de marché et au même régime fiscal que leurs consœurs de l'économie marchande. En 1994 le Conseil de la concurrence a tranché ce débat, mais les croyances restent tenaces. Enfin, il est couramment avancé que les GEIQ ne peuvent pas survivre sans les subventions publiques où, un examen approfondi de la structuration de leurs recettes laisse apparaître un taux de subventionnement moyen d'environ

¹¹¹ Circulaire DGEFP 99-17.

10°. Ce montant est bien insuffisant pour engager le pronostic vital de ces groupements. Le plus gros de leurs revenus est constitué par les facturations faites aux entreprises adhérentes et aux OPCA¹¹². À ce stade de notre développement, il semble établi qu'en sous-estimant l'importance de sa deuxième mission, celle d'ambassadeur/animateur de la politique d'IAE sur son territoire d'influence, le CDIAE génère un ralentissement et des complications dans le développement du secteur. De fait, il entretient durablement un déficit chronique d'image. Cette situation est insolite. En effet, les parties prenantes les plus influentes du secteur sont membres de droit du Comité et sont censées participer, ou à défaut être représentées, à toutes les réunions qu'il organise. Cependant, la volonté et l'engagement variable des acteurs, ainsi que l'incompréhension des enjeux, constituent des pistes explicatives crédibles de cette irrationalité.

Ces quelques exemples issus d'une analyse externe (perceptions des structures de l'IAE), mais aussi interne (défaillances dans les dispositifs de représentation), parmi de nombreux autres possibles, nous permettent d'avancer une première conclusion. Le diagnostic territorial, en termes de besoins/ressources d'IAE, sur lequel les pouvoirs publics prennent leurs résolutions d'action n'est pas pertinent. Il ne peut pas l'être, compte tenu du fait que les principales parties prenantes ne sont pas associées à son élaboration. Les dommages collatéraux du processus descendant impulsé par les pouvoirs publics deviennent perceptibles au moment de la mise en œuvre de l'action publique. Mais si la base initiale de réflexion n'est pas la bonne, que dire de l'impact de la réforme des politiques publiques sur le fonctionnement du secteur de l'IAE ?

2.1.2. La réforme des politiques publiques : le « diable » se cache dans les détails

La nécessité de réformer le secteur de l'IAE est aujourd'hui admise par la majorité des parties prenantes. Elle se concrétise dans la loi de finances initiales (LFI) par une augmentation de son enveloppe budgétaire globale de 10 M€ pour 2013, entièrement mobilisée sur cet objectif. Ce qui se passe au niveau de l'Insertion par l'Activité Économique s'inscrit dans un programme plus large de modernisation de l'État, incarné sous le vocable général de réforme des politiques publiques (MAP, LOLF). Cette ambition légitime et nécessaire a de nombreuses conséquences sur le fonctionnement effectif de l'IAE.

¹¹² Organismes Paritaires Collecteurs Agréés.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP¹¹³), remplacée par la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012, est porteuse d'une volonté de rationalisation des dépenses publiques. Cet assainissement recherché impacte directement le secteur de l'IAE, par un gel des conventionnements de nouvelles structures sur le territoire national. Ces restrictions budgétaires qui obligent les SIAE à créer des filiales, avec des statuts juridiques classiques (SARL, SAS, ...), pour ne pas amputer leur croissance. C'est le cas de l'Administrateur du terrain Cas 3, également directeur général d'une fédération d'une cinquantaine d'EI conventionnées, qui a dû créer trois nouvelles entités pour assurer son développement. Ce dirigeant trouve deux avantages à ce type de montage. D'abord, la possibilité pour la structure mère de continuer à proposer des contrats aidés aux bénéficiaires du dispositif, tout en offrant à ces derniers l'opportunité de prolonger leur parcours d'insertion ou d'accéder à des postes de permanents. Puis, l'occasion de construire un ensemble plus solide et statutairement favorable à l'accueil de capitaux externes.

De notre point de vue, cette architecture contrainte ne présente pas que des bénéfices. Elle allonge le processus de décision, complique la communication, complexifie la gouvernance, remet en question la logique actionnariale (affectation des résultats), et finalement bouleverse la répartition des responsabilités et des pouvoirs associés. Toute la difficulté du montage apparaît au moment de la réponse à un appel d'offres. En pratique, il lui suffit d'opérer un partage du « gâteau », en travaillant dans une phase très en amont avec ses satellites pour mieux compartimenter les réponses. La réalité s'inscrit dans un cadre moins idyllique, puisqu'il existe de profondes disparités territoriales. Ce qui fonctionne bien sur un tableur (prévisionnel) s'avère souvent plus compliqué au moment de la mise en œuvre. Cette fédération a subi des revers dans la mise en œuvre de ce type de stratégie. À titre d'exemple, l'existence de deux structures, sur deux départements différents mais appartenant à la même région, la contraint à arbitrer. L'EI de notre département d'observation, plus performante, récupère l'intégralité du marché sur les deux espaces territoriaux, car les donneurs d'ordres souhaitent avoir un interlocuteur unique. La conséquence est brutale et immédiate : la suppression de 10 postes nets dans la SIAE non sélectionnée. Ce résultat n'est pas très « politiquement correct », dans un secteur à vocation social. Ce traumatisme a profondément marqué les acteurs et il n'est pas vecteur, bien au contraire, d'une plus grande incitation à la coopération dans le réseau.

¹¹³ Engagée en 2007.

La notion de contrôle, inscrite dans l'esprit de la rationalisation budgétaire, alourdit le fonctionnement quotidien des acteurs de l'IAE qui semblent insuffisamment préparés. La charge administrative s'accroît, alors que les effectifs restent constants. Cette mutation affecte les responsables des structures qui n'ont pas l'habitude de cette « paperasse ». Ils disent être venus dans le secteur de l'économie sociale et solidaire pour travailler sur l'humain et sur le terrain. Ils ne souhaitent pas « *rester derrière un bureau à remplir des formulaires* ». Ils n'hésitent d'ailleurs pas à avouer que la lourdeur des procédures imposées par les pouvoirs publics les oblige parfois à sortir du « *cadre* » pour pouvoir faire « *correctement* » leur travail. Autant de « *frustrations* » susceptibles de questionner leur vocation. Des dirigeants de petites SIAE confient passer jusqu'à 80 % de leur temps à ce type de tâches et ne consacrer que les 20% restant à faire ce pourquoi ils sont conventionnés. Une incohérence par rapport à l'objectif affiché dans la MAP d'utilisation optimale des fonds publics.

« *Avec la nécessité de rendre toujours plus de comptes aux institutionnels, la charge de travail s'accroît* » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**

« *Les petites structures n'ont pas l'habitude de cette paperasse, ce n'est pas dans leur culture* » - **Président – SIAE**

« *Les financeurs demandent toujours plus de résultats et cela à moyens constants, ce qui augmente la charge de travail* » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**

« *La RGPP augmente pour nous le temps consacré aux tâches administratives, puisqu'elles représentent aujourd'hui 50 % de mon temps* » - **Directeur - Ensemblier**

Les ressentis exprimés peuvent être relativisés et trouver plusieurs types d'explication. Nous avons constaté que certaines structures, notamment les plus petites d'entre elles, présentent un sérieux déficit organisationnel. Elles vivent au jour le jour, planifient peu et restent inscrites dans des logiques de bricolage. Leur aversion pour la « paperasse » favorise la procrastination. Régulièrement, nous avons été surpris par l'agencement des espaces de travail et par le manque de fonctionnalité de la disposition des locaux. Tous ces éléments ne peuvent qu'aggraver une situation déjà préoccupante. Malgré tout, force est de constater que la surcharge de travail induite par la nécessité de rendre des comptes aux institutionnels, génère principalement des glissements de fonction qui se font au détriment de l'action. À titre indicatif, PIERRE (2010) estime à 6 000 euros le montant annuel des coûts cachés des « *glissements de fonction sur des tâches de secrétariat* » pour une agence régionale, alors que ces ressources potentielles pourraient être en partie mobilisées plus efficacement ailleurs.

Il pourrait être engagé au niveau de l'État, un travail de simplification des procédures, de dématérialisation des principales démarches administratives, d'harmonisation des traitements (social et fiscal), ainsi qu'une centralisation de l'accès aux principales données sectorielles, en créant un point d'entrée unique pour toutes les parties prenantes. Il ne s'agit pas d'envisager des outils compliqués, mais de l'opportunité de bénéficier du croisement fertile des logiciels informatiques et de l'Internet. La création d'un simple portail web, avec un menu déroulant à onglets, serait en mesure de libérer du temps administratif. Ainsi pourrait être renforcé et développé celui dédié au suivi et à l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires du dispositif d'IAE, au lobbying auprès des acteurs locaux et des OPCA, à la recherche de financement externes, au développement économique de la structure, à la recherche de ressources et compétences rares, à la coordination, à l'amélioration des coopérations inter-organisationnelles. Dans cette optique, le temps réalloué pourrait aussi permettre d'harmoniser, créer et développer des outils de gestion capables de générer des données consolidées plus fiables, afin de prendre des décisions plus efficaces. Toutes ces réallocations potentielles de ressources sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement d'un secteur qui en a bien besoin.

2.1.3. L'État perturbe le fonctionnement du secteur de l'IAE

L'État sous-estime parfois la dimension stratégique de son rôle de pilote du secteur de l'IAE. En tant que « *maître des horloges* », il est de sa responsabilité de développer une vision/réflexion méta pour s'assurer de la bonne adéquation offre/demande d'insertion au niveau national, afin de lutter contre les inégalités territoriales de traitement. Or, en n'assumant pas pleinement ce rôle, il est amené à prendre des décisions dont la contre-productivité est préjudiciable à l'efficacité du dispositif lui-même. Cependant, la liste des nuisances potentielles n'est pas close. En changeant régulièrement les règles du jeu (nombre de contrats aidés, procédures, statut des ACI, réforme territoriale, ...), l'État perturbe le fonctionnement du secteur de l'IAE et contraint les structures à une recherche d'adaptation permanente qu'illustrent des situations de « bricolage » organisationnel. Le rythme soutenu des changements d'orientation des politiques publiques impose des temps d'adaptation toujours plus longs et crée de l'incertitude au sein des SIAE. Comment peuvent-elles sereinement envisager de mener des actions de moyen et long termes dans un environnement politico-légal aussi volatil ?

« Les choses bougent très souvent et cela crée de l'incertitude et a des répercussions sur les pratiques, donc sur les modes de fonctionnement interne » - Conseiller - Institution

« La loi change trop vite et les niveaux de responsabilité évoluent en permanence. Cela crée de l'incertitude, ce qui n'est pas très favorable aux implications de long terme » - Président – Tête de réseau

Cette instabilité est fortement ressentie par les dirigeants et les salariés de l'Inter-Réseaux (Cas°3), qui ont de plus en plus de difficultés à s'adapter à la politique du « stop and go » de l'État (je finance, je ne finance plus). Nous illustrons notre propos par quelques extraits du compte rendu du CA du 24/03/2011 (*Encadré 8*).

« Le financement étant bien inférieur à celui sollicité par l'Inter-Réseaux initialement, il ne sera possible de conduire qu'une partie de l'action prévue au départ. Ainsi, la partie lobbying et représentation politique auprès des élus, des collectivités ne sera pas assurée par l'Inter-Réseaux en l'état actuel des financements ».

« Le financement du poste de chargé de mission Marchés Publics n'est pas sécurisé au-delà de décembre 2011... ».

« Le Président souligne l'inquiétude des salariés des SIAE quant à leurs emplois ».

« La situation de trésorerie de l'Inter-Réseaux n'est pas bonne. Elle ne sera pas positive tant que les avances sur conventions 2011 n'auront pas été reçues de la Région et de l'État. Une démarche devra être entreprise dans les mois à venir avec le Crédit Coopératif pour négocier des facilités de découvert et des niveaux d'agios. Il sera également nécessaire d'approcher France Active pour voir s'il est possible d'obtenir une avance remboursable, si possible à taux zéro ».

Encadré 8 : Extraits du compte-rendu du CA du 24/03/2011 de l'Inter-Réseaux

Ces quelques phrases permettent de mettre en exergue plusieurs problèmes. D'abord une forte dépendance des structures aux financements publics, ce qui les fragilise. De ce fait, en ne respectant pas ses engagements initiaux, l'État (mais aussi le FSE) génère des problèmes de trésorerie anxiogènes pour les SIAE. Le temps des pouvoirs publics n'est malheureusement pas celui des associations. La lourdeur des procédures administratives ralentit le processus décisionnel et se traduit notamment par un allongement sensible des délais de paiement (plusieurs mois). Cette réalité met les petites structures dans des situations particulièrement

inconfortables et crée une tension dans la relation qu'elles entretiennent avec leurs banques, ce qui limite leur potentiel d'action. Rappelons que ces dernières initient et mettent en œuvre leurs projets d'insertion avant d'avoir les financements, et sans aucune garantie de les obtenir en totalité.

*« Nous sommes obligés d'avancer l'argent pour travailler, ce qui nous occasionne des découverts et nous crée des problèmes avec nos banques » - **Directeur – Ensemblier***

*« Les pouvoirs publics vantent l'économie sociale et solidaire, mais il s'agit essentiellement de discours, car dans la réalité, ils « flinguent » les acteurs en leur baissant leurs subsides » - **Expert***

*« Les retards cumulatifs de paiement inquiètent nos banquiers et nous obligent à passer beaucoup de temps et d'énergie à réguler les dysfonctionnements occasionnés » - **Directeur - Ensemblier***

À ce titre, plusieurs acteurs considèrent que cette incertitude freine leurs velléités entrepreneuriales. Un comble dans un contexte économique difficile qui demande de l'audace, et que nous savons peu indulgent avec les plus vulnérables. Un deuxième dysfonctionnement nous interpelle : l'arbitrage opéré par l'Inter-Réseaux du cas d'étude 3. Cette structure a fait le choix, visiblement contraint, de ne pas assurer sa mission de lobbying et de représentation politique auprès des élus locaux. Or, cette réallocation budgétaire l'éloigne de son objectif principal et a toutes les chances de renforcer le sentiment largement partagé par les différentes parties prenantes que nous avons rencontrées. Celui d'une association sans poids politique, perçue comme une « super » compétence technique par les acteurs du secteur, mais invitée dans aucune instance de décision. En d'autres termes, elle est assimilée à une coquille administrative chargée de gérer les dispositifs publics, ce qui n'est pas sa vocation première. Ainsi, l'État génère de fortes turbulences, auxquelles les SIAE ont de plus en plus de mal à s'adapter, en passant toujours plus de temps en régulation de dysfonctionnements « internés ». Une évolution moins erratique du nombre de contrats aidés, planifiés chaque année par les pouvoirs publics, ne serait-elle pas en mesure d'offrir aux dirigeants et aux salariés des structures une lecture plus sécurisante de leur avenir ?

Toutefois, l'efficacité du déploiement du dispositif d'IAE sur le territoire ne dépend pas uniquement de la justesse du diagnostic besoins/ressources d'insertion établi, de la pertinence des réformes publiques entreprises, ni même du rôle tenu par l'État. Elle repose aussi sur le professionnalisme et la solidité du réseau, auquel les pouvoirs publics ont confié la mise en œuvre.

2.1.4. Un réseau fragilisé et des compétences à renforcer

Au niveau national, comme sur notre département d'observation, nous sommes en présence d'une grande diversité d'acteurs, allant de la petite régie de quartier, au gros Atelier Chantier d'Insertion. Au sein de cette mosaïque, les situations sont contrastées. Il est à noter de grosses différences de statut juridique (associations, SCOP¹¹⁴, ...), d'effectifs (de quelques permanents à plus d'une centaine), de niveau de formation des dirigeants (d'éducateur spécialisé au diplômé d'école de commerce), de mode organisationnel (du « bricolant » au très structuré), de type de management (du patriarcal au par objectifs), de moyens financiers disponibles (de presque rien à plusieurs millions d'euros de subventions), de poids économique.

Si incontestablement la différence est source de richesse, elle n'en pose pas moins la question de la cohérence du tout constitué. Est-il toujours raisonnable de considérer l'IAE comme un secteur professionnel ? À ce titre, l'organisation du secteur médico-social apparaît plus lisible (une fédération, un organisme de tutelle, un financeur principal), et contraste avec la complexité du système de l'IAE (une myriade d'acteurs disparates et disséminés sur le territoire, des financeurs multiples). Parvenir à une fédération dans l'Insertion par l'Activité Économique est pour le moins compliqué aujourd'hui, compte tenu du fait que le CDIAE n'est pas porteur d'une parole commune au niveau politique.

Le constat fait en 2013 par l'IGF-IGAS du manque de solvabilité des structures questionne sur la solidité effective du réseau constitué par les SIAE. Elles n'ont pas toutes une situation comptable florissante et la majorité d'entre elles ont de sérieuses difficultés financières. Les situations restent cependant contrastées. Les EI présentent un bilan très honorable, et même plutôt flatteur par rapport aux entreprises traditionnelles inscrites sur les mêmes secteurs d'activité. En effet, leur chiffre d'affaires est en hausse avec un pourcentage de subventions en baisse, car ces dernières sont restées stables, du fait qu'elles sont majoritairement forfaitaires. Pour les EI, les explications sont multiples : image de marque, présence sur des secteurs porteurs, demande publique plus dynamique que le marché en période de crise, ... De leur côté, la situation des ACI est plus dégradée car ils affichent exactement les caractéristiques inverses (déficit d'image, surreprésentation sur des marchés saturés, ...). Malgré tout, ce constat macroéconomique ne doit pas masquer la disparité des situations au niveau microéconomique. En effet, des EI investies dans le secteur du traitement des déchets (secteur porteur) présentent

¹¹⁴ Société COopérative de Production.

des ratios financiers nettement plus positifs que ceux des EI inscrites dans le secteur du bâtiment, fortement soumis à la conjoncture économique.

« Toutes les SIAE n'ont pas le même niveau de vie. Les AI et EI sont plutôt à l'aise financièrement, alors que les ACI sont structurellement déficitaires. Il y a certainement quelque chose de pas très adapté dans l'attribution des moyens ou dans la prise en considération des publics » - **Président – SIAE**

« Il y a un véritable manque de moyens pour les ACI » - **Directeur – Institution**

« C'est un secteur de fous qui se précarise de lui-même. Il est précaire de par l'insécurité et la limitation des financements, mais en plus, il lui est exigé de plus en plus de valeur créée » - **Directeur – Ensemblier**

Il est à noter que les difficultés financières des SIAE sont souvent constatées trop tard, ce qui rend compliqué un sauvetage efficace. Dans un souci de préservation de l'offre, les solutions d'urgence prévalent et laissent peu de place à un redressement raisonné, pérenne et accompagné sur les court et moyen termes par les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA). Ce constat souligne la pauvreté de l'information détenue par le CDIAE sur la réalité financière des structures qu'il finance.

« Le problème des ACI, c'est qu'ils attendent d'être au pied du mur pour alarmer les financeurs » - **Directeur adjoint - SIAE**

« Il n'y a jamais de communication sur les difficultés quotidiennes des structures d'insertion » - **Vice-président - SIAE**

Il est commode d'expliquer la fragilité financière des SIAE par les modalités spécifiques de leur capitalisation (associations). L'explication se trouve aussi dans le faible niveau de compétences en gestion des dirigeants/administrateurs que nous avons rencontrés. Une absence de vision stratégique, de veille concurrentielle, de lecture prospective de leur marché, un déficit chronique de gestion (pas de contrôle des flux de recettes et de l'évolution des charges), et l'indigence de leurs outils de pilotage les amènent à avoir une gestion à très courte vue. Cette situation les rend particulièrement vulnérables à la variation de l'activité économique. Pour illustrer notre propos, nous prenons l'exemple du terrain Cas 2. L'absence d'un contrôle régulier de la part des bailleurs sociaux des activités de l'Association régionale a permis à ses dirigeants successifs d'installer durablement des conditions salariales intenable. Lors d'un échange, un élu nous a expliqué qu'un grand nombre de responsables actuels d'associations

était précédemment en situation d'échec sur le marché du travail classique. Ils ont profité de l'effet d'aubaine offert par le secteur pour se reconverter ...

« Les permanents dans les SIAE sont souvent des personnes qui ont connu, dans leur vie antérieure, des échecs et c'est à eux que l'on demande d'aider les personnes en insertion. Ils ne sont pas forcément capables de le faire » - Expert

« On peut considérer que la situation est pire dans les missions locales où les personnels sont souvent des jeunes, au niveau de diplôme élevé mais loin des réalités économiques (sociologie, psychologie), et qui ne connaissent pas l'entreprise. Le plus souvent, ils n'ont jamais travaillé et il leur est demandé de conseiller et d'aider d'autres jeunes en difficulté à trouver un travail » - Expert

Des solutions sont envisageables. Leur déficit de fonds propre peut en partie être comblé par un appel plus régulier à France Active. Ce support dédié peut sécuriser financièrement les projets engagés par les SIAE, dans l'attente des fonds publics promis. De plus, un accès prioritaire des managers-dirigeants des organisations à des formations aux fondamentaux de la gestion est à même de favoriser une montée en professionnalisme, limitant d'autant certaines décisions « fantaisistes » en la matière.

Au niveau de l'offre globale, nous constatons une surreprésentation des petites structures. Or, elles opèrent sur des marchés de plus en plus concurrentiels, sur lesquels la notion de taille critique semble pertinente, à travers la constitution d'ensembliers¹¹⁵ de taille intermédiaire. En termes de fonctionnement, ils se rapprochent des modèles économiques traditionnels, par une logique de concentration d'acteurs dont l'objectif est double : bénéficier d'économies d'échelle substantielles pour maîtriser les coûts ; et détenir un pouvoir de marché plus important. La structure d'ensemblier présente plusieurs avantages, parmi lesquels : être un interlocuteur unique de poids pour les institutionnels, les financeurs, ... ; avoir une assise financière plus solide (diversification d'activités, consolidation des marges) ; offrir un espace de mutualisation de moyens et de compétences ; être un organe de négociation centralisé (réponse « groupée » à des appels d'offres publiques, lobbying politique, ...) ; faciliter les dynamiques de coordination et de coopération ; ... L'encouragement de leur développement sur le territoire, le tout construit dans une logique intégrative, serait en mesure de régler quelques problèmes récurrents. En

¹¹⁵ Regroupements permis par l'article L.5132-2 du code du travail.

créant les conditions d'un équilibre territorial en termes d'offre d'IAE (tous les dispositifs représentés) et en institutionnalisant une mobilité naturelle entre les structures, ils permettraient la construction en amont de parcours de formation adaptés pour les bénéficiaires, offriraient l'opportunité de sorties qualifiantes et démultiplieraient mécaniquement les chances d'insertion/réinsertion du marché du travail classique. Un expert s'exprime :

« La logique qui se cache derrière la constitution d'ensembliers, c'est qu'ils peuvent capitaliser sur les mêmes clients, en se les faisant passer de structures en structures, toutes intégrées » -

Expert

À notre stade de développement, nous pressentons que l'effet de taille ne peut fonctionner que s'il s'accompagne d'une montée en compétences de ses acteurs. L'enjeu de la professionnalisation du secteur se joue aussi à ce niveau.

2.1.5. La montée en professionnalisme est une nécessité

Assez fréquemment, les acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE présentent un niveau de connaissance du secteur très insuffisant. Dans la majeure partie des cas, celui-ci est très éloigné de celui de l'« expertise », que l'on pourrait attendre lorsqu'il s'agit de financeurs, de Pôle Emploi, de prescripteurs ou d'autres membres siégeant au CDIAE.

« Nos référents ne sont pas compétents partout. » - Conseiller - Institution

« Il est demandé à Pôle Emploi d'accompagner des personnes dans les SIAE, mais ils ne sont pas formés pour cela. » - Expert

À leur corps défendant, les données économiques et sectorielles mises à disposition des acteurs sont pauvres. Bien évidemment, il existe des observatoires (COORACE), des rapports et études (CNIAE), des rapports d'activité (MDEF), des lettres d'information (La gazette¹¹⁶), des statistiques officielles (DARES), ... mais toutes ces informations sont statiques, souvent obsolètes, et donnent le reflet de ce qui s'est passé plutôt que de ce qui est en train de se passer. L'atteinte du niveau « expert », auquel nous faisons allusion, passe par un accès renforcé à une information de qualité, par l'organisation de journées de présentation du secteur, de temps

¹¹⁶ Lettre mensuelle publiée par la FNARS et réservée à ses seuls adhérents.

d'échanges entre acteurs, par des visites de SIAE, ..., mais surtout par une réelle volonté de s'investir. Nos investigations conduisent à faire le constat du faible engagement personnel et professionnel des politiques en charge du dispositif. Le dirigeant de l'Inter-Réseaux (Cas 3) a confirmé passer beaucoup de temps à essayer de convaincre des élus qui n'ont pas envie de l'être. Ces derniers ne connaissent et comprennent peu le fonctionnement du secteur. Au final, en dehors des périodes électorales, ils ne s'intéressent que de très loin aux différentes problématiques de gestion de l'emploi sur leur territoire d'administration.

La réduction des fonds publics a aussi ses conséquences. Elle se traduit par une tension sur la gestion des ressources humaines des acteurs de l'IAE. Les structures sont invitées à faire plus avec moins, alors qu'elles disent souffrir d'un manque de personnel chronique. Il est intéressant de noter que ce constat ne touche pas uniquement les SIAE, mais également les institutions elles-mêmes, notamment Pôle Emploi. Des dirigeants d'associations se plaignent d'être en contact avec des personnels de l'État qui ne sont pas toujours capables de répondre à leurs questions. Ce manque de connaissance, parfois de compétences et de qualification au poste occupé, engendre de grosses pertes de temps et les oblige à démultiplier les démarches auprès d'autres services ou à attendre une information qui ne vient pas. Pour relever le défi de la rationalisation budgétaire, plusieurs possibilités sont à la disposition des structures : ne pas faire, ce qui semble difficile compte tenu des engagements pris au moment de leur conventionnement ; travailler encore plus avec le risque d'usure induit ; trouver toujours plus de bénévoles. Faute de mieux, la dernière option est privilégiée.

*« Il y a un manque de moyens humains lié à la restriction des financements publics destinés à l'IAE » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

*« En supprimant des subventions à l'accompagnement des publics en insertion, on licencie les personnes dédiées » - **Directeur – Ensemblier***

*« Notre gestion des RH est trop tendue et seule la motivation extraordinaire de mon équipe et les Contrats Uniques d'Insertion passerelle associatifs me permettent de mener à bien ma mission » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

*« Souvent, dans nos contacts avec l'État, nous sommes en relation avec des référents qui ne sont pas au niveau » - **Président – Tête de réseau***

Les SIAE sont majoritairement des associations. Elles fonctionnent avec et grâce aux très nombreux bénévoles qu'elles accueillent. Cette catégorie spécifique de personnels ne forme pas

une entité homogène. Parmi eux, nous distinguons ceux qui s'investissent ponctuellement (mobilisés sur quelques événements annuels) et n'ont d'autre ambition que de rendre service, de ceux qui dirigent et administrent les organisations. Leurs attentes ne sont pas les mêmes en termes de retour attendu. Leurs bonnes intentions et leur engagement présumé ne sont pas des conditions suffisantes pour garantir l'ortho-fonctionnement et la performance des structures. En effet, motivation et performance ne sont pas liées de manière inconditionnelle. Cela engendre des difficultés pour les SIAE, qui se plaignent de la présence massive d'acteurs bénévoles dans les Conseils d'Administration. Elles confirment passer plus de temps à la pédagogie qu'au développement. Elles souffrent quotidiennement de ce manque de professionnalisme. Leur malaise est prégnant et fortement exprimé dans les entretiens. Malgré tout, elles ne sont pas naïves et font preuves de beaucoup de pragmatisme. Elles savent qu'elles n'ont pas le choix des ressources et restent conscientes que, pour attirer des profils de bon niveau dans le secteur, il est nécessaire de le rendre attractif. À ce stade, nous relevons un paradoxe : par manque de professionnalisme, les organisations de l'ESS sont parfois moins RSE (leur « fonds de commerce ») que ne le sont les entreprises du CAC 40.

*« Les bénévoles sont plus nombreux que les permanents, et heureusement, car nous n'aurions pas les moyens de nous payer tout ce personnel indispensable » - **Président – SIAE***

*« Ce qu'il faut comprendre, c'est que l'IAE ne pourrait pas fonctionner sans les bénévoles et leur formidable implication » - **Président – SIAE***

Le temps est venu d'enclencher un processus de professionnalisation pour plusieurs raisons. L'IAE est une armée dispersée qui peine à faire face à la complexité grandissante des problématiques à régler. Elle doit s'engager dans une dynamique de concentration au sein d'ensembles intermédiaires, afin de bénéficier d'un effet de taille positif. Les compétences disponibles en interne sont sous-représentées et/ou bien insuffisantes et une montée en qualification s'impose donc aux structures. Nous avons constaté que les projets portés, au sein des SIAE, par des promoteurs aguerris aux mécanismes du financement public et aux rouages administratifs arrivent plus facilement à terme. Il est donc possible de faire un lien entre compétence et performance. Il est à noter que le manque de professionnalisation s'observe également dans l'absence d'une convention collective régissant le fonctionnement du secteur.

*« Le secteur a besoin de se professionnaliser. D'ailleurs, les AI se lancent dans un processus de certification » - **Expert***

*« Avec le temps, je pense que les petites structures disparaîtront et cela est une volonté des pouvoirs publics » - **Directeur adjoint – SIAE***

*« La tendance dans l'IAE, ce sont les ensembliers, mais la question du périmètre de cet ensemble reste posée : Avec qui ? Quelle taille ? Pour faire quoi ? Sur quel territoire ? » - **Président - SIAE***

*« Les personnes qui entrent aujourd'hui dans l'IAE, à la direction des structures, sont généralement issues de l'économie marchande. La professionnalisation est engagée » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

Les structures que nous avons rencontrées sont conscientes de leur manque de professionnalisme et nombreuses sont celles qui se sont engagées dans une dynamique de certification. Elles s'y engagent avec conviction, sans en avoir nécessairement tous les moyens informatiques, organisationnels, ni même les compétences internes. Notre région fait figure de brillant élève, puisqu'elle affiche le plus grand nombre de SIAE certifiées en France. Si l'on admet que l'obtention de ce certificat garantit une réelle montée en professionnalisation des organisations qui le détiennent, il est temps pour les financeurs et donneurs d'ordres de le reconnaître officiellement. Cette reconnaissance peut simplifier grandement les rapports de confiance entre les institutions et les structures, mais aussi présenter un avantage concurrentiel fort dans la réponse aux clauses sociales des marchés publics. L'Inter-Réseaux (Cas 3) peut trouver dans ce challenge un terrain d'expérimentation propice à la mise en œuvre effective de son savoir-faire, en termes de lobbying politique.

Au terme de cette partie, nous constatons que la vision de l'Insertion par l'Activité Économique en France est statique et son modèle est inchangé, ou presque, depuis des décennies. L'appréhension des problématiques à régler est résolument macroéconomique et cloisonnée. L'observation du secteur nous conduit à constater le faible niveau de connexions entre les politiques publiques de l'emploi, du logement, de l'aménagement du territoire, et de la formation. N'incriminons pas systématiquement les seuls pouvoirs publics en la matière. Nous constatons que l'inertie du conservatisme n'est pas pour déplaire aux structures elles-mêmes.

2.2. Financement et évaluation : une relation à discuter

Cette deuxième partie a pour objectif principal de mettre en avant les effets pervers de la logique de financement impulsée par les pouvoirs publics, et de porter une réflexion sur la pertinence des critères utilisés dans l'évaluation de la performance du dispositif d'IAE. Ce deuxième palier nous permet de continuer à questionner la notion d'efficacité/efficience de l'action publique territorialisée, en matière d'Insertion par l'Activité Économique.

2.2.1. Les imperfections du financement du dispositif d'IAE

Après avoir présenté les principales évolutions apportées par la réforme du financement du secteur de l'IAE (2014), nous montrons que cette volonté d'harmonisation n'empêche pas les financements croisés, et ne réduit pas de manière sensible les principaux dysfonctionnements.

2.2.1.1 L'aide au poste modulable mode d'emploi

En créant une modalité unique pour toutes les structures, l'aide au poste d'insertion¹¹⁷, la réforme du financement de l'IAE de 2014 (Annexe 8) a harmonisé et simplifié les principes de financement des Structures d'Insertion par l'Activité Économique.

Cette dernière (*Tableau 10*) est composée d'une partie socle¹¹⁸ (spécifique au type de structure), à laquelle s'ajoute une modulation (partie variable sur objectifs¹¹⁹). La part modulable tient compte de la difficulté liée aux types de profils accueillis, des moyens mobilisés par les SIAE dans le cadre de leurs actions d'insertion et des résultats effectifs en termes de sorties dynamiques du dispositif (*Tableau 11*). Ces critères sont pondérés et relatifs par rapport aux résultats obtenus par des structures de catégorie comparable, sur un même territoire de référence (la région).

¹¹⁷ Indexée sur le SMIC.

¹¹⁸ Fixé par arrêté.

¹¹⁹ Pourcentage allant de 0%, 5% et jusqu'à 10 % maximum de la partie socle. Évaluée sur 12 mois glissants, elle est versée au mois de décembre (payée par l'ASP).

	<i>En euros</i>			
Montant	EI	ETTI	ACI	AI
Socle	10 000	4 250	19 200	1 300
Modulé				
5%	10 500	4 463	20 160	1 365
10%	11 000	4 675	21 120	1 430

Source : Modalités de financement de l'IAE, 2014

Tableau 10 : Nouvelles modalités de financement par type de SIAE (2014)

Critère	Indicateur	Pondération
Profil des bénéficiaires	Nb. de minima sociaux/salariés en insertion	35 %
Efforts mobilisés	ETP encadrement/ETP salariés en insertion	40 %
Sorties dynamiques	Sorties dynamiques/salariés en insertion	25 %

Source : Modalités de financement de l'IAE, 2014

Tableau 11 : Évaluation de la part modulée de l'aide au poste d'insertion (2014)

L'harmonisation du système de financement public du secteur est réalisée par une aide directement attribuée au salarié en insertion, variable selon les caractéristiques des bénéficiaires et les contraintes socio-économiques locales (« aide au poste modulable »), plutôt qu'à la structure. Dans ce cadre, il est possible d'obtenir un triple bénéfice pour le fonctionnement du secteur : la simplification du processus d'attribution des fonds ; l'amélioration de l'orientation des publics prioritaires vers les structures *ad hoc* ; ainsi qu'une concentration plus pragmatique des SIAE sur le territoire. En effet, attirées par l'opportunité de bénéficier d'économies d'échelle substantielles, les SIAE ne tarderont pas à constituer des entités économiques plus importantes.

Deux remarques peuvent être formulées. La première concerne l'évaluation des critères retenus et pose la question des outils de mesure disponibles, de leur pertinence et donc de l'objectivité

des modalités d'attribution de la part variable de l'aide au poste d'insertion. La deuxième est plutôt d'ordre méthodologique. Les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA) n'ont pas suffisamment anticipé le besoin d'accompagnement des structures sur les nouvelles modalités de financement du secteur et leurs implications financières. Une plus grande proximité avec les structures, et leur intégration systématique dans les organes de décision, auraient permis aux DLA de jouer pleinement leur rôle de conseillers. Ainsi les SIAE auraient réduit leur vulnérabilité, en engageant plus tôt des solutions alternatives de diversification de leurs activités.

2.2.1.2 La permanence des financements croisés

Il existe une offre pléthorique d'aides spécifiques disponibles¹²⁰. Parmi elles, et de manière non exhaustive, nous trouvons : des contrats aidés (CUI, CAV, ...), des exonérations sociales et fiscales (réduction Fillon sur les bas salaires, ...), des aides accordées par la commune, l'intercommunalité, le département, la Région, l'Europe (FSE), le FDI (au conseil, au développement, ...), le DLA, le CUCS, le PLIE, ... Elles sont différenciées par catégorie de structures et parfois gérées de manière autonome par les collectivités territoriales, en termes de montant et de publics prioritaires. Leurs modalités d'attribution sont le plus souvent déconnectées de toute notion de performance individuelle, ces aides étant majoritairement forfaitaires. Cette liste interminable de moyens est une source d'interrogations, à la fois sur la pertinence d'une telle démultiplication, mais surtout sur la cohérence globale de cette palette de financements cumulatifs.

La multiplicité des acteurs spécifiques, des types d'aides mobilisées, des régimes spéciaux octroyés, des niveaux de responsabilité et des modalités d'intervention créent une organisation opaque, par essence complexe. En différenciant les traitements, les décideurs entretiennent les particularismes et le cloisonnement. Ils favorisent aussi l'exception à la règle, créent et sanctuarisent les effets de seuil, et rendent de fait compliquée et conflictuelle toute tentative d'harmonisation des pratiques dans le secteur. Cette situation contribue aussi à territorialiser fortement les politiques d'IAE, au risque de générer des inégalités de traitement au niveau national. En effet, un département fortement impliqué et socialement orienté, avec des

¹²⁰ Pour rappel, elles sont réparties de la manière suivante : 50 % État, 25 % les Départements, 25 % autres financeurs : FSE, PLIE, communes, régions, ...

responsables politiques personnellement investis, a plus de chance d'offrir une politique locale d'insertion plus dynamique qu'un autre département moins concerné, et cela indépendamment de toutes considérations socio-économiques territoriales. Les collectivités territoriales se perçoivent plutôt comme des acteurs de second plan dans le traitement global des problématiques IAE. De ce fait, elles ont tendance à orchestrer leurs actions locales en fonction de leurs priorités, de leur plus ou moins grande sensibilité au sujet, des échéances électorales, mais aussi de leurs inévitables rationalisations budgétaires, liées à une baisse tendancielle de leurs recettes. L'hétérogénéité des approches, les différentes modalités de traitement, le niveau variable des fonds attribués, l'engagement plus ou moins fort des élus,..., tous ces éléments sont source d'iniquités grandissantes. Les espoirs de clarification et de simplification portés par le Grenelle de l'insertion (2008) n'ont pas trouvé d'oreilles attentives et de réalité concrète sur le terrain. Force est de constater que la complexité du système de financement de l'IAE s'inscrit dans la durée, tant la résistance au changement est forte.

« Chaque collectivité territoriale engage sa propre politique, car elle dispose de son propre financement. » - Directeur - Institution

« Pour que cela fonctionne au niveau d'un territoire, il faut des leaders charismatiques et surtout qu'ils soient motivés. » - Directeur - Institution

Dans la même optique, la logique d'attribution des aides de l'État peut être questionnée. Sur le terrain d'observation (Cas 3), nous avons compris que, dans la pratique, les montants alloués aux SIAE tiennent moins compte des distances réelles à l'emploi des publics en insertion accueillis, des performances socio-économiques effectives des structures d'accueil, que du poids de l'histoire, des habitudes de fonctionnement des organismes répartiteurs¹²¹, de la force du lobbying des têtes de réseaux et des « accointances » politiques du moment. Cette rigidité historique crée une inertie qui empêche toute possibilité d'adaptation rapide et proportionnée aux inévitables évolutions socio-économiques, positives comme négatives, des territoires de référence. La logique d'attribution des aides de l'État est également un facteur d'ancrage durable de disparités territoriales ouvertement constatées. Le rapport de l'IGF et de l'IGAS (2013, p. 22) montre que *« ce ne sont pas les régions recensant le plus de bénéficiaires du RSA qui offrent le plus de places au sein des structures »*. Cela paraît fortement inefficent.

¹²¹ De la DGEFP vers les DIRECCTE vers les UT.

« *L'identification politique est importante pour obtenir des fonds publics.* » - **Trésorier - Institution**

« *Les moyens sont distribués en fonction du balancier !* » - **Directeur - Institution**

Au début de ce chapitre, nous avons insisté sur les difficultés générées par l'instabilité des fonds publics qui varient au gré des changements d'orientation de l'État. Une situation qui incite les SIAE à augmenter leur part d'autofinancement pour couvrir leurs besoins d'argent globaux. Cette précarité financière oblige les structures à consacrer du temps et de l'énergie à la recherche d'autres sources de financement externes. Plusieurs possibilités s'offrent à elles. Elles peuvent vendre une partie de ce qu'elles récupèrent (dans la limite des 30 %). À titre d'exemple, nous avons rencontré une association qui recycle, restaure et vend, sous conditions, des vieux meubles. Nous avons aussi été confronté à une contradiction : alors que la grande majorité des structures considère que le seuil des 30 % est une contrainte pour elles, car il limiterait leur capacité de financement externe, l'étude de leur compte de résultat montre qu'en réalité leur taux moyen de transformation peine à dépasser les 15 %. Le trésorier d'une institution confirme :

« *Il faut aussi relativiser le fait que les 30 % de transformation sont un frein aux capacités de financement externe des SIAE. Dans la réalité, et lorsqu'on regarde de près les chiffres, en moyenne les SIAE ne sont qu'entre 12 % et 15 % d'autofinancement. On est loin des 30 % !* » -

Trésorier - Institution

Cette erreur de parallaxe permet aux SIAE de garder une grande marge de manœuvre quant au renforcement de leurs liquidités. Elles peuvent également, et le contexte juridique y est très favorable¹²², bénéficier de l'obligation faite à l'État et aux collectivités territoriales d'insérer une clause sociale dans leurs commandes publiques. Au premier abord, cette injonction du législateur peut apparaître comme un effet d'aubaine. Mais, si le cadre législatif est bel et bien posé, sa mise en œuvre est compliquée par toute une série de difficultés opérationnelles : un manque fréquent de compétences internes et de temps pour répondre aux appels d'offres, une taille de structures insuffisante pour s'engager sur de tels chantiers, des blocages culturels forts de la part des entreprises impliquées, ... De plus, sur les marchés publics, comme sur la plupart des marchés concurrentiels, le « prix » reste souvent LA variable prépondérante de prise de

¹²² Articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics.

décision. Les SIAE ont beaucoup de mal à proposer une offre concurrentielle, compte tenu de leur moindre productivité, liée aux spécificités des publics qu'elles accueillent.

L'organisation générale du système de financement du secteur de l'IAE, malgré la réforme de 2014, est source de nombreux dysfonctionnements. Nous en présentons les principaux dans la sous-section suivante.

2.2.1.3. Florilège de dysfonctionnements observés

Les premières réflexions sont d'ordre macroéconomique. Les financements attribués par les pouvoirs publics au secteur de l'IAE sont gelés depuis plus d'une décennie. Cet indicateur est contradictoire avec la priorité affichée par les politiques. Cette diminution budgétaire¹²³ est irrationnelle, compte tenu du fait que les besoins d'insertion n'ont jamais été aussi importants, sauf à admettre que la résolution de l'équation objectifs/moyens ne peut se faire à iso-fonctionnement.

Si aujourd'hui tous les supports sont en place, nous nous interrogeons sur la logique de leur structuration. Les ACI sont les SIAE les plus représentées, ils ont de gros besoins financiers et pourtant ce sont les structures qui captent proportionnellement le moins de fonds publics. Notons également que les subventions sont accordées pour les investissements initiaux (le projet lui-même), mais pas pour l'accompagnement et le fonctionnement, ce qui est antinomique. En effet, pour traiter des volumes plus importants, il est nécessaire de mobiliser plus de monde, ce qui augmente mécaniquement les frais de fonctionnement. Le FSE finance l'idée, mais pas son développement sur plusieurs années, ce qui rend le projet plus risqué. Les EI bénéficient d'aides au poste de travail pour financer les dépenses sociales occasionnées par le suivi des personnes en insertion (formation en dehors du temps de travail, accompagnement du salarié pour une visite d'appartement, ...), mais pas pour financer le différentiel de productivité qui, lui, est bien réel. Cette différence de perception génère un problème concret de rentabilité économique aux structures et est la source de débats houleux avec la DIRECCTE. Les spécificités territoriales (rural, semi-urbain, urbain) engendrent des frais supplémentaires en cas de déficit de transports en commun, car il faut plus de véhicules. Ces derniers ne sont pas pris en compte par les pouvoirs publics.

¹²³ En proportion.

Soulignons aussi une incohérence entre le nombre insuffisant de SIAE pour traiter de l'ampleur de la problématique de l'insertion et la pléthore de réseaux installés. Rien que sur notre territoire d'observation nous recensons 66 structures d'accueil pour 4 réseaux, ce qui est assez disproportionné en termes de structuration territoriale du secteur. Les SIAE semblent ressentir une réelle « frustration » face à la disproportion des moyens accordés aux institutions intermédiaires, notamment au PLIE et à la MDEF. Elles remettent en cause leur répartition et considèrent que leur affectation n'est pas optimale. Elles critiquent le poids grandissant de la technostructure, tout en soulignant son éloignement des réalités du terrain. Cette « frustration » s'exprime dans leur sentiment d'impuissance ressentie face à cette situation et souligne, une fois de plus, leur état de forte dépendance aux institutionnels.

*« Il y a trop d'acteurs inefficaces et pas toujours très impliqués. Ils ne font pas toujours ce pourquoi on leur affecte des ressources » - **Expert***

*« C'est impressionnant le nombre de Chargés de mission en exercice sur le territoire » - **Délégué régional – Tête de réseau***

*« Il y a un peu moins de 70 SIAE dans le département, ce qui est peu eu égard à l'ampleur de la problématique à traiter. Mais quatre réseaux pour si peu de structures, cela paraît disproportionné par rapport à ce qui se passe dans l'économie traditionnelle » - **Expert***

*« On consacre beaucoup de ressources à financer des couches intermédiaires : les Plie, les Chargés de mission, les techniciens en charge de nous accompagner, ... » - **Directeur – Ensemblier***

Nous avons déjà signalé que les moyens dédiés à l'IAE en font le parent pauvre des politiques de l'emploi. Ces moyens sont concentrés principalement sur ce qu'il est possible d'appeler la « technostructure ». En effet, une partie significative de l'argent public est utilisée pour renforcer les ressources de Pôle Emploi et le contrôle, et de ce fait moins centrée sur l'action d'insertion elle-même.

Dans un autre registre, le manque de synchronisation et de partage de l'information entre principaux financeurs étatiques (DIRECCTE, DGEFP) accentue le risque de « financements croisés » induits par la multiplication des guichets de paiement. Le constat d'impuissance de l'IGF et de l'IGAS face à la difficulté d'obtention de données financières fiables et précises sur le secteur de l'IAE (niveau global de subventions publiques, bilans financiers des structures, ...) interpelle. Si des institutions de la République ne parviennent pas à avoir ces informations

indispensables, comment peuvent-elles porter un diagnostic pertinent de la situation et proposer un cadre de réflexion favorable à nos gouvernants pour qu'ils puissent développer une vision stratégique et prospective ?

Notre département a mis en place une Conférence des financeurs, c'est-à-dire un lieu de concertation des instances de financement¹²⁴ (État, Conseil départemental, Conseil régional, PLIE), ce qui lui confère une position de « bon élève », au regard de ce qui se pratique sur d'autres territoires. Cette conférence a pour objectif de permettre un gain de cohérence dans l'attribution des fonds publics, en clarifiant les possibilités, modalités et complémentarités des financements disponibles. Cette rationalisation budgétaire relève du bon sens dans un contexte d'assèchement des ressources financières, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales. Dans la pratique, les experts du secteur constatent qu'elle est avant tout utilisée comme « pompier » dans les situations de quasi faillite de certaines SIAE, plutôt que mobilisée au service d'une réflexion stratégique sur le bon usage des fonds publics.

Au niveau européen la situation n'est pas meilleure, comme l'illustrent la complexité et la lourdeur administrative du processus de financement européen (FSE). Un dossier demande souvent un travail titanesque qui dissuade les SIAE d'utiliser le dispositif, notamment les moins solides financièrement et les moins bien structurées d'entre elles. Le chef de projet du Cas 1 explique que les petites associations préfèrent renoncer au lancement de nouveaux projets d'insertion, car elles savent que les fonds FSE associés mettront plus d'un an à leur parvenir. Ce décalage temporel met en péril l'équilibre financier des structures. Si dans l'agriculture ce sont les subventions de l'Europe qui déterminent les projets de mise en culture, force est de constater qu'il en est tout autrement dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique.

« On me demande de plus en plus de justifier des choses incohérentes et surtout déjà disponibles dans les états comptables (DDASS), notamment les demandes émanant du FSE. Pendant ce temps, je ne fais rien d'autre et surtout pas de management de mon équipe ou d'accompagnement social »

- Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Nous avons des problèmes chroniques de trésorerie. Il arrive que le FSE nous paie 24 mois après avoir effectué les missions. On est toujours sur le fil du rasoir » - **Président – SIAE**

¹²⁴ Il est à noter que les financeurs gardent pleine et entière leur liberté de décision.

Une vision plus microéconomique laisse apparaître le même lot de dysfonctionnements. Le Cas 1 est une illustration de la difficulté de montage des financements associés aux projets mis en œuvre. Les acteurs expliquent leur parcours du combattant : la région a pris en charge la formation et l'ACI, le département a supporté les contrats aidés (sans financer l'accompagnement), et la Communauté urbaine, qui ne finance pas l'insertion, a utilisé un subterfuge pour pouvoir débloquer des fonds issus de son budget dédié à l'aménagement urbain¹²⁵. Pour le reste, il a fallu faire appel à des ressources financières externes. Nous mesurons toute l'énergie qu'il a fallu déployer pour solliciter tous ces financeurs.

*« Il nous arrive de monter entre 20 et 30 dossiers de financement » - **Directeur – Ensemblier***

*« Il y a tellement de formalités à remplir pour obtenir si peu d'argent, que certaines structures décident de ne pas monter les dossiers » - **Directeur – Institution***

Le Cas 2 est un cas d'école. Il montre les effets pervers de la « consanguinité » dans les organes de gouvernance (le Conseil général contrôle le bailleur social). Cela engendre parfois quelques entorses à la loi, comme l'utilisation du dispositif RMI pour financer l'entretien du logement social, et tout cela hors marché et hors appels d'offres. Cela conduit à pratiquer de petits arrangements entre amis, aux portes de l'illégalité. Il n'est en effet plus question d'utiliser le vocable « entretien », il lui est préféré le terme « sur-entretien ». Cette distinction sémantique présente l'avantage pour le bailleur social de pouvoir continuer à émettre des appels d'offres tous les 10 ans pour l'entretien, tout en continuant de faire du sur-entretien tous les cinq ans. De plus, pour capter des fonds publics à tous les guichets, il lui suffit d'introduire une clause sociale pour obtenir une subvention de l'ANRU. Cette dernière est immédiatement reversée à son propre ACI en charge de l'exécuter. Ainsi les fonds de l'ANRU ne viennent pas financer de nouveaux projets de construction, d'amélioration, de destruction pour reconstruction, ..., mais du sur-entretien d'un patrimoine déjà existant. Ce type de montage est une des raisons qui ont conduit le dispositif mis en œuvre dans le Cas 2 à sa perte.

Nous avons montré (Chapitre I) que la rationalisation des politiques publiques impose contrôle et justification de l'utilisation de l'agent public. Mais aussi, que l'éligibilité aux financements des SIAE est fortement liée au conventionnement des structures et à l'agrément de Pôle Emploi,

¹²⁵ En classant le projet comme architectural.

qui lequel est basé sur l'évaluation faite des résultats obtenus par les structures. La section suivante développe cette relation d'interdépendance.

2.2.2. L'Évaluation, un espace de négociation conflictuel

Dans cette section nous traitons de la pertinence des critères retenus par les pouvoirs publics pour évaluer SIAE. Nous mettons en évidence la dérive quantitativiste du système d'évaluation étatique, et présentons les principaux dangers d'un management par les résultats.

2.2.2.1. Les critères d'évaluation en question

Les effets simultanés de la réforme des politiques publiques (RGPP, LOLF) et de l'implémentation d'outils managériaux, issus de l'entreprise (indicateurs de performance), dans le fonctionnement des structures d'insertion ont modifié en profondeur le niveau des obligations des SIAE. Elles doivent non seulement garantir les moyens de leurs actions, mais également s'engager sur des résultats effectifs. En instaurant une logique de contrepartie active à toute obtention d'aide publique, les pouvoirs publics se placent dans une perspective d'inspiration libérale. C'est déjà le cas pour l'éligibilité au RSA, au PPAE, c'est aussi valable pour l'aide modulable au poste. GIANFALDONI et ROSTAING (2010, p. 5) constatent « *un glissement des valeurs de solidarité vers des valeurs utilitaristes* » et ce dernier « *reflète un basculement des politiques sociales et de l'emploi [...] sous l'emprise idéologique de l'économisme libéral* ».

Si l'État affiche clairement sa volonté de mesurer l'efficacité/efficience de son action, ce qui est bien légitime, il est peu enclin à la concertation lorsqu'il s'agit de définir les indicateurs de mesure de sa performance. Dans le cas du secteur de l'IAE, les pouvoirs publics analysent les problématiques territoriales d'insertion à travers un prisme macroéconomique. En observant de trop loin ce qui se passe sur le terrain, les responsables politiques sont le plus souvent « déconnectés » des réalités pratiques. Nos entretiens avec des élus locaux confirment ces propos. Ce qui les intéresse au premier chef, c'est avant tout le chiffre brut plus que le contenu du chiffre. Ils préfèrent souvent savoir que 20 % des jeunes d'un quartier difficile sont dans les statistiques des sorties positives, plutôt que de s'intéresser à ce qu'ils font réellement. Qu'en est-il des critères d'évaluation du dispositif d'IAE ?

*« Il y a un écart important entre la vision politique de la problématique de l'IAE et les réalités objectives du terrain » - **Expert***

*« Qu'est-ce qu'on vend aux élus ? On leur dit qu'on va s'occuper des jeunes en difficulté et qu'on va leur trouver un boulot. C'est cela qu'ils achètent. Ensuite, ils ne regardent pas trop ce qu'il y a derrière le terme de sorties dynamiques. » - **Directeur - Institution***

Avant de traiter des objectifs et de leur pertinence, soulignons que la notion-même d'objectif n'est pas très bien comprise et encore moins acceptée par les SIAE. Les plus petites d'entre elles, fortement ancrées dans la dimension sociale de leurs missions, trouvent que cette idée de résultat et de mesure est presque « vulgaire », et pour le moins déplacée. Elles s'arcbutent sur leur statut associatif et sont intimement persuadées que l'argent public doit être investi prioritairement dans l'accompagnement social. Toutes les logiques de « rationalisation » (l'idée même de « business ») les « révoltent ». Certains responsables d'associations ont quitté l'économie marchande et sont venus chercher du sens dans l'économie sociale et solidaire. La notion-même de rentabilité est très loin de leurs préoccupations quotidiennes. Elle est parfois un rappel de quelques mauvais souvenirs professionnels antérieurs. Forts de leur reconversion, ils préférèrent nettement travailler sur l'humain que sur la gestion. Cette situation est problématique car elle contribue régulièrement à accentuer l'incompréhension entre les institutionnels et les structures. Nous avons perçu la prédominance d'une suspicion vis-à-vis de l'État, lorsqu'il s'agit d'aborder le thème du contrôle. L'expression de ces ressentiments est perceptible pendant les réunions de travail avec les autorités locales. Des dires des participants, elles sont particulièrement animées, généralement peu constructives et toujours chronophages.

*« Pour les SIAE, la notion d'objectifs est difficile à comprendre. Elles se disent incapables d'en fixer, car elles ne connaissent pas l'avenir » - **Conseiller – Institution***

*« Ce qui tient les gens impliqués, c'est le sens qu'ils donnent à leur action » **Président – Tête de réseau***

*« Il est difficile de leur faire comprendre l'intérêt de la fixation des objectifs et des règles à respecter, car ils sont venus chercher autre chose dans l'IAE : du sens, du caritatif, du don » - **Conseiller - Institution***

Nos entretiens auprès de responsables de SIAE montrent que les acteurs considèrent les critères d'évaluation de leur performance trop technocratiques, le plus souvent arbitraires, essentiellement quantitatifs et inscrits dans une logique de négociation basée sur la surenchère. Si théoriquement le mot dialogue induit la possibilité de négocier, les personnes que nous avons

interrogées nous affirment que, dans la pratique, les choses se passent tout autrement. En réalité, la DGEFP fixe des objectifs à la DIRECCTE, qui les transfère aux UT, elles-mêmes chargées de les « négocier » avec les structures. Les marges de fluctuation sont extrêmement faibles et portent principalement sur des aménagements périphériques, tels que le nombre de femmes accueillies, le nombre de personnes âgées de 50 ans et plus, ..., mais les objectifs fondamentaux définis par les pouvoirs publics semblent déjà « gravés dans le marbre ». Les organisations que nous avons rencontrées considèrent le dialogue de gestion comme un « *bras de fer* », qui a peu de choses à voir avec leur conception de la négociation.

« Il faudrait que les critères sur lesquels on discute soient moins technocratiques » - Président – Tête de réseau

« Dans l'IAE, il y a trop d'objectifs chiffrés et pas assez d'objectifs qualitatifs » - Président – SIAE

« Nous sommes conviés à négocier nos objectifs, mais dans la réalité, ils sont déjà préfixés et les logiques de fixation d'une année sur l'autre sont basées sur la surenchère, le toujours plus » - Président – Tête de réseau

« Dans la pratique, la DGEFP fixe des objectifs à la DIRECCTE qui les négocie avec les SIAE. Le dialogue de gestion ressemble beaucoup plus à un bras de fer, qu'à un véritable dialogue » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

Les résultats attendus par les pouvoirs publics sont uniformes, ils relèvent souvent d'une forme d'utopie (ou de myopie). Mesurer l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, c'est s'intéresser aux sorties de leurs bénéficiaires, pour vérifier qu'elles sont bien dynamiques (*a minima* 60 %) et qu'elles conduisent vers un emploi durable (*a minima* 25 %). L'uniformité des objectifs pour toutes les SIAE est discutable. Prenons garde aux injonctions contradictoires ! Dit autrement, comment inciter les SIAE à accueillir les publics les plus « cabossés » tout en exigeant d'elles des résultats toujours plus ambitieux, en ce qui concerne les sorties des dispositifs ? De plus, lorsque les pouvoirs publics fixent des objectifs de retour à l'emploi, notamment d'emploi durable (CDI, CDD de plus de 6 mois, ...), ils ne tiennent pas suffisamment compte du contexte économique en vigueur et de la dynamique d'embauche qui tend à régir le marché du travail pour les personnels sous ou peu qualifiés. Or, cette catégorie est impactée par une précarité, illustrée par la succession de CDD et autres contrats à temps partiel. Ce phénomène s'amplifie lorsqu'on s'adresse à des salariés « *abimés* » par les épreuves de la vie, même en voie de reconstruction. La notion de « *durable* » n'est ni appropriée ni réaliste, lorsque nous observons

la façon dont se structure depuis quelques années le marché du travail en France. Les objectifs à atteindre ne peuvent être uniformes au niveau national. Face à des problématiques différentes, il est souhaitable d'apporter des réponses spécifiques et de contextualiser les critères de mesure de la performance attendue.

*« Il n'est pas forcément cohérent d'utiliser les mêmes critères d'évaluation pour toutes les structures » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

*« Nous devons faire face à une grosse contradiction : boucler notre budget à l'équilibre, respecter les objectifs fixés et prendre en parcours d'insertion les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi traditionnel » - **Président – SIAE***

*« Dans l'IAE, pour que cela marche, il faut sortir de la normalisation, de la standardisation des réponses pour aller vers du sur-mesure. On ne peut pas faire de l'insertion de masse, car il n'y a pas une personne identique » - **Vice-président – SIAE***

Admettre cette idée, c'est reconnaître que les situations socio-économiques des territoires ne sont pas homogènes, et qu'à ce titre l'évaluation mérite une approche différenciée. Nous partageons l'avis d'HUBBARD et PAQUET (2009), lorsqu'ils dénoncent les excès du tout quantitatif dans la mesure des résultats de l'action. Ces auteurs démontrent qu'à trop vouloir répondre aux exigences de l'administration, les organisations sont amenées à négliger une partie de leurs missions, notamment celles relatives à l'accompagnement et au suivi des bénéficiaires, et donnant pourtant du sens à leurs actions.

2.2.2.2. Ce que l'évaluation n'évalue pas

Nous venons de montrer que les critères d'évaluation des SIAE ne sont pas adaptés, d'autant moins qu'ils ne s'intéressent qu'au résultat (sorties). Cette « *obsession quantitativiste* » fait que les évaluateurs questionnent peu la nature du résultat, négligent la prise en compte des espaces temporels et évitent de traiter de la pertinence des solutions trouvées.

Ce que reprochent les acteurs aux indicateurs de mesure, c'est leur côté simpliste et réducteur, car ils ne rendent pas assez compte de tous les efforts, de tous les moyens réellement déployés par les SIAE pour augmenter l'employabilité des publics difficiles qu'elles accueillent. Les structures défendent l'idée d'une valorisation de leur action quotidienne pour reconstruire les personnes en grande précarité. Pour cela, elles demandent à la DIRECCTE et aux pouvoirs

publics de prendre en considération, lors de l'évaluation, la dimension psycho-sociale de leur travail. Elles souhaitent que cette alternative permette de débloquer, à terme, des financements spécifiques pour l'accompagnement, et pas seulement l'encadrement technique. Elles appellent à mettre en place des critères qui intègrent les dimensions d'une évaluation pragmatique, réaliste et complète, c'est-à-dire qui évalue la qualité du suivi et de l'accompagnement, la pertinence du parcours d'insertion et la mobilité des salariés, les compétences et qualifications certifiées à la sortie, le degré de resocialisation, le différentiel d'employabilité obtenu, ...

« Les éducateurs sociaux passent leur temps à dire qu'ils font un métier qu'on ne peut pas mesurer avec des indicateurs » - **Président – Tête de réseau**

« Nous avons demandé que, pour ce qui concerne les ACI, soient pris en compte, dans les objectifs de sorties dynamiques, des critères d'accompagnement social » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**

« Même si BERCY expérimente dans le département un outil de mesure qui essaie de quantifier la production réalisée par les SIAE, on ne parle toujours pas d'accompagnement social » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**

L'instauration d'une modulation de l'aide au poste (initialement forfaitaire) représente un progrès, car elle valorise les efforts mobilisés par les SIAE. Elle permet aussi de mieux distinguer les spécificités liées aux structures et aux publics accueillis. Malgré tout, la faiblesse de la partie modulable (5 et 10 %), n'accorde pas le poids nécessaire à l'amélioration sensible du système. Selon certains acteurs, dans la plupart des cas, les SIAE touchent l'aide au poste, qu'elles fassent du social ou non. Cette allocation quasi mécanique peut expliquer une de nos observations sur le terrain. Nous avons constaté que certaines associations freinent des « quatre fers », lorsqu'il est question de mettre en place un logiciel de comptabilité analytique du social. Le projet a pourtant été expérimenté dans quelques organisations volontaires, mais il n'a pas vu le jour. Les têtes de réseaux sont franchement hostiles à la généralisation de ce type de logiciel. En effet, elles développent une forte défiance à l'égard de l'État et de ce qu'il pourrait faire des données collectées pour adapter ses mécanismes de financement.

Pour quelle raison serait-il pertinent de valoriser (évaluer) l'accompagnement social ? Parce que le temps passé à resocialiser les bénéficiaires du dispositif d'IAE participe pleinement à leur employabilité. Nous avons souligné que l'exclusion est le plus souvent le résultat d'une conjonction de phénomènes aggravants : logement, santé, famille, surendettement, addictions,

analphabétisme, problèmes avec la justice, ... Il est nécessaire de pouvoir lever les freins à l'insertion. Pour cela, un suivi personnalisé, qui soit plus attentif, plus à l'écoute en fonction des différents types de parcours, est indispensable. Une pédagogie adaptée est souvent une bonne réponse à ce type de difficultés. L'accompagnement social est central pour favoriser la prise du greffon dans le « monde normal ».

Ce type de public nécessite un changement d'horizon temporel. Le moyen et long termes sont le cadre effectif de référence pour pouvoir lever les carences, planifier les progressions, construire les formations, Il faut être capable de donner du temps au temps pour réussir. Mais là est une partie du problème car nous savons que le temps de l'aménagement économique n'est pas très compatible avec le temps politique. La logique de la LOLF, en termes d'évaluation et de performance, est fortement empreinte de court terme. Les dirigeants d'associations que nous avons rencontrés ont le sentiment que les résultats doivent être immédiatement perceptibles par les financeurs pour qu'ils continuent à financer. Cette contrainte les pousse naturellement à s'inscrire dans cette temporalité. Ils font également remarquer que cette rémunération sur preuve est très chronophage, en termes de reporting et de management.

2.2.2.3. Les dangers d'un management par les seuls résultats

En standardisant les réponses attendues (taux de sorties), les pouvoirs publics choisissent d'industrialiser le processus de traitement des problématiques de l'IAE. Ils décident de tenir peu compte des handicaps et/ou difficultés de production spécifiques à chaque dispositif (contraintes réglementaires, contexte économique, publics, ...), ni même de la diversité des modèles de réussite possibles. Le dirigeant de l'Inter-Réseaux (Cas 3) va encore plus loin, en considérant que les procédures de contrôle et de financement des structures « *castrent* » toutes velléités de projets innovants et/ou d'initiatives créatrices de valeur. Cela se matérialise concrètement par de l'inertie, un manque d'implication, et une certaine forme de frustration. À ce stade, notre investigation sur le terrain montre, que ce type de « management par les résultats » génère bien d'autres turbulences dans le fonctionnement du secteur de l'IAE.

D'abord, le « management par les résultats » a pour conséquence de renforcer les logiques de concurrence inter-structures. Concentrées dans les mêmes secteurs, inscrites sur le même bassin d'emploi et devant répondre aux mêmes objectifs, s'installe très vite entre les SIAE une « guerre

de position ». L'intensité concurrentielle est renforcée par l'instauration de clauses sociales dans le code des marchés publics. Si dans l'économie marchande, la concurrence est un facteur le plus souvent bénéfique, elle nous paraît pénalisante dans le cadre de l'IAE. Elle est contraire à ce que le secteur cherche à faire. En effet, ce dernier n'a d'autre choix que d'entrer dans un processus de concentration-professionnalisation. Le rapprochement entre les organisations, la mutualisation, et la coopération entre les acteurs-inter-organisationnels est encouragée. Mais l'« union sacrée » est toujours plus compliquée avec un « compétiteur », qu'avec un partenaire. Certes la concurrence pousse au professionnalisme, mais dans le cas présent, cette situation a tendance à exacerber les défiances, les craintes, les peurs entre les acteurs. Cela ne crée pas un terreau très favorable au partenariat, mais au contraire un réflexe de repli protecteur sur soi.

Plus grave encore, le « management par les résultats » fait courir le risque de pratiques déviantes. Rappelons que très en amont du parcours d'insertion, les SIAE ont la possibilité d'être prescriptrices d'elles-mêmes. Compte tenu des objectifs, et de la nécessité de les atteindre, elles peuvent être tentées d'opérer une « sélection à l'entrée ». *In fine*, en tant qu'employeurs, les structures ont une grande latitude en termes de recrutement.

Enfin, le « management par les résultats » est anxiogène. Devoir sa « survie » à une commission siégeant annuellement ne crée pas un climat de sérénité très favorable. Une périodicité plus longue permettrait aux structures de travailler dans de meilleures conditions. La mise en place de conventions pluriannuelles singularisées, c'est-à-dire ajustées aux spécificités des organisations (en particuliers les ACI), serait davantage en mesure de sécuriser et de fluidifier le fonctionnement des SIAE. Ces conventions leur permettraient de pouvoir se consacrer pleinement à d'autres missions que le seul conventionnement. Un espace temporel plus long et un environnement stabilisé sont en effet susceptibles de libérer l'action. Ce projet actuellement à l'étude dans notre département d'observation, s'appuie sur les bonnes pratiques mises en place dans une des circonscriptions de notre région (« *accords-cadres triennaux* »).

La majorité des entretiens que nous avons conduits rend compte du mécontentement des acteurs face au manque de pertinence des critères d'évaluation de leur travail. Cependant, nous regrettons de ne pas avoir rencontré de structures ayant réellement élaboré des indicateurs alternatifs. Cela confirme que les SIAE ne sont pas force de proposition. Au contraire, elles adoptent plutôt une attitude passive et défensive, par rapport à ce qui se « joue » dans le secteur de l'IAE. Elles ne sont pas toujours conscientes du pouvoir économique, social et politique dont

elles disposent. De ce fait, elles négligent leur capacité d'intervention, en tant que partie prenante du système auquel elles appartiennent. Du même coup, elles perdent des opportunités de mieux maîtriser leur destin.

Après avoir présenté les difficultés générées par la mise en œuvre des politiques territoriales d'IAE, montré les effets pervers des mécanismes de financement du secteur et les dangers d'une évaluation principalement quantitative, nous allons maintenant nous intéresser à l'impact de ces dysfonctionnements sur le parcours d'insertion et sur la performance socio-économique du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

2.3. Le parcours d'insertion : une réalité opérationnelle qui nuit à la performance

Dans cette troisième partie, nous étudions les principaux écarts observés entre le fonctionnement théorique du parcours d'insertion défini par les pouvoirs publics, et sa réalité opérationnelle. La prise en compte du différentiel nous amène à en évaluer les impacts sur la performance socio-économique effective du dispositif d'IAE.

2.3.1. Le parcours théorique à l'épreuve du réel

Dans cette section nous analysons la sociologie des bénéficiaires effectivement présents dans les SIAE. Nous mettons en évidence les lacunes de la procédure d'agrément et suggérons un renforcement du rôle de Pôle Emploi dans le parcours d'insertion. Enfin, nous constatons que la formation est le parent pauvre du dispositif d'IAE.

Rappelons brièvement l'organisation théorique du parcours d'Insertion par l'Activité Économique. L'entrée dans le dispositif d'IAE est assujettie à l'obtention d'un agrément (Pôle Emploi, prescripteurs), qui certifie que les bénéficiaires sont bien les plus éloignés du marché « classique » du travail. Ce précieux sésame permet à la SIAE d'être éligible aux financements publics. La mise en œuvre effective du parcours nécessite la mobilisation et la coopération de très nombreux acteurs internes et externes (assistante sociale, organismes de formation, référent Pôle Emploi, ...).

2.3.1.1. La sociologie des publics accueillis

La phase de « *diagnostic partagé* » est déterminante. Elle définit les conditions d'éligibilité au dispositif de l'IAE (les publics les plus « abîmés ») et évalue la pertinence du projet d'insertion porté par la personne souhaitant entrer dans un parcours d'insertion. Les difficultés surgissent à ce stade.

L'objet même de l'IAE, présenté dans l'article L.5132-1¹²⁶ du code du travail, laisse beaucoup place à l'interprétation (avec plus ou moins de bonne foi) des acteurs du secteur, lorsqu'il utilise le terme « *particulères* » pour qualifier les difficultés socioprofessionnelles rencontrées par les publics susceptibles d'être accueillis dans ses dispositifs. En ne précisant pas la nature de ces particularismes, il ouvre la boîte de Pandore. Dans le meilleur des cas, il nuit à un fléchage efficace des publics prioritaires, en rendant possible l'agrément par Pôle Emploi de personnes non expressément visées par les politiques de l'emploi gouvernementales. Cette possibilité est d'autant plus crédible qu'une heure de rendez-vous individuel semble bien insuffisante pour déterminer un profil psychologique avec précision, pour évaluer l'adéquation homme-projet du postulant avec pertinence.

Notre rencontre avec Pôle Emploi a conforté dans notre analyse. L'augmentation massive du chômage ces dernières années oblige l'institution à réaliser des arbitrages pragmatiques. Un cadre considère devoir se consacrer prioritairement à la gestion des flux et aux personnes les plus proches du marché de l'emploi « *classique* ». Il a aussi des objectifs à atteindre. Cette pression conjoncturelle se concrétise dans les faits par une attribution, à temps partiel, de la mission insertion à un correspondant IAE identifié¹²⁷. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'un traitement « *part time* » d'une problématique aux enjeux socio-économiques majeurs, en termes de cohésion sociale. Facteur aggravant, la formation initiale du référent est généraliste,

¹²⁶ « *L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires.* »

¹²⁷ Même si notre département fait figure de bon élève en la matière, l'« *Étude sur la gouvernance de l'IAE* » du CNIAE (2011, p. 37) confirme le faible « *niveau de maîtrise du champ de l'IAE* » par Pôle Emploi.

ce qui ne le prédispose pas à cette fonction. Il n'a pas les compétences en psychologie nécessaires pour assurer pleinement cette mission. Cela a des conséquences sur la sociologie des bénéficiaires réellement accueillis dans le dispositif.

« Nous sommes débordés par la crise et nous sommes clairement en sous-effectif pour pouvoir tout gérer » - Conseiller – Institution

« Les agents Pôle Emploi ne consacrent qu'un tiers de leur temps, environ, à l'IAE » - Conseiller-Institution

« Il nous faudrait des correspondants réellement dédiés à l'IAE » - Conseiller – Institution

Nous sommes surpris de constater qu'un quart des bénéficiaires inscrits dans le dispositif d'IAE cumule moins de six mois d'inactivité. Parlons-nous ici d'un chômage de longue durée, au sens strict du terme ? Parmi les salariés en insertion, certains rencontrent de graves difficultés socioprofessionnelles. Ces dernières sont suffisamment lourdes (dénouement total) pour que leur prise en charge n'attende pas le nombre de mois requis. Mais est-ce bien le cas de tous les salariés du dispositif ? Indiscutablement, non. Quel est le traitement effectif de ceux qui sont réellement durablement éloignés du marché classique du travail et qui ne bénéficient pas d'un accompagnement spécifique ? Ils sont pourtant de plus en plus présents dans les statistiques de Pôle Emploi et des organismes allocataires de minima sociaux, du fait de l'acuité de la crise économique. Plus grave encore, les conclusions du rapport de l'IGF/IGAS (2013) laissent apparaître que les SIAE présentent des profils de bénéficiaires relativement identiques les uns par rapport aux autres. Pourtant, leur « positionnement » clair (sur le papier) ne laisse aucun doute possible sur leur public cible. Ce premier niveau de constat nous permet d'avancer que la gestion des entrées dans le dispositif d'IAE (agrément de Pôle Emploi) présente quelques lacunes.

2.3.1.2. Les lacunes de la procédure d'agrément

La plus grosse lacune est la validation mécanique, ou quasi systématique, des profils présentés par les structures prescriptrices externes, les SIAE elles-mêmes. En pratique, le rôle de Pôle Emploi se limite à la signature automatique d'agréments. Quel est alors l'intérêt de mobiliser le temps, les moyens et l'énergie de cet intermédiaire institutionnel dans le processus d'insertion des bénéficiaires ? Ce fonctionnement désincarné soulève un problème central, celui de la pertinence de l'orientation dans les SIAE. Nous constatons la présence de trop nombreux

orienteurs/prescripteurs¹²⁸ sur ce « marché ». Ils n'ont ni la formation ni le temps de faire un diagnostic avisé des candidats. Le plus souvent, l'urgence et le déficit de compétences les conduisent à diriger les publics rencontrés dans des structures qui ne sont pas toujours adaptées. Le problème est que les orienteurs/prescripteurs n'offrent pas une vision partagée des objectifs poursuivis, ni même des critères de sélection homogènes. Cette situation provoque des asymétries qui déséquilibrent l'équation offres/besoins d'insertion sur le territoire, se traduisant par une sur-représentation de certains types de salariés dans les structures.

Ces erreurs ne sont pas sans conséquences. Le responsable de la structure chargée d'assurer le sur-entretien de logements sociaux (Cas 2) considère qu'au démarrage du dispositif les profils de postes ne sont pas réellement définis avec Pôle Emploi. De ce fait, le dirigeant ne touche pas suffisamment les bonnes cibles et les objectifs fixés par les politiques (mixité, paix sociale) ne sont pas atteints. En prenant le « tout-venant », il ne bénéficie pas des effets positifs de la mixité dans les dynamiques de groupes, ce qui se traduit par des taux de sorties très faibles. Un expert du secteur n'hésite pas à affirmer qu'entrent dans le dispositif des personnes inadaptées. Certaines présentent des troubles psychiques lourds, qui n'ont pas été suffisamment diagnostiqués en amont. Ces publics relèvent d'autres dispositifs plus médicalisés et perturbent le fonctionnement des organisations. Il ajoute que de nombreux seniors, arrivant au bout du processus d'assistance, se trouvent inscrits dans le parcours faute de mieux. Nous sommes face à une orientation par défaut. Il explique également que ce sont les missions locales qui orientent les jeunes dans les EI, avec parfois une représentation mentale de l'entreprise qui complique l'intégration des salariés en insertion (méfiance par rapport à la rédaction du contrat, faible flexibilité, ...).

Abordons maintenant un sujet sensible et polémique, celui de la forte tentation des acteurs de mettre en place des pratiques déviantes, notamment la discrimination à l'entrée. Les nombreux scandales qui ont éclaboussé les offices HLM, dans l'attribution des logements sociaux, rendent probable l'éventualité de potentielles dérives. Lors de notre entretien avec la DIRECCTE, notre interlocuteur a formellement garanti que de telles pratiques n'avaient pas lieu. Il assure que Pôle Emploi est vigilant, lors de l'attribution des agréments. Dans la pratique, ces affirmations

¹²⁸ Quatre acteurs officiels, habilités et nommés par le préfet sur avis du CDIAE : Pôle Emploi, les missions locales, Cap Emploi, les intervenants sociaux. Il est à noter que les SIAE peuvent être également prescriptrices.

sont à relativiser. D'abord, parce que chaque personne placée est, pour Pôle Emploi, un chômeur de moins, ce qui est bon pour ses objectifs. Mais aussi, parce que les responsables des SIAE expliquent sans détours que les ratios de sorties imposés par l'État les contraignent à une certaine forme de sélectivité à l'entrée. Une SIAE urbaine a l'embarras du choix. Sa consœur rurale doit s'adapter aux contraintes locales.

*« Le management par les résultats va conduire les structures à consacrer plus de temps et d'efforts à ceux qui ont le plus de chance de sortie positive du dispositif d'IAE » - **Vice-président – SIAE***

*« Même si ce n'est pas très éthique, la sélection à l'entrée se fait aussi chez nous. Nous cherchons plutôt des menuisiers dans notre ACI bois et de toutes les façons, cela nous permet de mixer les publics pour plus d'émulation » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

Le « tri sélectif » est induit dans le processus. Comme le fait remarquer le dirigeant de la FNARS, lorsqu'il y a un besoin de menuisier dans un Atelier Chantier d'Insertion bois, une sélection est opérée par la compétence. Cela est aussi valable en interne. De manière bien naturelle, et souvent inconsciente, les structures d'accueil accordent plus de temps et un meilleur suivi socioprofessionnel à ceux qu'elles jugent plus proches du marché de l'emploi « classique ».

2.3.1.3. Le nécessaire renforcement du rôle de Pôle Emploi

Sans vouloir stigmatiser Pôle Emploi, qui le plus souvent fait preuve d'implication, de bonne volonté et se trouve dépendante d'un système dans lequel elle est engagée, il est cependant possible de présenter un diagnostic de son action effective, afin de proposer des pistes d'amélioration du processus global.

Rappelons le cadre dans lequel évolue Pôle Emploi. C'est l'État qui décide de donner à Pôle Emploi un rôle premier dans la mise en œuvre des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique. La mission n'est pas facile à assumer, dans un contexte pour le moins compliqué : gérer les dysfonctionnements organisationnels provoqués par une fusion précipitée¹²⁹ ; fonctionner dans un climat de rigueur budgétaire, qui impose de faire plus avec moins d'argent

¹²⁹ Fusion entre l'ASSEDIC et l'ANPE.

public ; absorber un flux continu et plus important de chômeurs ; atteindre des objectifs de retour à l'emploi plus ambitieux ; supporter une pression citoyenne toujours plus forte, ... Cette asymétrie entre les objectifs assignés, les ambitions portées et les moyens effectivement mobilisés a des répercussions perceptibles sur le terrain. Nous avons déjà exposé quelques-unes d'entre elles, notamment celle liée au déficit de suivi des bénéficiaires du dispositif d'IAE. Toutefois, si des éléments de contexte peuvent expliquer les difficultés rencontrées par Pôle emploi, ils ne sauraient le dédouaner de certains de ses dysfonctionnements (cf. : dernier rapport de la cour des comptes).

En donnant la priorité aux nouveaux chômeurs de la crise, *a priori* plus proches du marché de l'emploi et potentiellement source de bons résultats plus rapidement obtenus, Pôle Emploi cède au diktat du court terme. De ce fait, il n'assume pas l'intégralité de la mission qui lui est confiée par les pouvoirs publics, et notamment de veiller au bon déroulement du parcours d'insertion. Les conséquences de ce déficit de suivi sont immédiates. Les SIAE gardent plus longtemps que nécessaire leurs salariés en insertion (pour mieux les reconstruire), et de leur côté les acteurs institutionnels peinent à trouver des places d'accueil dans les structures pour les nouvelles personnes éligibles au dispositif d'IAE. Cette situation introduit une rigidité dans le fonctionnement du système. En effet, le manque de mobilité inter-structures perturbe la gestion des flux de bénéficiaires, en amont comme en aval, les sorties n'étant pas suffisamment anticipées.

« Les référents Pôle emploi n'ont pas le temps d'organiser un suivi efficace avec les SIAE tout au long du parcours » - Directeur – Institution

« Nous sommes face à des professionnels de l'insertion qui adaptent un peu le parcours à leur guise. Ils sont tentés de « peaufiner » leur travail en essayant de garder plus longtemps les personnes dans le parcours pour mieux les reconstruire. Ce qui n'est pas l'objectif que nous avons fixé » - Directeur - Institution

Un grand nombre d'acteurs internes et externes sont mobilisés dans la construction du parcours d'insertion. De très nombreux référents sont nommés : référent Pôle Emploi, référent structure, référent médical, ... Toutes ces personnes sont supposées se rencontrer régulièrement et s'assurer du bon déroulement du processus. En réalité, le référent de la structure d'accueil assure souvent seul le suivi en lien avec les autres prestataires, mais échange très peu avec Pôle Emploi. Cela perturbe les sorties du dispositif, qui devraient être anticipées pour être pleinement

effectives. Il est nécessaire de prévoir très en amont les conditions dans lesquelles elles vont se dérouler. Ce n'est malheureusement pas le cas en pratique. Le retour d'information vers Pôle Emploi, qui a accordé l'agrément et transféré à la SIAE la responsabilité du salarié en insertion, est défaillant. Ce manque de données actualisées empêche l'adaptation en temps réel du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE). Cela se traduit concrètement par des erreurs d'orientation d'offres d'emploi devenues obsolètes, car non conformes au nouveau profil. Les Conseillers de Pôle Emploi sont également pénalisés dans leur travail quotidien de prospection auprès des entreprises. Ils s'appuient sur un fichier périmé de candidats à placer. Nous sommes donc confronté à un système de double peine. Le manque de temps, l'insuffisante planification de bilans d'étapes font partie des principaux éléments explicatifs de cette situation. Fatalement, les coûts sont « externalisés » sur les personnes accompagnées elles-mêmes. En effet, le politique délègue à Pôle Emploi une charge qu'il ne peut assurer, et ce sont les bénéficiaires qui en pâtissent.

« La transmission d'informations entre le référent et les autres partenaires mandatés pour accompagner le salarié en insertion ne se fait généralement pas, ce qui empêche la mise en place d'un suivi parfaitement efficace. » - Conseiller - Institution

« Pôle Emploi est prescripteur, mais agit peu par la suite. » - Directeur - Institution

« Une fois la convention signée, les contacts avec les structures se font au fil de l'eau par la DIRECCTE ou par Pôle Emploi. » - Conseiller - Institution

Le déficit d'accompagnement dans le parcours d'insertion peut être aussi effectif au sein des SIAE elles-mêmes. Nous avons rencontré une organisation qui ne peut s'octroyer les services d'un(e) Chargé(e) d'Insertion Professionnelle (CIP). Cette structure n'a alors d'autre choix que de mobiliser ses ressources limitées disponibles, généralement le dirigeant, pour assurer le suivi. Cet état de fait est source de difficultés potentielles, car se pose alors le problème de sa qualification. Concrètement, un responsable d'association, particulièrement débordé sur la période, se voit contraint de demander à son assistante sociale de corriger les CV des bénéficiaires, tout en sachant qu'elle n'avait aucune connaissance sur le sujet. Cette soudaine responsabilité sort très largement de son champ de compétences. Malgré tout, notre observation nous conduit à admettre que, même dans ce cas particulier, l'accompagnement dans son ensemble se passe plutôt dans de bonnes conditions. Il remplit ses principaux objectifs. Cela est confirmé par les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des salariés en insertion par la DARES (n° 20, mars 2014).

Le renforcement du rôle de Pôle Emploi peut se situer à plusieurs niveaux : d'abord, en augmentant sa connaissance globale du secteur de l'IAE et en la diffusant, via la formation, à tous ses agents. Mais aussi, en systématisant sa présence dans le dialogue de gestion et en intensifiant son implication dans les institutions de sa gouvernance, notamment le CTA. Il est également important de s'assurer que le correspondant IAE a toutes les qualifications nécessaires pour cibler les profils prioritaires. Ensuite, en contrôlant plus finement les orientations faites par les prescripteurs, nommés par la préfecture, car elles valent diagnostic depuis la signature, par l'opérateur public, d'une convention-cadre nationale avec les têtes de réseaux (2011). Si ces nouvelles dispositions simplificatrices réduisent son rôle à un simple signataire d'agrément, il a tout intérêt à rester vigilant sur ce qu'il signe. De plus, afin d'éviter les distorsions que nous avons précédemment décrites de sélection au recrutement, il peut optimiser l'utilisation de son fichier de demandeurs d'emploi. Ce dernier contient des listes d'inscrits parfaitement qualifiés pour intégrer toutes les catégories de structures. La « matière » est massive et disponible, il est souhaitable de pouvoir la « travailler » plus efficacement en interne.

Le temps est venu pour l'opérateur public d'endosser pleinement son rôle de prescripteur avisé, même si nous sommes conscient qu'une conjoncture économique difficile rend compliqué le passage d'un comportement contraint de placement quantitatif, à une attitude volontaire d'orientation personnalisée et qualitative. Pour rencontrer quelques chances de succès dans la démarche, il est nécessaire de mobiliser des ressources supplémentaires. Nous ne parlons pas ici de fonds publics additionnels, mais d'apporter des outils notamment informatiques et de former à leur utilisation les agents de Pôle Emploi. Nous suggérons simplement quelques logiciels harmonisés, rendant possibles les principaux traitements de données statistiques. La création d'un outil de diagnostic capable de mesurer la distance réelle à l'emploi, ainsi que d'évaluer précisément la hauteur des barrières à l'entrée et à la sortie du dispositif d'IAE, pourrait permettre d'adapter plus sûrement la thérapeutique à la « pathologie » et d'envisager une plus grande mobilité dans le parcours d'insertion. Rappelons qu'aujourd'hui seuls 4,8 %¹³⁰ des salariés des ACI terminent leur parcours dans une EI ou ETTI.

Certes ces quelques suggestions sur le renforcement du rôle de Pôle Emploi n'apportent pas de réponses à tous les dysfonctionnements observés dans le déploiement effectif du parcours

¹³⁰ Analyses de la DARES sur la situation de l'IAE en 2011, publiée en octobre 2013 – n° 063.

d'insertion. L'objectif poursuivi par le dispositif d'IAE est de redonner de l'employabilité aux bénéficiaires, pour qu'ils puissent (ré) intégrer durablement le marché du travail « classique ». L'accès des publics cibles à une formation de qualité se trouve ainsi au cœur de cette ambition affichée.

2.3.1.4. La formation, le parent pauvre du dispositif d'IAE

Paradoxalement, et alors que nous parlons d'un public en grandes difficultés, nous constatons que les 2/3¹³¹ des salariés en insertion ne suivent pas de formation. Sans compter que ce chiffre contient en son sein de fortes disparités territoriales, en termes d'accès aux dispositifs. Lorsque nous interrogeons les acteurs, plusieurs justifications sont avancées.

La plus fréquente est le manque de moyens. Le président de l'Inter-Réseaux (Cas 3) balaie rapidement l'argument, lorsqu'il nous fait remarquer qu'il n'a pas été possible de satisfaire toutes les demandes émanant des ETTI, alors que l'ADEC dispose de nombreuses offres de formation inaffectées. Il s'agirait donc d'abord d'un problème d'ingénierie¹³² et d'articulation des financements, plutôt que d'un manque de fonds publics. Nous avons aussi constaté que les têtes de réseaux préfèrent laisser la gestion des formations aux territoires pour assoir la dimension locale, plutôt que de la transférer à l'IRIAE. Le responsable du pôle employeurs de la CRESS considère qu'il s'agit là d'une erreur, car la centralisation est en mesure de régler une partie du problème pré-mentionné. Malgré tout, tous les territoires ne sont pas logés à la même enseigne. Certains espaces ruraux n'ont pas d'organisme de formation. Dans ce cas très précis, nous sommes bien face à un déficit de moyens.

Une autre justification est avancée de manière récurrente, celle de la prétendue inadéquation territoriale entre l'offre et la demande. Là encore, nous devons relativiser le discours émis par les structures. Lorsque nous faisons le bilan sur notre département d'observation, nous constatons que les dispositifs de formation disponibles ne sont pas remplis, faute de mobilisation des SIAE. Ces dernières ne souhaitent pas envoyer leurs salariés en insertion suivre des formations sur, par exemple, les métiers de la métallurgie ou de l'agroalimentaire.

¹³¹ Enquête réalisée par la DGEFP en 2011.

¹³² Le dispositif PAPPE-ACI permet de faire un diagnostic des besoins en formation et de mettre en place les actions collectives pour les ACI.

Elles confirment préférer orienter les bénéficiaires vers les métiers de la logistique, pour lesquels elles ont un savoir-faire avéré. Elles n'ignorent pourtant pas que le marché détruit aujourd'hui plus d'emplois dans ces secteurs, qu'il n'en crée. Cette situation ubuesque conduit à la non mobilisation de crédits formation pourtant votés, à des emplois non pourvus dans les secteurs en tension, à une plus grande marginalisation des publics en insertion, et au renforcement du cloisonnement entre les deux mondes de l'insertion et de l'entreprise traditionnelle, qui ont de plus en plus de mal à se comprendre.

Une partie des responsables de SIAE considère que le non-accès à la formation des bénéficiaires est lié aux salariés en insertion eux-mêmes. Ils souffriraient d'une aversion pour les études, ils n'en éprouveraient pas l'envie ni le besoin, ils auraient déjà suivi des modules de ce type dans leur vie professionnelle antérieure, ils ne seraient pas suffisamment mobiles, D'autres font remarquer que le financement des formations ne se fait que dans le cas d'un débouché avéré, alors que la crise économique détruit plus d'emplois qu'elle n'en crée. Même si ces éléments sont recevables, il nous semble que le problème de fond se situe ailleurs. Ce dysfonctionnement structurel trouve aussi quelques explications organisationnelles. Qui assure la production des SIAE, notamment les plus petites d'entre elles, lorsque les salariés sont en formation ? Si elles ne produisent pas, qui finance le manque à gagner ? Il est à noter que cette dernière interrogation nous ramène indirectement à une question de moyens (hommes, argent, ...). Ces questionnements ne peuvent rester sans réponses, si les pouvoirs publics souhaitent voir la tendance s'inverser. Il y a urgence, car sans formation adaptée, de préférence qualifiante¹³³, il devient bien compliqué pour les publics en insertion d'intégrer/réintégrer durablement le marché « classique » du travail.

Tout au long des sections précédentes, nous avons souligné les écarts existants entre le fonctionnement théorique du parcours d'insertion, tel que défini par les pouvoirs publics, et la réalité de son déploiement sur le territoire. Le temps est venu de nous intéresser aux conséquences de ce « désajustement » constaté sur la performance socio-économique du dispositif d'IAE.

¹³³ Un quart des salariés en insertion formés a suivi une formation qualifiante ou certifiante.

2.3.2. Le dispositif d'IAE : un bilan en demi-teinte

Dans cette section, nous abordons la notion d'efficacité/efficience du dispositif d'IAE. À ce titre, nous mobilisons le concept de performance socio-économique, perçu comme le résultat d'un processus qui « optimise » des ressources pour satisfaire des besoins humains. Nous ne souhaitons pas mettre de frontière entre le social et l'économique, ni même discuter des logiques d'antériorité de l'un par rapport à l'autre, parce que ces deux dimensions sont pour nous étroitement liées. Envisager de les séparer, de les prioriser, c'est accepter d'entrer dans une « guerre » de territoire (ce que nous prenons et à qui ?), le plus souvent stérile. Plusieurs questions se posent alors. Le dispositif d'IAE crée-t-il de la valeur ? Si oui, pour qui ? Et le fait-il de manière efficace/efficiente ?

2.3.2.1. Des bénéficiaires « piégés » dans le processus d'Insertion par l'Activité Économique

Les bénéficiaires de l'IAE sont captifs d'un système qui prédétermine leur sortie effective du dispositif, dès leur entrée dans le parcours d'insertion. De manière évidente, les dommages collatéraux causés par le durcissement d'une crise économique qui s'éternise et réduisent les opportunités d'un retour rapide sur le marché du travail. Ensuite, et dans une dynamique cumulative, les méfaits d'une présence massive des SIAE dans les mêmes secteurs d'activité conduisent à la formation d'un grand nombre de salariés à des métiers qui souffrent parfois d'un manque de débouchés, tels que le secteur de la construction, actuellement. De plus, cette concentration excessive provoque une forte concurrence inter-structures, ce qui nuit aux coopérations inter-organisationnelles. Le manque de diversification fragilise les organisations, en les rendant plus vulnérables aux aléas économiques qui secouent régulièrement ces marchés, et offre une très faible diversité en matière d'emplois. En d'autres termes, cette sur-représentation limite, dès l'entrée dans le dispositif, les possibilités de placement de salariés en insertion dans d'autres métiers, qui sont pourtant en tension, tels que la restauration ou l'hôtellerie. Les SIAE doivent de ce fait s'ouvrir rapidement à d'autres « industries », pour élargir le champ des opportunités d'embauches.

« Les SIAE sont toutes concentrées dans les mêmes secteurs d'activité » - Conseiller - Institution

« Les SIAE sont de plus en plus en concurrence entre elles et avec les entreprises traditionnelles »

- Conseiller - Institution

Un autre phénomène, à nos yeux aggravant, ampute les sorties planifiées par les pouvoirs publics. Nous faisons référence au manque de visibilité de l'IAE par les entreprises traditionnelles. Ces dernières ont une profonde méconnaissance des possibilités de recrutement offertes par les acteurs de l'insertion, alors même que certaines d'entre elles rencontrent des difficultés à recruter. Les deux mondes se côtoient peu et ne communiquent que très occasionnellement. La responsabilité est clairement du côté des instances représentatives du secteur (réseaux, Inter-Réseaux, CDIAE, ...). Nous avons également constaté que, pour les entrepreneurs, accueillir un bénéficiaire est synonyme de prise de risques. Pour limiter cette perception, il est nécessaire que les SIAE fassent de la pédagogie et changent de posture : admettre que ce n'est pas au tissu productif de s'adapter aux structures d'insertion, mais à ces dernières de « coller » au mieux aux besoins de leurs « clients » potentiels. Le rapprochement est plus que souhaitable, il est devenu indispensable.

*« Le monde traditionnel ne voit pas le monde de l'IAE. Il faudrait lever le rideau de fumée qui sépare ces deux mondes » - **Expert***

*« Nous devons apprendre à mieux communiquer sur nos métiers respectifs pour être plus visibles » - **Délégué régional – Tête de réseau***

*« Mais le problème, c'est que les SIAE ne font pas de marketing et ne sont pas très enclines à en faire » - **Expert***

Par ailleurs, le déficit de suivi (tout au long du parcours) et l'absence de bilans intermédiaires sur la situation effective des bénéficiaires se traduisent par un manque d'anticipation des sorties du dispositif, ce qui crée un goulot d'étranglement à la sortie. En n'assurant pas pleinement son rôle, Pôle Emploi se trouve démuni face à un paradoxe qu'il doit gérer. En effet, les pouvoirs publics lui demandent expressément de « recueillir » et de replacer rapidement des publics qui n'ont pas réussi à s'insérer pendant toute la durée du parcours. L'urgence de la situation conduit à de nouveaux dysfonctionnements, générés par des « solutions de dépannage », telles que l'inscription à des programmes de formation pas toujours pertinents ou la redirection des personnes vers d'autres dispositifs. En d'autres termes, il s'agit dans la plupart des cas d'un retour à la case départ. Le trésorier du PLIE confirme ainsi cette situation :

*« Les sorties dynamiques sont un leurre. Les structures n'en produisent pas, car après avoir travaillé pendant deux ans dans des structures d'insertion, aucune entreprise traditionnelle n'embauche ces salariés derrière. » - **Trésorier - PLIE***

Ces quelques constats nous conduisent à nous poser deux questions : le dispositif d'IAE remplit-il toujours sa fonction de sas de transition vers le marché du travail « classique » ? Ne confine-t-il pas ses bénéficiaires dans un processus d'assistance ? En effet, il nous semble que les salariés en insertion n'ont quasiment pas de leviers d'action sur leur parcours. Cette dépendance aux orientations stratégiques prises sur le marché de l'économie sociale et solidaire les maintient dans une forme de précarité sociale. Ces publics pourraient être considérés comme les « jouets » d'un jeu où ils sont cloisonnés pour longtemps. Le développement des ETTI nous amène à le penser sérieusement. L'opportunité, pour ces structures, de bénéficier de main d'œuvre bon marché peut rapidement devenir un enjeu économique prioritaire.

2.3.2.2. Les sorties dynamiques sont-elles durables ?

Quasi systématiquement, la situation professionnelle des publics accompagnés est évaluée à la sortie du dispositif. Cette immédiateté rend de fait impossible toute appréciation de la durabilité des solutions trouvées¹³⁴. Les EI, AI et ETTI sont typiquement dans cette configuration. De leur côté, les ACI font figure de privilégiés. La spécificité de leurs bénéficiaires et leurs modalités contractuelles d'accueil (contrats aidés) leur permettent de bénéficier d'un suivi régulier et longitudinal. En pratique, il est difficile, voire impossible, de savoir ce que sont devenus leurs salariés en insertion six mois après leur sortie effective. D'une manière générale, nous observons que le manque d'outils fiables d'évaluation à la disposition des acteurs rend hasardeuse, pour ne pas dire peu scientifique, toute tentative de mesure de l'efficacité/efficience réelle du dispositif d'IAE.

« Cinq années après leur sortie des dispositifs, où en sont les bénéficiaires des parcours d'insertion ? Personne n'en sait rien, puisque nous ne faisons pas d'études sur une période aussi longue » - Directeur – Institution

« On devrait mieux contrôler ce que deviennent les personnes sorties du parcours il y a six mois ou un an » - Expert

¹³⁴ D'un point de vue méthodologique, la DARES (2014, p. 12) admet elle-même que « la situation vis-à-vis du marché du travail déclarée à la date d'interrogation varie selon le temps écoulé depuis la sortie de la structure ». En d'autres termes, que la situation diffère avec le nombre de mois et que « toutes choses égales par ailleurs, les sortants ont d'autant plus de chances d'être en emploi qu'ils ont quitté la structure depuis un certain temps ».

Ce que disent les données officielles, c'est que les structures de mise à disposition (AI et ETTI) s'en sortent plutôt mieux et offrent un bilan acceptable, en termes de retour à l'emploi (47,8 %, pour les ETTI). En revanche, les EI et les ACI restent les mauvais élèves du classement (voir *Tableau 9*, p. 102). En première lecture, ce constat peut apparaître surprenant. En effet, les premières (EI) accueillent les publics les plus proches de l'emploi, car déjà en entreprise et donc plus « facilement insérables ». Cependant, dans la pratique, les EI n'embauchent pas les salariés en insertion à la fin de leurs parcours. À ce titre, le responsable d'une Entreprise d'Insertion (Cas 3) considère avoir pleinement conscience de son rôle dans la formation des salariés qu'il accueille, mais ne se sent aucune responsabilité envers ces derniers, pour ce qui concerne leur mise en emploi. Les seconds (ACI) accompagnent les personnes qui bénéficient d'un suivi renforcé. Leurs bénéficiaires sont *a priori* mieux préparés à une intégration progressive du marché « classique » du travail.

Essayons de comprendre ce qui se passe, en prenant les ACI pour exemple. Les statistiques à six mois les plus récentes de la DARES (chiffres de 2011¹³⁵) indiquent qu'à peine 12 % des sortants de ces organisations ont retrouvé un emploi durable et que plus des deux tiers d'entre eux sont de nouveau au chômage, les autres étant enfermés dans des situations très précaires (petits jobs, stages, inactivité, ...). Le moins que l'on puisse dire, c'est que les résultats obtenus sont décevants. Les justifications de cet échec sont multiples. Parmi celles les plus souvent mobilisées par les acteurs rencontrés, nous trouvons : la spécificité des caractéristiques socio-professionnelles des publics accueillis ; l'acuité de la crise économique, qui touche particulièrement les moins qualifiés ; la structuration du marché du travail et sa dynamique de précarisation, favorisant l'intérim et les contrats à temps partiel ; la défiance grandissante, voire la discrimination, à l'égard des publics les plus « abîmés » ; ... Toutefois, ces arguments ne nous semblent pas suffisants, d'autant plus qu'ils incriminent systématiquement les autres.

De notre point de vue, les difficultés se concentrent à deux niveaux qui interagissent : l'accès au dispositif de formation et le déficit de mobilité des bénéficiaires. Nous observons, comme nous l'avons déjà signalé (cf. § 2.3.1.4.), des barrières à l'accès aux programmes de formation qualifiante des salariés en insertion. Ces blocages sont dus, en partie, à leurs contraintes de mobilité (physique, inter-structures) et au manque de spécificité des modules de formation proposés par les organismes formateurs. Nous pouvons aussi mentionner une forme de

¹³⁵ Ce qui nous interroge sur l'intérêt et la pertinence d'une information périmée.

« passivité » des SIAE, au sein d'un système dans lequel le lobbying est de rigueur. Leur inaction condamne une majorité des publics qu'elles accueillent à se présenter, sans réelle qualification (niveau V ou inférieur), sur des marchés sur lesquels l'offre de travail est déjà importante et fortement qualifiée. Paradoxalement, il est intéressant de mentionner que le sujet de la certification des compétences acquises à la sortie par les bénéficiaires (justificatif, attestation, ...) est au cœur des préoccupations des structures d'accueil. Se posera alors la question de leur reconnaissance/acceptation par les futurs employeurs. Nous mesurons ici l'ampleur du défi qui les attend.

Malgré tout, les structures du secteur de l'insertion ne portent pas seules la responsabilité de la faiblesse des résultats obtenus. D'autres macro-facteurs interagissent négativement, notamment ceux relatifs à la permanence de la segmentation des politiques publiques. Le cloisonnement n'est pas propice au traitement transversal, d'une problématique aussi complexe que celle de l'IAE. En effet, elles n'ont pas l'entière maîtrise du processus dans lequel elles sont engagées. La qualité de l'accompagnement socio-professionnel pendant le parcours d'insertion des salariés dépend, en grande partie, d'autres acteurs publics et/ou privés externes. Que dire de l'implication variable des élus et institutionnels locaux, des spécificités du bassin d'emploi sur lequel elles évoluent, ... Si aujourd'hui ces dimensions sont abordées dans le « nouveau dialogue de gestion », ces dernières sont malgré tout insuffisamment prises en compte.

Si l'État ne marque pas d'empressement pour mettre en place un suivi réel et permanent du devenir des bénéficiaires du dispositif d'IAE, c'est peut-être parce qu'il en appréhende d'avance les conclusions. Ces dernières pourraient le contraindre à admettre que le processus d'insertion, dans son fonctionnement actuel, n'est pas suffisamment efficient ni efficace. Nous émettons cette hypothèse car les données ne nous semblent pas très compliquées à obtenir. Le chef de projet du terrain Cas 1 le confirme. Il fait remarquer, très justement, que toute personne sortie du parcours reste néanmoins titulaire d'un numéro de sécurité sociale. À ce titre, elle peut être répertoriée et classée dans une catégorie, ou dans une autre : chômeur, en formation, salarié, sans activité, ... Si elles sont salariées, il serait alors aisé de collecter des données sur la réalité des emplois occupés : employeur, localisation, secteur d'activité, type de contrat, ...

2.3.2.3. Des besoins partiellement satisfaits

Après avoir présenté, depuis le début de notre travail, l'ensemble des moyens mobilisés dans le cadre de la territorialisation du dispositif d'IAE, nous nous intéressons ici à la satisfaction des besoins des bénéficiaires du parcours d'insertion et à la question du retour sur investissement pour la collectivité.

Les conclusions de l'enquête de la DARES (2014, n° 020) montrent que les bénéficiaires du dispositif d'IAE considèrent globalement que leur situation socioprofessionnelle s'est améliorée à l'issue de leur parcours, même si la réalité du marché du travail complexifie toujours leur intégration/réintégration durable. Ce sont majoritairement les salariés des ACI et EI qui expriment une relative satisfaction de leur passage et de leur accompagnement au sein de leur structure d'accueil (respectivement 70 % et 51 %), tant sur le plan technico-socio-professionnel que pour l'accès aux dispositifs de formation. Les critères d'évaluation mis en avant sont le plus souvent la fréquence des contacts, la disponibilité des personnels et la qualité des conseils et du suivi. Les critères retenus nous amènent à relativiser les résultats enregistrés par les deux catégories d'organisations précitées. En effet, la bonne appréciation de leurs salariés en insertion est due, en partie, à leur présence quotidienne, sur une longue période, dans les locaux de leur SIAE de rattachement. Le temps et les effets de proximité (physique, mais aussi affective) démultiplient les opportunités de formations et de rencontres régulières non programmées.

Si nous admettons cette interprétation, nous comprenons mieux la sous-appréciation qualitative des autres catégories de structures sur le même sujet. En effet, dans les SIAE de mise à disposition de personnels (26 % pour les AI et 30 % pour les ETTI), le quotidien de leurs publics se construit hors les murs, sur des parcours d'insertion statistiquement plus courts. Les possibilités d'accéder à la formation sont amoindries pour des questions de temps, mais aussi de besoins (les salariés sont plus proches de l'emploi), et le suivi ne peut s'organiser qu'administrativement, autour d'une planification plus ou moins respectée dans la pratique. Quant au faible accès à la formation des bénéficiaires du dispositif, nous avons précédemment avancé quelques éléments d'explication aux effets cumulatifs, tels que ; inadéquation offre/demande sur le territoire de référence ; mobilité réduite des salariés en insertion ; complexité du dispositif ; financement, ...

Traiter de l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE implique aussi de ne pas occulter la question du retour sur investissement pour la collectivité des fonds publics investis dans le secteur. Le sujet fait débat et donne naissance à des interprétations économiques qui ne sont pas toujours très rigoureuses. Les acteurs de l'Insertion par l'Activité Économique défendent farouchement l'idée d'une création de valeur additionnelle, par stimulation de l'activité économique des territoires. Cette dernière permettrait d'entrer dans un cercle vertueux de croissance, en favorisant l'accroissement local des rentrées fiscales. Un autre bénéfice est régulièrement mis en avant : celui de la réduction de la charge collective du chômage, en atténuant le nombre d'allocataires potentiels aux dispositifs d'assistance (aides sociales, ASS, RSA).

Si ces arguments sont recevables, leur effet démonstratif reste toutefois partiel. En effet, cette approche néglige la notion de coût d'opportunité, c'est-à-dire celle d'une autre utilisation possible des fonds publics engagés. Qu'aurions-nous pu financer avec cet argent immobilisé dans le secteur de l'IAE ? En se focalisant sur la dimension comptable du chiffre, les argentiers nationaux en oublient sa dimension économique. Comme dans tout processus d'investissement, il est nécessaire de prendre en compte le coût de renoncement à la liquidité immédiate. Les bénéfices qu'il est possible de tirer d'un choix alternatif sont susceptibles d'impacter négativement les extrapolations optimistes précédentes.

Un autre facteur vient également tempérer l'enthousiasme des acteurs de l'IAE. En effet, si le secteur stimule l'activité économique locale, à qui ces structures prennent-elles les parts de marché, dans le contexte de crise nationale ? Nous sommes sur des activités non « délocalisables », évoluant sur des marchés souvent saturés. La croissance est quasi nulle. Cela signifie que la suractivité des uns engendre la sous-activité des autres. La baisse enregistrée dans les carnets de commandes des entreprises traditionnelles se traduit généralement par une adaptation mécanique de l'outil productif, peu favorable à l'emploi et aux rentrées sociales et fiscales.

Ces quelques exemples nous permettent de constater qu'il n'est pas simple d'avancer une fourchette pertinente en la matière, peut-être parce que la vraie question ne se pose pas en ces termes. La plus-value pour la société est certainement moins économique-financière que sociale. Le nécessaire maintien d'une cohésion sociale sur le territoire national interdit l'inaction.

L'alternative nous apparaît plutôt dans la conduite d'une recherche d'une meilleure utilisation de l'argent public, que dans la réaffectation des fonds vers d'autres postes budgétaires.

Dans ce chapitre, nous avons montré qu'une approche macroéconomique des problématiques d'Insertion par l'Activité Économique conduit l'État à concevoir un processus de territorialisation du dispositif d'IAE qui porte en lui les « germes » de son inefficience. En n'associant pas toutes les parties prenantes à l'élaboration du diagnostic territorial offres/besoins d'insertion, en rationalisant de manière uniforme et mécaniste les dépenses publiques, en changeant régulièrement les règles du « jeu », les pouvoirs publics perturbent le fonctionnement du secteur, et fragilisent le réseau d'acteurs chargés de la mise en œuvre du dispositif sur le territoire.

Nous avons également constaté le manque de compétences, de professionnalisme et de connaissance de l'IAE de certains acteurs-relais (agents Pôle Emploi, bénévoles-dirigeants, élus, ...), et ses conséquences en termes de dysfonctionnements du dispositif : fautes de gestion, déficit communicationnel, incapacité à monter des dossiers complexes de financement, ... Par ailleurs, la réforme du financement de l'IAE (initiée en 2014), ne règle pas tous les problèmes, et les imperfections du système (permanence des financements croisés, complexité du FSE, logique d'attribution des fonds publics, ..) continuent de pénaliser le développement du secteur. Nous avons montré le manque de pertinence des seuls critères quantitatifs d'évaluation mis en place par les pouvoirs publics, pour juger de la performance socio-économique globale des SIAE, et les effets pervers d'un management étatique centré sur les résultats, en termes de sélection à l'entrée, d'accroissement de la concurrence inter-structures, ... Enfin, nous avons mis en évidence que le parcours théorique d'insertion ne résiste pas à l'épreuve du réel. De ce fait, le dispositif d'IAE présente un bilan en demi-teinte : effet de « nasse », incapacité à mesurer la durabilité des sorties dynamiques, besoins des bénéficiaires partiellement satisfaits, ...

La mise en œuvre territoriale d'une politique publique nécessite la coopération de nombreux acteurs locaux et un pilotage fin de l'action collective pour être efficace. La Partie II traite des coopérations inter-organisationnelles territorialisées (chapitre III) et de leurs modalités de pilotage dans le dispositif d'IAE (chapitre IV).

Conclusion de la Partie I

Dans cette première partie, nous avons montré la difficulté de délimiter le « bon » échelon territorial de l'action publique car, en tant que « *construit socio-économique* » (GILLY et PERRAT, 2003), le territoire est à l'étroit dans les circonscriptions administratives définies par les pouvoirs publics. Cette problématique est réelle, lorsqu'il s'agit de la territorialisation du dispositif d'IAE. Résolument macroéconomique dans son appréhension, la politique d'Insertion par l'Activité Économique est territorialisée dans un contexte de faibles connexions avec les autres politiques publiques, telles que l'emploi, le logement, l'aménagement du territoire et la formation. Pourtant, toutes ces dimensions sont inter-liées, lorsqu'il s'agit de l'employabilité de bénéficiaires durablement éloignés du marché « classique » du travail, et le plus souvent en situation de grande précarité. Nous avons constaté que l'insuffisante transversalité dans le traitement de l'insertion, ainsi que la rigidité du cadre de fonctionnement du secteur perturbent le déploiement territorial de la politique d'IAE.

La performance du déploiement de la politique d'IAE repose en partie sur la qualité du diagnostic sur l'adéquation offres/besoins d'insertion sur le territoire de référence. Or, toutes les parties prenantes ne sont pas associées à son élaboration, ce qui pose la question de sa pertinence et confirme la verticalité du processus de conception des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique. Cela a des conséquences. Les SIAE s'approprient avec difficultés une politique construite sans elles. L'existence de doublons, de gaspillages, une sous-représentation de structures sur certaines communes, ... renvoient l'image d'un maillage « imparfait », générateur d'un différentiel territorial de traitement de l'insertion.

De leur côté, la réforme des politiques publiques (MAP, LOLF) et la politique de « stop and go » de l'État constituent un environnement politico-légal contraignant et volatil, ce qui occasionne des perturbations dans le fonctionnement du secteur (lourdeurs administratives, incertitude, retards de paiement). Si la réforme du financement de l'IAE (2014) est un incontestable progrès, elle ne parvient pas à endiguer la permanence des financements croisés et des régimes spéciaux. En différenciant les traitements, les décideurs entretiennent les particularismes, sanctuarisent les effets de seuil, et entretiennent des inégalités de traitement (responsables politiques plus engagés que d'autres). Nous avons constaté que les collectivités territoriales se considèrent comme des acteurs de second plan dans l'IAE. De ce fait, elles orchestrent leurs actions locales en fonction de leurs priorités et de leur plus ou moins grande

sensibilité au sujet de l'insertion. Au niveau de l'Europe, la lourdeur et la complexité du Fonds Social Européen (FSE) dissuadent les structures de solliciter des fonds européens, pourtant disponibles et incomplètement utilisés.

Nous avons insisté sur la « *dérive quantitativiste* » du système d'évaluation de la performance des SIAE instauré par l'État. Les résultats attendus sont uniformes, et les critères retenus n'évaluent que très modestement la dimension psycho-sociale du travail quotidien des structures d'insertion. Nous avons également mis en évidence les effets pervers d'un management centré sur les seuls résultats, notamment le renforcement de la concurrence inter-structures, les pratiques déviantes de sélection dans le recrutement des bénéficiaires et le caractère anxiogène de la procédure de conventionnement. Notons que, si les SIAE sont souvent critiques sur les modalités d'évaluation de leur performance, elles ne proposent pas de réelle solution alternative.

Nous avons montré que le système IAE présente une grande diversité d'acteurs. Dans cet ensemble, les SIAE sont majoritairement de petite taille, fortement dépendantes des subventions publiques, et fragiles financièrement. Les dirigeants des structures (souvent des bénévoles) présentent un niveau de compétences en gestion insuffisant, dans un contexte où la rigueur budgétaire est une priorité. Cela nous a conduit à considérer que la montée en professionnalisme des structures est une nécessité. Une « armée trop dispersée » ne nous paraît pas en mesure de faire face à la montée en complexité des enjeux et des problématiques à régler, en termes d'Insertion par l'Activité Économique. Les structures ont pris conscience de cet impératif, puisqu'elles s'engagent progressivement dans un processus de certification.

Au terme de cette première partie, nous avons considéré que l'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE n'était pas probante, à la lecture des résultats enregistrés. Le dispositif ne touche pas nécessairement les bonnes cibles, certaines relèvent plutôt du médico-social. La sélection à l'entrée est une réalité, bien qu'assez difficilement admise par les acteurs. Les salariés sont captifs du parcours d'insertion dans lequel ils sont orientés, par manque de mobilité inter-structures et d'anticipation de leur sortie. La formation, indispensable au développement et renforcement de l'employabilité, est le parent pauvre du dispositif. La traduction de ces dysfonctionnements se lit aussi dans les performances en demi-teinte des SIAE, en termes de sorties dynamiques. De plus, l'absence d'un suivi moyen et long termes des bénéficiaires ne permet pas de porter un jugement sur la durabilité de leur (ré) insertion du

marché « classique » du travail. Ce déficit informationnel nous a conduit à considérer que si l'État ne marque pas d'empressement pour mettre en place un suivi réel et permanent du devenir des bénéficiaires, c'est parce qu'il en appréhende d'avance les conclusions. Cela pourrait le contraindre à admettre que le fonctionnement actuel du processus d'insertion n'est pas efficient.

Si les dysfonctionnements constatés dans le processus de territorialisation de la politique d'Insertion par l'Activité Économique expliquent une partie de l'inefficience du dispositif d'IAE, ils ne sauraient être une explication suffisante. D'autres sources sont envisageables. En effet, la mise en œuvre territoriale d'une politique publique nécessite la coopération des acteurs impliqués localement (Chapitre III), et le pilotage effectif de l'action collective (Chapitre IV).

PARTIE II

Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles dans le dispositif d'IAE

Introduction de la Partie II

Cette deuxième partie traite des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et de leur pilotage dans le cadre du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique. Elle s'intéresse en particulier aux conditions du passage des *relations* aux *coopérations* inter-organisationnelles et à la manière dont les coopérations sont abordées dans la littérature en sciences économiques et de gestion. Les éléments de définition précisés et enrichis par les matériaux de terrain (études de cas) conduisent à proposer un « idéaltype » coopératif, à partir duquel nous établissons un lien entre le contexte des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et le niveau de performance socio-économique enregistré dans chacun des trois cas d'expériences coopératives étudiés.

L'analyse du fonctionnement effectif du secteur de l'Insertion par l'Activité Économique met en évidence les principaux freins aux coopérations inter-organisationnelles, dans le cadre de la mise en œuvre territoriale du dispositif d'IAE. La comparaison de nos résultats avec ceux obtenus par Xavier PIERRE (2010) dans le champ de l'efficacité énergétique, permet d'identifier des *invariants*, susceptibles d'être pris en compte lors de l'élaboration des processus de territorialisation des politiques publiques nationales.

L'observation des pratiques de gouvernance dans le secteur de l'IAE fait apparaître de nombreux dysfonctionnements, notamment au sein des lieux d'expression de la gouvernance locale. En examinant les modalités de pilotage effectivement mises en œuvre dans les trois terrains de recherche, nous établissons un lien entre la qualité du pilotage et le niveau de performance socio-économique enregistré. Ces résultats nous conduisent à proposer un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées, afin d'améliorer l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE. Cet outil que nous suggérons vise à améliorer les pratiques de négociation entre les structures et les pouvoirs publics représentés par la DIRECCTE. Le plan de la Partie II est le suivant :

- Chapitre III : Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE
- Chapitre IV : Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées : analyse et proposition d'amélioration

CHAPITRE III

Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE

La première partie de notre travail de recherche s'est attachée à présenter une mise en perspective globale du secteur de l'IAE, pour mieux en appréhender l'hétérogénéité et la complexité. Cependant, la compréhension du cadre ne suffit pas toujours à construire une connaissance approfondie de la réalité de son fonctionnement. C'est principalement pour cette raison qu'un changement de focale a été opéré, afin de favoriser une observation du niveau d'interaction des organisations, dispositifs et acteurs qui structurent le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique.

Dans ce chapitre, l'approche axée sur les spécificités des parties prenantes fait place à un recentrage sur l'analyse des relations interactives entre elles. L'intérêt est porté sur la nature des liens que les parties prenantes entretiennent, sur leur territoire de référence.

Dans un premier temps, sont présentées les conditions du passage de l'état de *relations* à celui de *coopérations* inter-organisationnelles, ainsi que les caractéristiques d'un cadre coopératif favorable (3.1.). Puis, dans un second temps, un état des lieux de la réalité coopérative des acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE est réalisé, afin d'établir un premier lien entre le contexte dans lequel s'expriment les coopérations inter-organisationnelles, et le niveau de performance socio-économique enregistré dans chacune des études de cas traitées (3.2.).

3.1. Des relations aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées

Dans cette première partie, les contours de la notion de relations inter-organisationnelles territorialisées sont précisés. Il s'agit de comprendre ce qui motive les individus et/ou organisations à entrer en relation. Une proposition de définition du terme de « *coopérations inter-organisationnelles territorialisées* » est proposée après avoir souligné que la coopération est un concept très souvent mobilisé, mais finalement assez peu étudié dans sa réalité fonctionnelle. Enfin, à partir des matériaux bibliographiques et de terrain un « modèle » est proposé de ce que pourrait être un contexte coopératif plus favorable.

3.1.1. Les relations inter-organisationnelles territorialisées

Cette section traite des relations inter-organisationnelles et de ce qui les motive.

3.1.1.1. La notion de relations inter-organisationnelles territorialisées

FORGUES *et al.*, (2006, p. 17) définissent les relations inter-organisationnelles (RIO) « *comme des liens, nourris à la fois socialement et économiquement, entre organisations* ». Cette définition apparaît en première lecture réductrice dans sa formulation, mais présente aussi l'avantage de poser clairement le cadre de réflexion. En associant deux logiques souvent opposées (l'économique et le social), elle offre un angle d'attaque possible des potentielles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des interactions entre structures. Un exemple propre au secteur de l'IAE peut être mis en avant. Nous avons constaté que des éducateurs sociaux de SIAE, avant tout portés par le sens qu'ils attribuent à leur mission (reconstruire les bénéficiaires), ont des difficultés à entretenir des relations spontanées avec les évaluateurs (DIRECCTE, notamment). Cet exemple illustre le caractère « *géographiquement situé* » de ces échanges et permet de mobiliser le concept de « *relations inter-organisationnelles territorialisées* », introduit par PIERRE (2010, p. 15) dans sa thèse de doctorat.

La littérature en sciences économiques, comme celle en sciences de gestion, a tendance à aborder la notion de « *relations inter-organisationnelles territorialisées* » sous un angle descriptif et explicatif, et peu prescriptif. Elle considère le plus souvent les acteurs interactifs locaux comme des entités désincarnées (institutions, organisations, agents macro-économiques), des « *boîtes noires* » qui agissent dans leur environnement de proximité de manière prévisible. La théorie des contrats, initiée dans les années 1970, en est un exemple. En effet, elle offre une vision mécaniste et rationnelle des Relations Inter-organisationnelles, et de ce fait érige un cas particulier en généralité. Or, l'observation de terrain met plutôt en scène une complexité relationnelle, au sein de laquelle les jeux d'acteurs, les comportements opportunistes et autres individualismes sont légion. Bien que séduisante dans un monde parfait, l'intérêt de cette théorie semble limité par le simple fait qu'elle occulte toutes les spécificités comportementales et cognitives des individus qui composent chacune de ces personnes morales.

Elle sous-estime notamment le fait que derrière les organisations se cachent des individus, qui entrent plus facilement en relation lorsqu'ils partagent conjointement une certaine proximité

organisationnelle, c'est-à-dire une capacité mobilisable à se coordonner « *cognitivement et politiquement* » (TALBOT, 2009, p. 17). Il est admis que le fait d'être proches, aux sens spatial et social du terme, ne garantit pas à lui seul l'interaction. L'indigence des relations de quartier ou de bureau en sont une illustration. La pauvreté relationnelle de nos quotidiens est une bonne représentation de la faiblesse explicative de la proximité géographique, dans le processus de coordination entre les agents. Il ne suffit pas de se croiser tous les jours, d'échanger quelques mots régulièrement pour avoir mécaniquement envie de partager quelque chose ensemble, et encore moins de co-construire un quelconque projet commun.

Le chapitre introductif de cette thèse s'est attaché à présenter l'intérêt du concept de proximité pour la compréhension des relations inter-organisationnelles, d'autant plus, pour celles qui sont inscrites dans des logiques territoriales. Cette notion complexe est à présent appréhendée comme une ressource structurelle, un construit mental collectivement partagé. En d'autres termes, elle est abordée ici sous l'angle de TALBOT (2009, p. 11), comme un « *fait institutionnel non réductible* », qui comporte en son sein une dimension spatiale et une dimension non spatiale. Dans ce contexte particulier, « *la proximité se voit attribuer par les acteurs qui se reconnaissent proches une fonction de mise en disponibilité relationnelle* », sans pour autant être une garantie absolue de liens effectifs. Elle offre une prédisposition à l'échange, sans le prédéterminer. Elle le rend envisageable, mais pas systématique. À titre d'exemple, dans le secteur de l'IAE il est possible d'observer une forte proximité géographique et pourtant une assez faible proximité institutionnelle. Cette situation s'explique par la multiplicité des schémas cognitifs portés par les organisations impliquées. La conséquence de cette distance est perceptible dans l'intensité variable des relations tissées entre les différentes parties prenantes engagées dans le dispositif.

En adoptant l'idée de l'existence d'une potentialité relationnelle, nous partageons le point de vue de PECQUEUR et ZIMMERMANN (2004, p. 20), pour qui la profondeur de l'ancrage territorial partagé détermine « *la probabilité d'apparition d'une relation ou celle du renforcement ou de l'affaiblissement d'une relation existante* » entre les acteurs impliqués. Cette analyse relativise sérieusement la notion d'espace administratif de référence, puisque le lien social transcende les limites géographiques du territoire, de manière quasi systématique.

De son côté RALLET (2002, p. 22) souligne que « *les effets de proximité sont produits par l'articulation entre les relations inter-organisationnelles et les relations inter-individuelles* ».

L'analyse des pratiques, dans notre secteur de référence, nous a permis d'observer que la proximité relationnelle entre les acteurs, c'est-à-dire le fait de bien se connaître, conditionne fortement la fréquence et le suivi des relations qu'ils entretiennent avec certains, plutôt qu'avec d'autres. D'une manière plus générale, GILLY et PECQUEUR (1997) parlent d'un « *dedans* » et d'un « *dehors* » pour exprimer cette notion de discrimination ou d'interactions sélectives. Il n'est pas excessif d'affirmer qu'il existe aussi des liens discriminants et durables au sein de l'IAE. La première tentative de rapprochement des têtes de réseaux (Cas 3), au sein de l'Inter-Réseaux régional, à la fin des années 1990, illustre assez bien cela. Cette dernière a échoué du fait de la dimension interpersonnelle des relations entretenues par les directeurs de l'époque, fortement repliés sur leurs idéologies et leur vision corporatiste respectives.

« Il ne faut pas oublier qu'à la fin des années 1999-2000, on avait déjà amorcé un rapprochement, mais ça a vite « foiré ». Tout simplement parce que les dirigeants de l'époque étaient pétris d'idéologies et ne voulaient pas lâcher le moindre centimètre carré. Mais en plus, il existait, et il existe toujours, une concurrence de fait entre l'UREI¹³⁶ et le COORACE¹³⁷. Sur le papier, nous étions sur des activités différentes. Le COORACE représente des AI, essentiellement concentrées sur les services à la personne à domicile, et l'UREI, les entreprises d'insertion. Mais les deux têtes de réseaux vont créer des ETTI et vont se faire rapidement concurrence sur le territoire » -

Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI

« Ces histoires individuelles renforcent les corporatismes. Il y a encore aujourd'hui des adhérents COORACE qui détestent les adhérents de l'UREI, et inversement. Que voulez faire contre cela, c'est viscéral » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Président**

Dans l'extrait de phrases témoins ci-dessus, notons que l'argument concurrentiel sert d'alibi aux hostilités. Aux dires des actuels dirigeants de l'Inter-Réseaux, les individus engagés dans le premier projet de rapprochement ne s'appréciaient tout simplement pas, et ne s'aiment pas forcément beaucoup plus aujourd'hui.

« Ils se comportaient un peu comme des frères ennemis » - **Cas 3 – Inter-Réseaux - Président**

D'une certaine façon, cette anecdote confirme l'importance de la prise en compte de la dimension inter-individuelle, dans la compréhension des relations inter-organisationnelles.

¹³⁶UREI : Union Régionale des Entreprises d'Insertion.

¹³⁷COORACE : fédération des COmités et ORganismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi.

Mais en filigrane, elle souligne aussi les dangers potentiels des « réseaux » construits sur de telles logiques, et le principal d'entre eux est l'entre soi. L'autarcie et la potentielle dérive « sectaire » deviennent alors envisageables, pour ne pas dire fortement probables. Une fois inscrits dans une dynamique d'enferment et de communautarisme, les membres actifs de ce tout constitué encourent le risque de déconnexion, voire disjonction, avec un environnement en constante évolution (UZZI, 1997).

Cependant, il ne s'agit pas de s'inscrire dans un angélisme excessif et une posture plus pragmatique peut rapidement conduire à admettre que « *tirer le meilleur parti des relations inter-organisationnelles impose de choisir soigneusement ses partenaires* » (FORGUES et al., 2006, p. 21). Il est alors possible d'envisager l'hypothèse qu'une partie des attributs de l'efficacité/efficience des politiques territoriales se niche dans ce système discriminatoire.

En synthèse, cette sous-section permet d'avancer que les organisations ne sont pas des agents économiques désincarnés, mais des entités constituées avant tout d'individus. Que ces derniers peuvent se côtoyer régulièrement, être proches physiquement, au sens géographique du terme, et pourtant ne pas chercher à entretenir des liens sociaux et/ou économiques plus étroits. Que la probabilité relationnelle est d'autant plus élevée que la proximité organisationnelle est forte. Qu'au sein de leurs relations, les acteurs sont sélectifs, et parfois même font preuve de comportements discriminatoires et que cette discrimination peut expliquer aussi le succès de la mise en œuvre des politiques territoriales.

Le cadre du terrain Cas 1 permet de constater que le directeur du Club de dirigeants accepte de monter le projet avec un ensemblier qu'il connaît bien (et avec aucun autre). Il est possible d'avancer l'hypothèse que cette relation choisie peut avoir joué positivement sur la performance enregistrée par ce dispositif.

Cette liberté apparente d'entrer (ou non) en relation, dont disposeraient les acteurs agissants, conduit à s'interroger sur les motivations qui poussent (ou contraignent) ces derniers à se mettre effectivement dans une dynamique relationnelle.

3.1.1.2. Des relations inter organisationnelles motivées par l'intérêt

L'approche dialectique (DE ROND et BOUCHIKHI, 2004), positionne l'inter organisationnel comme un champ de forces en opposition, « *marqué par des tensions fondamentales comme celles opposant la coopération et l'individualisme, le partage et l'épreuve de force, la confiance et l'opportunisme, ou encore le formel et l'informel* » (FORGUES et al., 2006, p. 18). Une vision duale du comportement qui cantonne les acteurs à choisir entre un pôle positif et un autre négatif. Ce conditionnement pavlovien conduit nécessairement les acteurs à arbitrer en permanence entre comportement coopératif et conflictuel, en fonction des enjeux situationnels auxquels ils sont confrontés. Est-ce à dire concrètement que les échanges inter-organisationnels de type relationnel, dans lesquels le niveau de risques économiques et/ou sociaux perçus est faible, favorisent plus naturellement la collaboration positive, que ceux de type transactionnel ? Incontestablement, nous avons observé que lorsque les engagements financiers sont importants, la relation tissée, ou envisagée, est très rationnellement prudente et retenue.

Malgré tout, le choix n'est jamais complètement binaire. Le niveau de coopération est variable et s'ajuste graduellement en fonction de l'intensité du curseur entre ces deux pôles opposés, tout en restant fortement engagé dans un rapport dialectique entre coopération et conflit (PERROUX, 1969 ; SAVALL et ZARDET, 2006). La question qui se pose quasi systématiquement est : comment arriver à un équilibre entre ces deux bornes dans les relations entre les acteurs. (DAS et TENG, 2000 ; PARK ET UNGSON, 2001) ? « *La littérature montre que, s'il n'est pas possible de résoudre de manière définitive ces tensions, il est possible d'envisager une forme d'équilibre qui leur permette de s'exprimer de manière constructive* » (FORGUES et al., 2006, p. 24).

Cette lecture comportementaliste, bien que séduisante, ne peut masquer totalement une vision plus fonctionnaliste des relations inter-organisationnelles, qui montre que les relations entre les organisations s'opèrent le plus souvent au sein d'« *arènes* » GALASKIEWICZ (1985), et dans un climat d'incertitude grandissante. La vitesse de changement des variables environnementales (économiques, juridiques, sociétales), l'acuité de la crise économique, la mondialisation et la globalisation des marchés ont un impact sur l'« *environnement d'affaires* » (LEFAIX-DURAND et al., 2006). Ces variations parfois brutales de l'environnement intensifient la concurrence entre les entreprises, ce qui oblige ces dernières à s'adapter et à modifier leurs comportements naturels. Elles ne peuvent plus s'isoler, vivre cachées ou même se dissocier d'un système, dans lequel l'interaction est devenue la règle. L'instinct de survie pousse alors

les organisations à mettre en convergence et/ou en complémentarité leurs intérêts respectifs, et à coopérer, pour pouvoir avoir une chance de s'inscrire dans un processus de négociation intégrative (WALTON et Mc KERSIE, 1965), selon une perspective qu'elles espèrent positive (gagnant-gagnant). Dans les sections suivantes, les développements porteront sur le fait que la coopération inter-entreprises n'est pas nécessairement un antidote absolu à l' « *hyper compétition* », mais qu'elle est le plus souvent un générateur d'espaces conflictuels aggravant (D'AVENI, 1995).

Si les organisations se rapprochent pour faire face à la compétition qui s'intensifie sur leurs marchés, elles le font aussi pour des raisons très individualistes et opportunistes. Dans les relations qu'elles entretiennent entre elles, elles cherchent à obtenir des actifs, qu'elles ne sont pas en mesure de se procurer seules, à capter de l'information, susceptible de leur conférer un pouvoir politique (lobbying), mais aussi à gagner en légitimité (BARET et *al.*, 2006). Ci-dessous, sont présentés quelques extraits de verbatim, issus des entretiens qualitatifs (Cas 2).

« L'association régionale a été créée par des bailleurs sociaux, qui ont vu dans les contrats aidés de l'époque une véritable aubaine. Ils se sont dits, on se regroupe et avec les contrats aidés (TUC, ...), on va pouvoir faire entretenir notre patrimoine immobilier à moindre coût, et on bénéficiera de l'image positive que donne le vocable insertion » - Cas 2 – EI – Directeur général

« Pour les bailleurs sociaux, l'insertion a été plus une opportunité de surfer sur du financement facile, qu'une réelle vocation » - Expert – Cas 2 – Communauté urbaine – Responsable du service stratégie

Du même coup, les liens qu'elles tissent sont très occasionnellement désintéressés, le but recherché restant prioritairement la construction d'un avantage concurrentiel, par une meilleure articulation des aptitudes, ressources et compétences. COLLETIS et PECQUEUR (1993, p. 503) émettent l'hypothèse que les acteurs rechercheraient à faire jouer les « *effets de la proximité (...), lorsqu'ils permettent de retrouver des avantages comparés que la concurrence sans coopération ne permet pas d'obtenir* ». Dans ce cas, les relations inter-organisationnelles conduisent à des jeux subtiles de dépendance plus ou moins réciproque, et donc de pouvoir plus ou moins fort. Ce qui pose la question de la liberté effective au sein de ce nouvel ensemble constitué. Ce phénomène est mis en lumière par la théorie de la dépendance aux ressources (PFEFFER et SALANCIK, 1978), et souligne la vulnérabilité et l'impact négatif sur le pouvoir réel de négociation des acteurs impliqués. La relation d'interdépendance entre les ressources et

les orientations stratégiques des organisations en relation, ne doit pas pour autant être négligée. Lorsque les objectifs individuels sont très différents (une entreprise et l'administration fiscale, par exemple), cela crée un terrain naturel à la construction d'un espace potentiellement conflictuel, et donc peu favorable à la collaboration et/ou coopération.

Dans leur approche de la « *théorie de l'échange social* », LAMBE et al. (2001) grossissent le trait en considérant que ce qui motive prioritairement les relations inter-organisationnelles, c'est avant tout l'intérêt personnel. Elles seraient guidées principalement par la recherche individualiste du gain et laisseraient espérer, pour les organisations qui les construisent, des retombées positives.

« Pour les bailleurs sociaux, l'association régionale était aussi un formidable vivier de recrutements potentiels. Nous formions, en interne, des personnes qui pouvaient devenir nos futurs gardiens d'immeubles » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale

« L'association régionale nous a permis de nous rapprocher du Conseil général car, à cette époque, il n'aidait pas les EI » - Cas 2 – EI – Directeur général

« Pour le Conseil général, ça lui permettait de caser ses Rmistes dans l'association régionale. On fonctionnait un peu en circuit fermé » - Cas 2 – EI – Directeur général

Même si « *entre partenaires au pouvoir asymétrique, la relation d'échange s'avère être une opération compliquée* » (GUNDOLF et JAOUEN, 2008, p. 45), les relations inter-organisationnelles restent une composante centrale de la notion de création de valeur. Elles demeurent une opportunité d'adaptation aux mutations de plus en plus rapides de l'environnement. Il est à noter ici que le terme de valeur est largement galvaudé et que sa définition ne fait pas consensus en recherche. En effet, il existe une très grande variété d'indicateurs existants, lorsqu'il s'agit de l'évaluer (économiques, sociaux, environnementaux, ...). Malgré tout, la perception qu'en ont les acteurs économiques est généralement le résultat d'un différentiel entre bénéfices retirés et coûts générés, le solde incluant les éventuels « *sacrifices* » à court terme. « *La création de valeur est alors comprise comme le processus qui restitue aux parties prenantes des avoirs qu'elles jugent importants* » (LEFAIX-DURAND et al., 2006, p. 207).

Cette dimension de la notion de gain est déterminante, car elle permet de prendre en compte la notion de coûts psychologiques dans l'évaluation de la mise en œuvre des relations inter-

organisationnelles. En d'autres termes, elle invite à ne pas négliger la représentation qu'ont les acteurs, quant aux risques liés aux transferts de technologie, de savoir-faire et de compétences, au temps et à l'énergie à consacrer au « réseautage », et aux éventuels coûts de rupture. Ces menaces sont perçues comme des sources de destruction de valeur et sont susceptibles d'agir comme des freins relationnels. Il est donc nécessaire de lever ces appréhensions pour envisager un rapprochement bénéfique.

L'approche de l'inter-organisationnel conditionne fortement la lecture qu'il est possible de faire des relations que tissent les organisations entre elles. Que les relations inter-organisationnelles sont très rarement désintéressées, mais le plus souvent contraintes par le contexte concurrentiel, ou favorisées par les comportements individualistes et opportunistes des acteurs.

Si l'intérêt individuel et/ou collectif agit comme une force d'attraction au sein des relations inter-organisationnelles, ce dernier ne garantit pourtant pas une coopération effective. D'autres facteurs nécessitent d'être mobilisés pour franchir le cap coopératif. Ceux-ci sont présentés dans la section suivante.

3.1.2. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées

Cette section développe l'idée selon laquelle la coopération est souvent mobilisée, mais paradoxalement assez peu abordée du point de vue de sa réalité fonctionnelle. La science économique traite régulièrement de ce concept, mais au final, elle en offre un cadre explicatif assez peu pertinent alors que les sciences de gestion semblent plus avancées sur le sujet, depuis l'ouverture de la « *boîte noire* ».

Une définition des « *coopérations inter-organisationnelles territorialisées* » est proposée afin de mettre en évidence des conditions nécessaires à la constitution d'un cadre coopératif favorable. L'objectif poursuivi est de parvenir à l'élaboration d'un « idéaltype », permettant de comparer notre modèle aux données collectées sur nos terrains de recherche (deuxième partie de ce chapitre), selon une approche gestionnaire.

3.1.2.1. La coopération : un concept souvent mobilisé, mais assez peu abordé dans sa réalité fonctionnelle

Avant toute chose, il est à préciser, que si les politiques publiques relèvent principalement des sciences politiques, il est aussi possible de constater que malgré tout l’empreinte de l’économie reste profonde. D’ailleurs, lorsqu’il s’agit de leur évaluation, la question de la primauté de l’économique sur le politique ne se pose même plus. Cette précision permet de rendre compte de notre cheminement intellectuel. Notre travail est inscrit en sciences de gestion, mais compte tenu de notre champ de recherche (un dispositif public d’Insertion par l’Activité Économique), il ne nous semble pas possible de faire l’impasse sur les sciences économiques. Les propos qui suivent s’inscrivent dans ce glissement de frontière.

MONTMORILLON (1989), dans un article intitulé « *croissance contractuelle* », met en évidence la croissance exponentielle des accords de coopération contractuelle inter-entreprises comme facteur explicatif de la mutation de nos systèmes de production capitalistes. Une fois le constat historique dépassé, force est de constater que la science économique peine à donner une vision « réaliste » des coopérations, lorsqu’elle se limite à les analyser sous l’angle purement contractuel (JENSEN et MECKLING, 1976 ; WILLIAMSON, 1994). Dans ces approches, le contrat est perçu comme une condition préalable et suffisante, comme une complétude en soi. Sa seule « signature » suffit à figer et prédéterminer, de manière statique et spontanée, les comportements coopératifs. Cette croyance est en parfait décalage avec une observation empirique des coopérations inter-organisationnelles.

L’économie industrielle, notamment à travers les travaux de COASE (1937) et WILLIAMSON (1975, 1985, 2001), considère que ce qui pousse les entreprises à se rapprocher, et à coopérer, c’est une volonté d’optimisation économique, par la réduction des « *coûts de transaction* ». Par opportunisme d’affaires, elles opèrent les rapprochements (sous-traitance, appartenance à un réseau, ...) les plus susceptibles d’atténuer l’impact financier des coûts pré-transactionnels (prospection, renseignement fournisseur, négociation, ...). La notion d’intérêt, principalement économique, est ici source de motivation première de la relation inter-organisationnelle.

D’une manière générale, les théories économiques font de la coopération le parent pauvre d’une réflexion souvent concentrée sur les relations inter-entreprises. Cette dernière est considérée comme un processus naturel, comme une évidence. Dans le prolongement du principe d’équilibre général, il serait alors possible d’atteindre un « *optimum de Pareto* », c’est-à-dire

un point d'équilibre coopératif qui permet de maximiser les intérêts individuels et qui conduit, par simple agrégation, à l'intérêt collectif. Ce mode relationnel, basé sur une logique d'interactions uniquement positives, est censé gommer les comportements individualistes d'agents autocentrés sur leurs intérêts particuliers. Il est admis de longue date que cette conception issue d'un monde parfait, sans frottements, est bien peu réaliste, parce qu'elle réduit le tout à n'être que la somme des parties, c'est-à-dire une addition d'individualités nécessairement coopératives et rationnelles, et donc prévisibles. De plus, il est hasardeux de parler d'« *optimum* », au sens mathématique du terme. La complexité grandissante démultiplie le nombre de variables en interactions et dépasse largement les capacités cognitives des analystes. Lorsque l'équation contient trop de variables, dont certaines sont inconnues, alors l'exactitude mathématique n'est que conceptuelle.

Empiriquement, il est aisé de constater que l'atteinte de cet « *optimum* » est compliquée par la puissance relative des parties prenantes en présence et par l'enchâssement de jeux d'acteurs difficilement détectables et rarement convergents. Les avancées de la théorie des jeux (NEUMANN et MORGENSTERN, 1944) intègrent la notion d'anticipations des stratégies d'acteurs dans la détermination du choix stratégique optimal (équilibre de NASH). Cependant, dans la définition et l'élaboration des politiques publiques nationales, ces considérations ne sont pas prises en compte, notamment lorsqu'il s'agit des conditions de leur mise en œuvre territoriale. Penser qu'il suffit de fixer des objectifs au niveau national, pour que les acteurs locaux les mettent en œuvre au niveau du territoire, dans un élan de coopération spontanée, c'est une utopie de le croire.

BOQUET et al. (2009, p. 229) soulignent qu'au sein des pôles de compétitivité, les acteurs sont « *censés garantir, au-delà des effets purement géographiques (externalités), la création d'une dynamique d'apprentissage et d'innovation sur la base de coopérations* ». Dans la plus grande partie des cas, l'observation du fonctionnement et des modalités d'agencement organisationnel de ces « *structures en réseaux* » laisse apparaître une réalité coopérative le plus souvent limitée à une relation partenariale de co-dépendance déséquilibrée. Cette dernière est généralement imposée par les stratégies d'impartition d'organisations en quête de compétitivité (KOENIG, 1996).

Au sein des Systèmes Productifs Localisés (SPL), les choses sont différentes. Les organisations, directement en concurrence, ont la possibilité de structurer et de développer des relations

coopératives temporaires, et ciblées par projet. Elles adoptent alors des comportements de « *coopétition* » (NALEBUFF et BRANDENBURGER, 1996). Dans ce cas très précis, elles restent en compétition sur leurs marchés quotidiens, mais sont capables de s'associer pour en conquérir de nouveaux, plus gros et/ou plus internationaux. Il ne s'agit pas de se tromper de débat. La stratégie de coopétition n'est pas complètement naturelle dans sa démarche. Elle est, une fois de plus, liée à de forts intérêts économiques, et la décision d'engagement est le plus souvent vitale. La démarche n'est pas spontanée, mais intéressée. En effet, la structuration et l'évolution des marchés contraignent les entreprises à trouver les solutions communes à leur survie-développement respective. Le secteur de l'automobile en est une parfaite illustration (une plate-forme commune, des réseaux de distribution partagés sur certains marchés, la rationalisation des coûts).

L'Économie Sociale et Solidaire (ESS), d'une certaine manière, n'échappe pas à la règle. Elle mobilise le concept de coopération sans réellement l'étudier dans sa réalité pratique. Elle traite avant tout de son objectif, privilégier l'intérêt commun. Elle présente la coopération comme un antidote naturel à l'ultra concurrence libérale, et ses dérives individualistes. Elle traite de ses différentes formes : mutualisation, Systèmes d'Échanges Locaux (SEL¹³⁸), ..., mais étudie finalement assez peu son fonctionnement effectif au quotidien. Notre propos est illustré dans la deuxième partie de ce chapitre.

La science économique, dans toute sa pluralité, est donc d'une aide toute relative pour appréhender la complexité du processus coopératif. Les sciences de gestion, plus avancées en la matière, semblent plus appropriées pour rendre compte de la fameuse « *boîte noire* ». En considérant qu'une organisation est faite avant tout d'individus, avec toute leur singularité, les sciences de gestion ont permis d'appréhender de manière plus incarnée et réaliste le concept de coopération (moins mécaniste et prévisible) Au sein de cet ensemble vaste et non unifié (sciences de gestion), deux courants sont distingués : la théorie socio-économique, qui dans le cadre de cette recherche sera enrichie des apports de l'Économie de la proximité (nos deux principaux cadres théoriques de référence). Ce choix peut être motivé par le fait que la théorie socio-économique ne considère pas *a priori* que la coopération soit un processus naturel, bien au contraire. Elle en fait un des axes centraux de ses recherches. Elle l'aborde plutôt comme un indicateur, à la fois transversal et central, de la réalité du fonctionnement des systèmes

¹³⁸ Association locale de membres, organisant en son sein un système d'échanges de biens et services.

organisationnels. En offrant un cadre explicatif aux principaux dysfonctionnements observés, elle permet d'expliquer les conditions de sous performance économique et sociale endémique, dans lesquelles sont « *enchristées* » les organisations. C'est une des raisons pour lesquelles le concept de coopération inter-organisationnelle a une place centrale dans notre thèse. Nous lui conférons le statut d'objet de recherche, parce qu'il représente un concentré d'énergie mobilisable, et potentiellement exploitable, dans tout processus de transformation « *structure-comportement* » profond et durable. Illustrons notre propos. En systématisant sa présence lors de la phase de dialogue de gestion (structure), le CTA (comportement de l'acteur) permet de donner une plus grande lisibilité de la réalité du parcours d'insertion des bénéficiaires. Cet éclairage éviterait de reconduire des situations trop souvent dysfonctionnelles (amélioration de l'efficacité/efficience).

3.1.2.2. Une définition des coopérations inter-organisationnelles territorialisées

Les coopérations inter-organisationnelles ont été définies comme « *un ensemble d'opérations entre des entités structurelles, apparemment autonomes, tendant vers une synchronisation durable des actions de chaque entité, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques individuels (propres à chaque entité) et collectifs* » (PIERRE, 2010, p. 18). Ces dernières sont territorialisées, parce qu'elles sont géographiquement situées. Dans cette approche, coopérer est avant tout « *un travail en commun, un processus de production de valeur et non de simple échange* » (DELAPIERRE, 1991). La notion de durabilité souligne la primauté de la permanence du processus, sur l'opportunisme temporaire et situationnel. La définition de PIERRE (2010), que nous retenons, est principalement centrée sur le résultat attendu, et peu sur les moyens d'y parvenir. C'est pourquoi, il convient de s'interroger maintenant sur les conditions préalables et nécessaires à la construction d'un cadre coopératif favorable.

3.1.2.3. Les conditions d'une coopération inter-organisationnelle favorable

Cette sous-section présente des critères considérés comme indispensables à tout processus de coopération favorable. La mobilisation de nos matériaux bibliographiques et de nos données de terrain a conduit à retenir cinq « fertilisants » coopératifs, qui constituent les fondements de notre « idéaltype » (modèle) : les *relations interpersonnelles* ; la « *proximité organisée* » ; la *confiance* ; la *complémentarité* ; et le *temps*.

Préalablement à la phase de démonstration, le cadre d'une réflexion possible, réaliste et acceptable doit être posé. Pour ce faire, et même si cela raisonne comme une évidence, quelques prérequis sont utiles.

Pour coopérer, il est nécessaire de disposer d'aptitudes particulières : flexibilité, capacité d'adaptation, écoute, ouverture d'esprit, intention positive, ... mais aussi, d'être capable d'adopter un comportement favorable, une posture « *démocratique* », qui n'est d'ailleurs pas incompatible avec une opposition constructive. De s'inscrire dans une attitude de « *loyalty* », au sens d'HIRSCHMAN (1995), c'est-à-dire accepter les dimensions d'un projet collectif qui ne remplissent pas complètement ses propres attentes, exigences ou intérêts. Il n'est pas nécessaire d'être d'accord sur tout, des points de divergences et des désaccords partiels peuvent coexister (SCHELLING, 2006), sans qu'il soit impératif de tout abandonner au collectif. Il suffit d'admettre l'idée qu'il est possible et souhaitable de trouver un terrain d'action qui nourrisse favorablement les intérêts respectifs. Dernière condition et pas des moindres, celle d'envisager « *le partage coopératif du pouvoir de gérer* », que MONTMORILLON (1989, p.°98) considère comme un socle indispensable à toute forme de coopération.

Sans ces conditions préalables, il n'y a pas de discussion réellement possible. Les potentialités coopératives sont très faibles. Ces aptitudes sont les prérequis de notre modèle, des facteurs clés de succès, pour emprunter un vocabulaire propre au management stratégique. Mais si elles sont nécessaires, elles ne sont toutefois pas suffisantes. Pour que le processus coopératif s'enclenche favorablement, d'autres conditions doivent être réunies. Ces dernières sont présentées dans les développements suivants.

3.1.2.3.1. Les relations interpersonnelles favorisent l'*affectio societatis*

L'inconnu crée généralement chez les individus un sentiment de défiance, marquée le plus souvent par une prise de recul vigilante. Une sorte de temps d'observation méfiante qui n'incite pas spontanément au contact. Cette attitude relève de l'instinct et n'est pas toujours consciente. Inversement, le fait de se connaître (et de se reconnaître) favorise assez naturellement l'*affectio societatis*, c'est-à-dire la volonté de s'associer.

L'échange est un préalable à la coopération. Il est donc nécessaire de se côtoyer, de se parler, de « *s'apprivoiser* », de se tester avant de franchir une étape plus impliquante. D'autant plus,

que les facteurs situationnels (liés au contexte de l'échange), la plus ou moins grande proximité géographique et les comportements naturels des acteurs (implication, opportunisme, coopération, ...) influencent parfois négativement la nature des relations inter-organisationnelles qu'ils entretiennent. De plus, les choix et les comportements « *sont façonnés par des modes de pensée et des schémas d'action élaborés progressivement sur la base des choix et des comportements passés [...] Ils reposent sur des routines constituées par accumulation et sélection des procédures, d'expériences et de résultats apparaissant, ex post comme acceptables ou satisfaisants.* » (HAMDOUCH, 2005, p. 243). D'où l'importance du temps partagé, dans la relation entretenue.

C'est pour cette raison que de bonnes relations interpersonnelles entre des acteurs d'organisations différentes (approche inter-organisationnelle) sont un facteur facilitant la mise en œuvre d'une dynamique coopérative. Elles deviennent tout aussi importantes, sinon plus, que les apports en ressources classiques (financières, technologiques, ...). Cette idée est pleinement incarnée dans la notion de « *réseau social* », mise en avant par les défenseurs d'une nouvelle sociologie économique. Un capital social que BOURDIEU (1992, p. 248) définit comme « *l'agrégation des ressources effectives ou potentielles qui sont associées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissances mutuelles ou de reconnaissance* ». Cette approche par les relations sociales, est mobilisée parce qu'elle permet de ne pas se laisser enfermer dans les traditionnelles logiques de rapports de pouvoir, basées sur des différentiels de taille, de poids économique, ... qui n'offrent pas, de notre point de vue, une lecture suffisamment pertinente des problématiques organisationnelles.

Le fait d'entretenir de bonnes relations interpersonnelles est indéniablement une base solide dans la construction d'un partenariat, d'une collaboration ou toute autre forme de coopération. Mais cela n'est pas une condition suffisante. L'envie de se rapprocher ne signifie pour autant de franchir le pas. Il est possible d'entretenir régulièrement des relations courtoises et amicales avec de très nombreuses personnes, sans pour autant concrétiser un partenariat sur des projets, qu'ils soient associatifs ou professionnels.

Pour choisir d'entrer dans un processus de mise en action positive, de s'engager, il est nécessaire au préalable de partager une certaine forme de proximité « *culturelle* ».

3.1.2.3.2. La nécessité d'une « *proximité organisée* »

Il est souvent commode de penser que le fait d'être proches spatialement suffit à générer une attitude plus coopérative relativement à une situation d'éloignement. Si cette convenance est confortable d'un point de vue intellectuel, elle n'est pas complètement satisfaisante. D'abord, parce que la notion même de ce qui est « près de », au sens géographique du terme, n'est pas qu'une donnée objective, calculable mathématiquement. C'est aussi une question de perception, et donc subjective. Elle peut être influencée par de simples caractéristiques socio-démographiques, l'âge par exemple. L'évaluation des distances à parcourir et l'effort à faire pour y parvenir (temps, argent) peuvent évoluer avec les années qui passent. Par conséquent, la proximité spatiale est un facteur positif de la coopération inter-organisationnelle, mais elle n'est pas une condition pleinement explicative. ASSELINEAU et CROMARIAS (2009), dans leur étude d'un « *micro-cluster* » implanté dans une zone rurale française, montrent que si la proximité géographique est indéniablement une condition favorisante, elle ne saurait être suffisante à l'établissement de « saines » coopérations inter-acteurs. Ces dernières peuvent être entravées par ce que TALBOT (2006, p. 4) appelle des « *conflits latents résultant de relations passées entre une partie des participants* ».

Pour RALLET (2002, p. 18), la proximité géographique constitue certes un terreau naturel, « *une condition permissive* » pour l'éclosion d'interactions entre acteurs locaux, mais elle « *ne les transforme en interactions réelles, en coordination effective, qu'à travers le passage d'une proximité organisée, fût-elle minimale* ». Il est fait référence ici à une certaine forme de proximité « *culturelle* », c'est-à-dire une capacité à concevoir les choses de manière proche, voire similaire. Une partie de cette culture commune est incarnée par le partage de normes sociales et relationnelles et « *elles représentent l'image partagée par les partenaires de ce que devrait être leur comportement en tant que contractants* » (GUNDOLF et JAOUEN, 2008, p.°63). Elles deviennent alors une « *trame de référence* » (FRECHET, 2003, p. 11) dans les relations inter-organisationnelles à vocation coopérative.

Les individus et les organisations ne sont pas isolés, et totalement autonomes : leur activité s'inscrit dans un tissu de relations personnelles, amicales, de fidélité (« *encastrement structurel* »). Ils obéissent à des normes et règles établies, qu'ils n'ont souvent pas la possibilité de modifier, au moins à court terme (notamment en interne dans les organisations : « *encastrement institutionnel formel*»), et sans lesquelles ce serait l'anarchie. Ils sont aussi porteurs de valeurs et de représentations. « *La représentation d'un individu est un processus de*

construction, opéré mentalement, du sens attribué à ses expériences prouvées individuellement et socialement, processus qui vise à organiser cognitivement sa réalité pour lui permettre d'appréhender les aspects de la vie ordinaire par un recadrage de ses conduites à l'intérieur des interactions sociales » (CHABIN, 2001, p. 162). Ces représentations influencent le comportement des acteurs et déterminent leurs décisions (« *encastrement culturel* »). Elles constituent des « *cités* » au sens de BOLTANSKI et THEVENOT (1991), c'est-à-dire des espaces de représentations partagées. « *Sans la connaissance de ces cités, les rencontres n'auraient souvent aucun sens et l'accord serait impossible* » (LE VELLY, 2002, p. 43). Elles sont, de ce point de vue, un préalable à la coopération.

Le concept d'« *encastrement* » (GRANOVETTER, 1985) est mobilisé dans nos développements. Il consiste à dire que les normes de comportement des acteurs naissent des relations qu'ils entretiennent, et du contexte dans lequel elles sont entretenues. Ces normes ne sont pas des données universelles et prédéterminées. Les acteurs coopèrent, « *non pas selon des codes préétablis qui s'imposent systématiquement à eux « de l'extérieur », mais selon des règles et des normes de conduite qu'ils contribuent eux-mêmes, collectivement, à forger au fil de leurs interactions et de l'évolution des réseaux de relations sociales dans lesquels s'inscrivent ces interactions* » (HAMDOUCH, 2005, p. 246).

Si l'approche est pertinente, elle doit cependant être nuancée, rapprochée de la notion « *d'organisations enchevêtrées* » (FROEHLICHER et BARONCELLI, 1998). En effet, elle est insuffisante pour aborder la dimension trans-organisationnelle du réseau auquel ces dernières appartiennent. Quel que soit d'ailleurs le niveau des relations coopératives entretenues. Si la théorie de l'encastrement permet de « *designer* » une assez bonne représentation du maillage relationnel tissé, elle explique insuffisamment la singularité du nouvel ensemble constitué. Malgré tout, le concept d'encastrement est intéressant et prend tout son sens, lorsqu'on essaie de comprendre la façon dont les acteurs se comportent. Il impose « *de prendre en compte la dimension cognitive de l'action* », c'est-à-dire la façon dont les individus/organisations vont décoder, traduire des normes, des contextes avant d'agir. « *Les conditions d'encastrement interviennent de façon continue pour la compréhension de la situation et la réalisation de l'action* » (LE VELLY, 2002, p. 48).

Il est à noter, qu'en fonction des stratégies qui sont les leurs, les individus se construisent des représentations de leur environnement qui déterminent, à la fois leur comportement, mais aussi

la façon dont ils vont décider de coopérer ou non. Les acteurs sur un territoire, c'est une somme de représentations (basées sur des stratégies individuelles), qui de fait induit des distorsions de la réalité. « *Les logiques et les comportements d'acteurs s'inscrivent dans des cultures différenciées et parfois contradictoires* » (THOMAS, 2008, p. 34). Donc, il est nécessaire de se comprendre avant d'ambitionner de travailler ensemble. Pour cela, il semble nécessaire de partager une « *proximité organisée minimale* ».

Si la notion de « *proximité physique* » fait consensus, il n'en est pas de même des autres formes de proximité. Différents courants de pensée s'opposent notamment sur la place à accorder aux institutions. À titre d'exemple, PECQUEUR et ZIMMERMANN (2004) préfèrent parler de « *proximité institutionnelle* », « *intentionnelle* » ou non, pour définir le niveau de proximité cognitive entre les acteurs. Les approches de TORRE (2010) et de TORRE et WALLET (2014) donnent au concept de proximité une réelle dimension relationnelle. Elles clarifient la notion de distance non-spatiale, entre acteurs partageant plus ou moins les mêmes représentations (« *logique de similitude* »), et qui peuvent être ou non en interactions (« *logique d'appartenance* »). Ces deux logiques méritent d'être précisées.

La première, la « *logique de similitude de la proximité organisée* », exprime le fait que les membres d'une organisation, au sens large du terme (entreprise, réseau, territoire, ...), partagent un socle de représentations, de connaissances, de croyances, ..., communes. Cela n'est pas concrètement matérialisé, ou même formalisé sur un support. On se trouve plutôt en face d'un sentiment, qui relève du ressenti. Ils se sentent proches, parce qu'ils ont l'impression de se ressembler. Les « *faibles distances cognitives entre individus* » (INGHAM, De VIRON et TIHON, 2011, p. 128) s'expliquent par le fait que lorsque nous regardons l'« autre », il nous est familier. La seconde, la « *logique d'appartenance de la proximité organisée* », part du principe que les interactions entre acteurs existent de fait, lorsqu'elles s'inscrivent dans un tout structuré (une entreprise, par exemple). Au sein d'une organisation, que nous le voulions ou pas, nous sommes obligés d'interagir. Le fait de travailler ensemble au quotidien, depuis des années, en respectant les mêmes règles et procédures internes, fait que la distance cognitive est *a priori* plus faible que dans les relations entretenues avec l'extérieur. Elle l'est, parce que les comportements sont connus. Ils ont été expérimentés dans le temps.

TORRE et CARON (2005, p. 12) montrent que les logiques d'« *appartenance* » et de « *similitude* » peuvent assez souvent se compléter. En effet, le fait pour les acteurs de

développer une compréhension et une perception communes des procédures qu'ils mettent quotidiennement en application contribue grandement à leur appropriation. Mais ces auteurs soulignent aussi qu'elles peuvent parfaitement se substituer l'une à l'autre. En l'absence de « *règles explicites fortes, la faiblesse des coopérations entre membres peut être compensée par l'existence d'une forte cohésion comportementale et d'une convergence de représentations, qui augmente les possibilités d'interactions* ». Dans tous les cas, leur prise en compte est centrale dans l'approche des comportements coopératifs.

Dans cette sous-section, nous inscrivons notre raisonnement dans un « idéaltype », un contexte particulièrement favorable. Cela ne nous dispense pourtant pas de soulever déjà un premier niveau de menaces. À savoir qu'une trop forte « *proximité organisée* » entre acteurs-leaders locaux peut entraîner des « *externalités d'appartenance* » (COLLETIS-WAHL et PERRAT, 2004), qui ont de fortes chances de compliquer le traitement de problématiques locales complexes et conflictuelles. Une trop forte superposition des espaces de représentations est alors susceptible de générer des « *effets d'habitude* », difficilement conciliables avec le processus de régulation de l'action collective, impulsé par les pouvoirs publics et le cadre législatif. Une convergence sur tous les points présente également des inconvénients (aspect négatif de « *proximité organisée* »), liés au développement d'une forme de « *myopie* » face à la différence d'approche et aux bienfaits de la confrontation des points de vue. Cette dernière est pourtant source d'innovations, elles-mêmes au centre des problématiques de survie-développement des organisations, dans un contexte fortement concurrentiel (BOSCHMA, 2004). Une « *logique d'appartenance* » trop marquée favorise très souvent des comportements « *ségrégationnistes* », peu favorables aux relations inter-réseaux.

Aux logiques de « *similitude* » et d'« *appartenance* », ARNAUD (2013, p. 4) ajoute une logique « *sociétale* », pour préciser la notion de « *proximité organisée* ». Pour l'auteur, la « *proximité sociétale questionne la dynamique de vie sur le territoire au regard des missions d'intérêt général des organisations publiques* ». Cette proximité intègre donc, en son sein, la logique citoyenne, induite dans la finalité de toute action publique (équité dans l'accès au dispositif d'Insertion par l'Activité Économique, par exemple).

Dans notre recherche de spécification de critères fondamentaux et indispensables à un processus de coopération favorable, l'importance que revêt le concept de « *proximité organisée* » est à mettre en exergue, que ce soit dans sa logique de « *similitude* », d'« *appartenance* » et

« *sociétale* ». Dans la perspective des travaux de TORRE et CARON (2005, p. 12), la « *proximité organisée* » est donc de nature relationnelle et représente « *la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres* ».

Fort de ces éléments, il peut être avancé l'hypothèse selon laquelle la coopération inter-organisationnelle potentielle est une fonction décroissante du niveau de disjonction cognitive ($C_p = f(d_{jc})$ avec $d(C_p) / d(d_{jc}) < 0$, dans sa formulation mathématique). En d'autres termes, plus la distance cognitive entre les acteurs inter-organisationnels est grande, et plus la probabilité naturelle de coopération est faible. Avec TALBOT (2009, p. 19), nous sommes maintenant convaincu que le succès d'une coopération inter-organisationnelle durable dépend beaucoup plus de la capacité des acteurs impliqués à intégrer ce que l'auteur appelle une « *communauté cognitive et politique* », que de la seule proximité géographique qu'ils partagent.

Si les relations interpersonnelles favorisent l'« *affectio societatis* », qui fait naître l'envie de s'associer, le partage d'une forte « *proximité organisée* » crée les conditions de conjonction favorables à une potentielle coopération. Le rôle déterminant que joue la confiance dans la dynamique de coopération inter-organisationnelle est présenté dans la sous-section suivante.

3.1.2.3.3. La confiance : un fertilisant coopératif

Entrer dans un processus de coopération, c'est prendre un risque. Celui de voir une partie de ses savoir-faire partir chez le partenaire, par exemple. Cette menace est souvent bien réelle et il n'est pas aberrant d'affirmer que l'instinct de protection, développé par les futurs coopérants, face à ce danger potentiel est une saine attitude, dans un environnement dans lequel l'intensité concurrentielle est forte. L'idée selon laquelle la prise en compte d'un coût psychologique, lié à la construction de toute forme partenariale prend tout son sens au moment de la formalisation effective des coopérations inter-organisationnelles.

Dans le prolongement des débats antérieurs, il est plus aisé de mieux comprendre maintenant l'intérêt du choix d'un partenaire proche socialement au moment du rapprochement coopératif. Il permet, en partie, d'atténuer la perception du risque encouru à s'associer sur un projet commun. Pour limiter fortement ces craintes bien légitimes, la confiance apparaît comme un atout majeur. D'autant plus, qu'un environnement coopératif dans lequel toute notion de conflit est absente, et au sein duquel les acteurs impliqués sont en parfaite symbiose d'intérêt et de

vision du monde, est empiriquement peu concevable. Les effets de ces divergences endémiques, et indissociables du jeu relationnel, sont le plus souvent contrebalancés par le partage d'un sentiment de confiance. Les approches conventionnalistes et institutionnalistes « *insistent sur le rôle de la confiance, des attitudes morales, de la réciprocité, des normes et des conventions comme mécanismes susceptibles de favoriser les comportements coopératifs dans les interactions entre individus ou organisations* » (HAMDOUCH, 2005, p. 234).

La confiance est plus qu'un mot, c'est un concept, un véhicule de sens, une notion polysémique, une sorte de « *pot-pourri confus de définitions* » (SHAPIRO, 1987, p. 624). C'est un sentiment que nous ne sommes capables d'appréhender réellement que lorsque nous le perdons, un peu comme le bonheur ! C'est la source d'un climat potentiellement favorable à la co-construction. C'est certainement pour cette raison qu'elle est présentée comme le fertilisant de la coopération dans les très nombreuses études menées sur le sujet (MOHR et SPEKMAN, 1994 ; UZZI, 1997 ; GULATI, 1998 ; BRULHART, 2002).

L'analogie avec l'horticulture est intéressante, parce qu'elle permet de mettre en lumière deux aspects de la fertilisation : favoriser la création des conditions de bonification de la relation et améliorer en profondeur la qualité du terrain productif, pour le rendre plus fertile. Facteur-clé de succès de la relation inter-organisationnelle par excellence (RING et VAN DE VEN, 1994), elle agit aussi comme un fixateur fort, comme un « *instrument de gouvernance* » (NOOTEBOOM et al., 1997), capable de limiter l'apparition et l'intensité des conflits potentiels. Elle contribue à atténuer les risques transactionnels/relationnels perçus, et elle facilite l'éclosion d'un consensus opératoire, tout en éclaircissant l'avenir. « *Au fur et à mesure que la confiance s'accroît, les partenaires agissent de telle manière que le futur devient plus certain* » (DELERUE et BERARD, 2007, p. 129 et 133). Ces mêmes auteurs montrent d'ailleurs que, dans les dynamiques coopératives, « *dès lors que les degrés de confiance sont faibles, le processus d'apprentissage est entravé et le système se détériore en amplifiant les menaces d'opportunisme* ».

Mais la confiance n'est pas que vertueuse, bien qu'indispensable à la mise en œuvre de relations inter-organisationnelles constructives, propices à la coopération, et productives.. Elle est susceptible, au fil des années et sous certaines conditions, de jouer le rôle d'un « *anesthésiant* ». Par peur de se heurter ou d'entrer en confrontation sur certains sujets, elle peut inhiber chez les coopérants toutes les formes de contradictions. Ces dernières sont pourtant indispensables au

processus d'évolution de toute forme de relation et à la prise de décisions objectivées, et à risques minimisés (RING et VAN DE VEN, 1994). Malgré tout, la confiance reste le plus souvent l'élément explicatif central de la nature des comportements des acteurs, parce qu'elle repose sur des variables aussi diverses que la proximité culturelle, les aptitudes communicationnelles des acteurs, l'honnêteté, la légitimité, ..., autant de caractéristiques indispensables à toute relation saine et inscrite dans une volonté de co-construire ensemble.

Après avoir mis en évidence les trois premiers critères fondamentaux et indispensables à la construction d'un environnement coopératif fertile (« *relations interpersonnelles* », « *proximité organisée* », « *confiance* »), l'élaboration de notre « modèle » est consolidée en insistant sur la nécessité, pour les futurs coopérants, de s'inscrire dans un schéma d'interdépendance équilibré.

3.1.2.3.4. Les vertus de la complémentarité

Empiriquement, il est possible de constater qu'une compétition est ressentie plus fortement lorsque les acteurs sont semblables. Le manque de complémentarité accentue les sentiments de rivalité et de danger, liés à une très grande similitude dans les compétences maîtrisées. La concurrence peut aussi être renforcée par les chevauchements de territoires, ou les déplacements stratégiques d'organisations, liés à des opportunités de marché.

La science économique a su trouver des réponses possibles à ces situations complexes : par exemple la notion de « *coopétition* ». La « *coopétition* » permet à des organisations de trouver un cadre opératoire, pas toujours très équilibré dans les rapports entre coopérants, qui leur permet de travailler ensemble, bien que naturellement présents et en opposition sur les mêmes marchés. L'objectif principal poursuivi étant de continuer à survivre et/ou d'assurer un peu plus sa domination sur son environnement concurrentiel. Mais derrière l'union de façade, régulièrement décriée dans la presse économique, se cache un certain nombre de limites, quant au fonctionnement de ce modèle. Les principales limites sont connues : tensions managériales, difficultés d'acculturation, partage des ressources, du pouvoir et autres responsabilités, ... De plus, dans ce modèle, la volonté de coopérer est d'autant plus forte que la coopération inter-organisationnelle est organisée sur un territoire sur lequel aucun des coopérants n'agissait préalablement. Ce périmètre vierge de tout pouvoir devient opportunément un lieu d'expression privilégié des velléités coopératives. Force est de constater que ce monde-là est assez loin de l'idéal que nous cherchons à identifier.

Le modèle « idéal » recherché présente un emboîtement parfait des ressources, aptitudes et compétences. Une interdépendance basée sur une totale complémentarité, et au sein de laquelle les intérêts et devoirs réciproques s'inscrivent dans le sens du collectif. Dans ce cas précis, la notion de rapport équilibré devient un postulat, car paradoxalement le niveau de dépendance est poussé jusqu'à son paroxysme. Chacun, quel que soit son niveau d'importance, a besoin de l'autre pour fonctionner de manière efficiente. L'ensemble est engagé dans un rapport quasi physiologique. Nous sommes alors face à une coopération inter-organisationnelle dans sa version la plus aboutie, susceptible de construire des « *avantages relationnels* » (PRESTON et DONALDSON, 1999), qui s'avèrent être un avantage concurrentiel rare, valorisable, difficilement imitable et peu substituable.

Dans cette section, l'idée développée est que plus il existe une forte complémentarité entre acteurs prédisposés à coopérer, et moins les potentielles difficultés liées aux superpositions de territoires d'influence agissent comme des freins à la coopération inter-organisationnelle. Le tout est supérieur à la somme des parties et présente des vertus homéostatiques. Sans annihiler complètement la notion même de concurrence, il devient alors possible de concentrer toute l'énergie du système vers l'extérieur, là où la vraie compétition opère.

Dans l'élaboration de notre « modèle », la temporalité est un critère qui ne peut pas être occulté. Dans la sous-section suivante, est présentée l'importance de la prise en compte du temps dans le processus d'apprentissage de la coopération inter-organisationnelle.

3.1.2.3.5. Lorsque le temps fait son œuvre !

Un partenariat est opérant lorsque sa construction résulte d'une allocation suffisante de temps nécessaire. Le temps permet de lever une partie des préjugés réciproques, limite les craintes, les peurs et permet l'indispensable apprentissage de la relation, base d'une confiance acquise et non décrétée. « *La connaissance approfondie du partenaire permet de générer des routines et des réflexes qui fluidifient le fonctionnement de la coopération* » (BRULHART, 2005, p. 172).

L'habitude de collaborer/coopérer permet aux parties prenantes de capitaliser sur les expériences communes (passées et actuelles), pour en faire le terreau du processus d'« *apprentissage organisationnel* » de leur dynamique coopérative. BRULHART (2005,

p. 173) précise cette notion en indiquant que les « *apprentissages en double boucle* (ARGYRIS et SCHON, 1978), *propices à la création de nouvelles connaissances renvoyant à des savoirs tacites ou explicites, comportent à la fois une dimension comportementale et une dimension cognitive, ce qui entraîne une modification des connaissances de l'organisation* ». De plus, l'expérience du travail coopératif augmente le stock commun de compétences, ce qui facilite le processus de décision. Comme le soulignent BORIES-AZEAU et al. (2008), le « faire ensemble » est probablement le meilleur moyen de parvenir à tisser des liens inscrits dans la durée, de construire un espace cognitif commun favorable et, de ce fait, de renforcer « *la structuration du réseau* ».

La Figure 6 ci-dessous reprend brièvement nos principales conclusions.

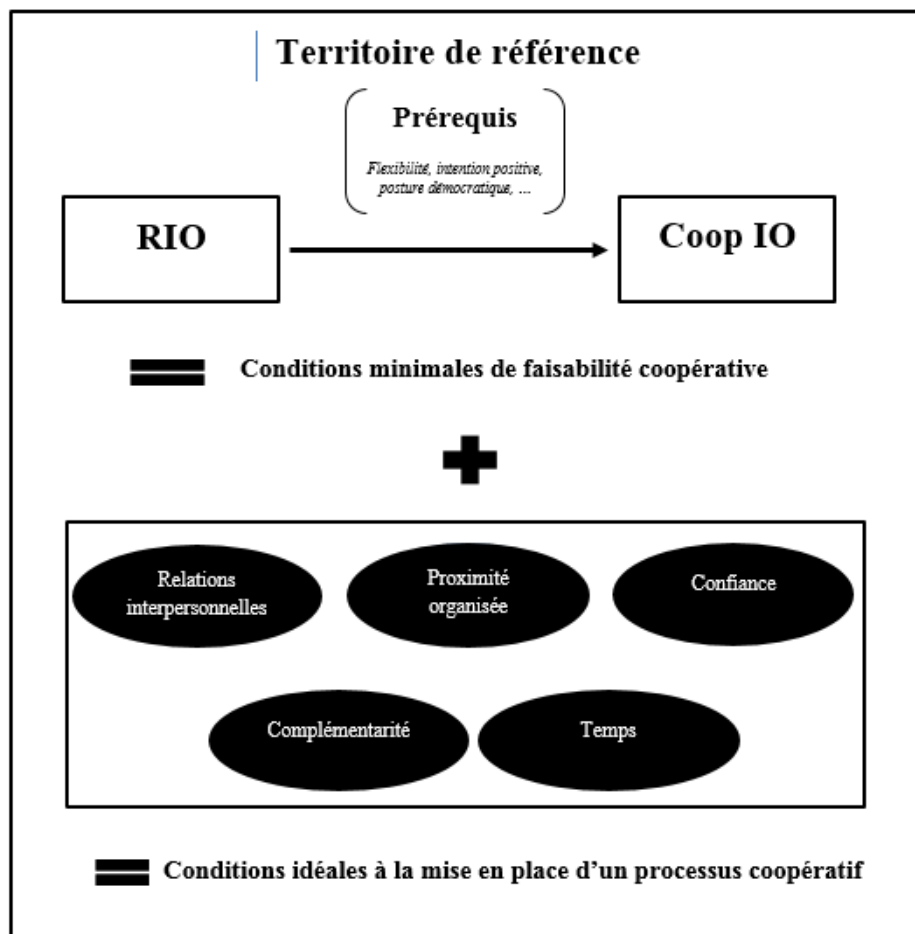


Figure 6 : Les conditions nécessaires et indispensables à un processus coopératif favorable

En résumé, les relations inter-organisationnelles ont des chances de déboucher sur des coopérations inter-organisationnelles, si elles remplissent un certain nombre de prérequis (volonté de faire, posture positive, ouverture d'esprit, adaptabilité, ...). Sans ces conditions minimales, l'étape collabo/coopérative apparaît très compliquée à franchir, indépendamment de la contrainte, bien évidemment. Mais elles ne sont qu'un préalable, un minimum acceptable pour que le travailler ensemble soit possible. En d'autres termes, elles sont certes nécessaires, mais bien insuffisantes pour déclencher une mise en action collective mécanique.

D'autres critères apparaissent déterminants. Nous en avons identifié cinq : les *relations interpersonnelles* qui favorisent l'*affectio societatis* ; la nécessité de partager une certaine forme de *proximité organisée* ; l'importance d'évoluer dans un climat de *confiance* ; la recherche de la *complémentarité* pour atténuer les effets nocifs de la concurrence ; le *temps* qui permet de lever les préjugés réciproques et favorise l'apprentissage de la relation. Fort de ces éléments, nous avançons l'hypothèse que dans ce contexte particulièrement favorable, les relations inter-organisationnelles territorialisées ont matière à trouver un terreau fertilisateur propice à la mise en œuvre effective d'un processus coopératif.

Dans cette première partie, nous avons montré que les relations inter-organisationnelles sont avant tout motivées par l'intérêt. Nous avons constaté que le concept de coopération est très souvent mobilisé en sciences économique et de gestion, mais qu'il est assez peu étudié dans sa réalité fonctionnelle. Après avoir défini les « *coopérations inter-organisationnelles territorialisées* », nous avons cherché à mettre en évidence les déterminants favorables à la mise en œuvre d'une coopération effective. Ces derniers nous ont permis de construire un « idéaltype », un « modèle », que nous utilisons maintenant comme cadre d'analyse des réalités coopératives observées sur les différents terrains de recherche.

3.2. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE

Dans cette seconde partie, les pratiques de coopération inter-organisationnelle dans le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique, sur notre département de référence, sont analysées. La *Figure 7* ci-dessous présente la méthode retenue.

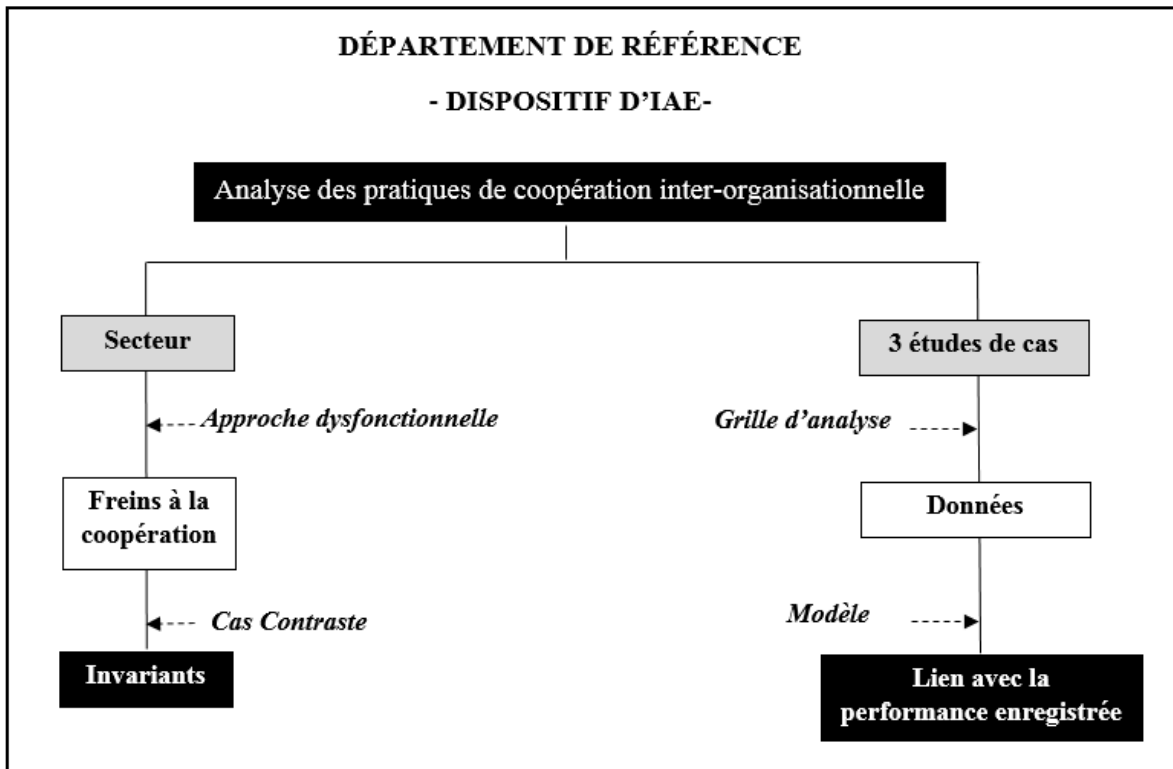


Figure 7 : Approche synoptique de la méthode

Une observation au niveau du « *secteur de l'IAE* » permet de mettre en évidence les principaux freins au processus coopératif. En cohérence avec notre posture épistémologique (« *contingence générique* ») et notre cadre théorique pivot (« *la théorie socio-économique* »), nous nous plaçons dans une approche dysfonctionnelle. Puis, nous comparons les résultats obtenus avec ceux de PIERRE (2010), dans le cadre de la mise en œuvre de politiques environnementales régionales (*Cas contraste*). Notre objectif est d'identifier des *invariants* et de faire émerger les éventuels éléments contingents.

Dans un second temps, l'analyse descend d'un niveau pour se situer au plus près de nos terrains de recherche. Notre « idéaltype » (modèle) est utilisé comme grille de lecture dans chacune des trois expériences coopératives. Les écarts au modèle conduisent à établir un premier lien entre le contexte dans lequel se sont exprimées les pratiques de coopération inter-organisationnelle, et la performance socio-économique enregistrée dans chacun des dispositifs d'IAE.

3.2.1. Le secteur de l'IAE : une réalité coopérative dysfonctionnelle

Cette section présente la structuration du secteur, le poids des représentations portées par les acteurs, l'intensité concurrentielle, la forte dépendance aux financeurs, les comportements corporatistes, les divergences d'objectifs poursuivis, et le coût psychologique perçu. Tous ces éléments sont des freins à la mise en œuvre effective de coopérations inter-organisationnelles territorialisées efficaces et durables.

3.2.1.1. Le manque d'unité crée les conditions de l'isolement

La coopération est souvent avancée comme un marqueur fort de l'Insertion par l'Activité Économique. Il y a un besoin vital de faire coopérer des individus et des structures avec des pouvoirs publics et leurs représentants, des professionnels de l'insertion et de l'emploi (missions locales, Pôle Emploi, collectivités territoriales, ...), ..., mais aussi des employeurs en capacité de recruter sur les territoires. Tous ces acteurs ont, au moins dans l'esprit, vocation à faire système, c'est-à-dire à constituer un ensemble relié et en interaction. Prenons l'exemple de la relation entre les structures et les entreprises traditionnelles. Le responsable IAE de la DIRECCTE assure que :

« Le chargé de mission fait le lien entre l'entreprise et le monde de l'insertion. Un maillon entre deux mondes qui ne se côtoient pas spontanément. Il permet une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, par une grande connaissance des besoins réciproques ».

- Expert

Dans la pratique, nous avons constaté que les liens construits sont ténus (faible présence des entrepreneurs dans les instances de l'IAE, par exemple). Les entreprises ont, dans l'ensemble, une assez mauvaise connaissance du secteur de l'Insertion par l'Activité Économique. Force est de constater que les annonces faites par cet expert ne sont pas tenues, et que les deux mondes restent le plus souvent déconnectés. Dans cette situation, et si rien n'est fait pour les rapprocher, ils ont peu de chance de se rencontrer naturellement.

Trois raisons principales expliquent cette situation. La première est économique. L'assèchement des fonds publics dans un contexte de turbulences économiques a développé chez les survivants un instinct de protection, dont le premier réflexe a été le repli sur soi. La deuxième est d'ordre « *génétique* ». Le statut associatif, doublé de la forte sensibilité sociale

des membres fondateurs de l'association, crée un blocage lorsqu'il s'agit d'aller vers l'entreprise et ses représentations.

La directrice régionale des bailleurs sociaux (Cas 2) explique que *« cela vient du fait que, dans le monde associatif, ils sont convaincus que les choses ne fonctionnent pas, et ne doivent pas fonctionner, comme dans une entreprise ordinaire. Que ce n'est pas comparable et que le problème est lié au statut juridique. Le statut semble prédéterminer l'état d'esprit dans lequel on s'inscrit »*.

La dernière raison est culturelle. Les acteurs ont parfois du mal avec le monde économique traditionnel, et le plus souvent par idéologie. Les parcours de vie professionnelle difficiles de quelques dirigeants de SIAE (licenciement, faillite, longues périodes d'inactivité) ont laissé chez eux de profondes cicatrices, qu'ils expriment au-travers d'un antilibéralisme affirmé, voire un anticapitalisme primaire. L'explication se trouve aussi dans une profonde méconnaissance du monde de l'entreprise, et de la réalité de son fonctionnement, chez certains éducateurs sociaux, par exemple.

« Pourtant, l'IAE devrait être le méta système qui englobe ces deux sous-systèmes et qui leur permette de fonctionner ensemble » - **Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs**

De leur côté, les pouvoirs publics ont un statut particulier sur les marchés de l'Économie Sociale et Solidaire. En tant que partie prenante influente, ils incarnent à la fois la demande (les bénéficiaires de la production) et l'offre (par le biais des subventions). Par principe, cette hybridation est censée favoriser les dynamiques inter-coopératives. À travers ces deux exemples (déconnection avec le monde de l'entreprise ; les deux faces d'une même pièce), nous constatons qu'il ne suffit pas de porter les gènes de la coopération pour que cette dernière soit effective. Autrement dit, le cadre, bien que facilitant dans les discours, ne présage en rien de la réalité coopérative sur le terrain.

Au quotidien, le secteur de l'IAE est une mosaïque de structures très hétérogènes, qui souvent ne se connaissent pas. Une myriade d'acteurs qu'il est très difficile de référencer sur le territoire, et qui vivent pour la plupart en vase clos. Le conseiller technique en charge de l'emploi du cabinet d'une Mairie expose toute la difficulté qu'il rencontre à coopérer avec des individus qu'il ne connaît pas.

*« Dans la Métropole, il y a environ 70 SIAE et un dédale d'institutions impressionnant. Cela fait bientôt 30 ans que je travaille dans ce secteur et je ne les connais pas toutes, c'est pour vous dire. Il a fallu que je passe 4 ans de ma vie à écrire un dictionnaire sur le sujet pour y comprendre quelque chose. Qui peut faire cela ? » - **Expert***

*« Comment coopérer avec des gens qu'on ne connaît pas ? Chaque acteur à son propre écosystème » - **Expert – Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi***

De plus, toutes ces structures ne bénéficient pas du même niveau de ressources, tant sur le plan financier, qu'organisationnel et stratégique. Pour certaines d'entre elles, leur faible aptitude à l'organisation complique fortement leur capacité à s'inscrire dans un système réticulaire. Le manque d'habitude de travailler en réseau, avec des acteurs mieux dotés, génère son lot de craintes. Une peur qui les conduit souvent à faire obstruction. Cette disparité en termes de dotations réduit de fait les possibilités techniques de mise en œuvre d'actions collectives.

Les structures croulent souvent sous le poids de la charge administrative et ne disposent que de peu de temps. Elles manquent souvent de moyens et d'envie pour développer leur socialisation institutionnelle. Les réunions organisées par les pouvoirs publics ne favorisent pas ou peu les échanges. Leur communication est épisodique et le plus souvent ponctuelle. Dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques d'IAE, un certain nombre d'initiatives partenariales ont été formalisées. C'est le cas notamment des MDEF¹³⁹ qui forment « *un espace inter-institutionnel de collaboration, de construction et de pilotage d'actions partagées*¹⁴⁰ » (OPALE, 2011, p. 11). Mais dans la pratique, les SIAE ne s'inscrivent pas dans ce schéma.

*« L'intérêt de la MDEF, c'est que trois fois par an elle permet de réunir tous les acteurs autour d'une même table, pour qu'ils se rencontrent, se connaissent et surtout se parlent. Mais il faut être réaliste, ce n'est pas parce que le département siège à la MDEF, qu'il y aura coopération et amélioration des choses. Il ne faut pas surévaluer la capacité de la MDEF à réussir à faire coopérer les acteurs au niveau du territoire » - **Expert – Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi***

¹³⁹ Maison De l'Emploi et de la Formation

¹⁴⁰ Observatoire emploi, insertion, cohésion sociale, cahier annuel, décembre 2011, 16 p.

Le design organisationnel (politico-administratif) des collectivités territoriales et des représentations étatiques « *délocalisées ou déconcentrées* » reste technocratique, fortement politisé et bureaucratique. Il est le plus souvent construit sur un cloisonnement inter-services, au sein desquels le niveau de pouvoir détenu par les agents est directement proportionnel à la compétence technique maîtrisée par ces derniers. Cette construction est structurellement un facteur bloquant du processus coopératif qui, par nature, induit des notions telles que la transversalité, la mutualisation, le partage des ressources, des compétences et du pouvoir.

La structuration du secteur de l'IAE est un premier frein aux coopérations. En effet, le manque d'unité et de cohésion du système renforce la dynamique d'isolement et de cloisonnement des acteurs.

« A l'ère du réseau, on reste encore très taylorien dans l'approche de l'IAE en France. Tout est segmenté. Notre système d'agrément en est la preuve. Si on est un ACI, on ne peut pas être une AI. Dans les faits, toutes les SIAE font le même métier, elles gèrent des ressources humaines sous contraintes » - **Expert – Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi**

La présence d'une grande disparité, en termes de ressources, aptitudes et compétences sur le territoire, rend difficile, pour ne pas dire impossible techniquement pour certaines structures, toute inscription dans un système réticulaire à vocation coopérative. Cela traduit l'intérêt des pouvoirs publics pour une montée en professionnalisation des structures, et pour un encouragement massif à la création d'ensembliers. Aujourd'hui, nous sommes face à une armée dispersée, ce qui a pour conséquence de générer une grande évaporation des moyens. De son côté, le manque de communication entre acteurs favorise les quiproquos, les non-dits, et entretient les tabous, ... ce qui est un facteur aggravant.

Dans la sous-section suivante, est abordée la question du poids des représentations de l'« autre », portées par les acteurs de l'IAE, dans la faisabilité coopérative.

3.2.1.2. Les a priori agissent comme des répulsifs coopératifs

PESQUEUX (2002, p. 381) souligne que « *l'action humaine peut se définir comme un processus actif où les hommes apprennent à se servir d'instruments matériels et culturels mis à leur disposition pour résoudre les problèmes, les contraintes, les opportunités des différentes*

situations qui se présentent à eux ». Dans cette perspective, l'approche culturelle devient une clé de compréhension de l'action des acteurs stratégiques.

Le constat du développement des partenariats public-privé est inévitable, compte tenu de l'imbrication de très nombreux acteurs dans le traitement d'un problème complexe (IAE, par exemple). Le secteur public n'a pas les capacités, les compétences, ni même les moyens pour tout prendre en charge, et dans le même temps la sphère privée a besoin d'argent public pour financer les activités non marchandes. Ce rapprochement n'est pas naturel et l'union est un « mariage de raison ». Les difficultés commencent là !

L'observation des rapports qu'entretiennent entre eux les secteurs public et privé, montre une difficulté liée aux visions de soi et aux représentations que l'on se fait de l'autre (Ex. : le secteur public peut être perçu comme incompetent et dispendieux). Il existe notamment une divergence d'approche quant à l'horizon temporel et aux bénéficiaires de l'action menée. Pour le public, l'action s'inscrit dans le long terme, avec pour unique ambition, au moins affichée, l'intérêt commun. Au privé, correspondrait le court terme et la nécessité de capter rapidement les bénéfices de tout investissement engagé. En prenant le risque de la caricature, l'un serait social et collectif et l'autre capitaliste et individualiste. Deux univers qui n'évoluent pas dans le même espace temporel, n'ont pas les mêmes intérêts, n'utilisent pas le même langage (*business versus administratif*), n'utilisent pas les mêmes méthodes et ne mobilisent pas les mêmes outils. GIANFALDONI et ROSTAING (2010, p. 12) insistent sur ces oppositions en montrant que l'action publique territoriale, en matière d'insertion, fonctionne selon une « *configuration triangulaire* » construite autour de trois pôles, le plus souvent en confrontation/opposition sur la majorité des sujets : « *un pôle politique* » (les élus départementaux), « *un pôle technique* » (les cadres territoriaux), « *un pôle opérationnel* » (les SIAE, organisations privées). Un tel écart cognitif génère incompréhension, défiance, crainte, peur, asynchronisme dans l'action et autres difficultés peu favorables à une coopération efficiente.

A titre d'illustration, dans l'introduction faite par le président de l'Inter-Réseaux, lors de l'ouverture de l'assemblée générale (Cas 3), il n'est pas difficile, à travers le « *moi je travaille* » et le ton ironique, de déceler tout le mépris exprimé à l'égard des financeurs.

« Je regrette l'absence de nos commanditaires et financeurs. J'ai pris beaucoup de temps à les rencontrer, alors que moi je travaille et que je suis bénévole à l'Inter- Réseaux. - Cas 3 – Inter-Réseaux - Président

Dans le secteur de l'IAE, nous constatons qu'un des premiers points de discordance apparaît au moment de rédiger son « extrait de paternité ».

« L'État et les SIAE se disputent la paternité du dispositif de l'IAE. La DIRECCTE dit, c'est moi qui l'aie créé, alors que les structures revendiquent l'antériorité de l'action sur le terrain, et elles reconnaissent simplement à l'État le fait d'avoir organisé le secteur. C'est l'histoire de la poule et de l'œuf » - Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs

Au démarrage de l'Insertion par l'Activité Économique, l'État a mobilisé beaucoup d'argent public sur les salariés en insertion, sans réellement se préoccuper de la construction du réseau qui allait irriguer le champ de l'IAE. De ce fait, et par pur effet d'aubaine, une myriade de structures d'insertion s'est créée au sein d'une démultiplication de dispositifs singuliers (EI, ACI, ...) et a commencé à fonctionner en toute autonomie, avec ses propres valeurs, et dans un contexte dans lequel la coopération n'était pas de mise.

« L'IAE s'est construit au coup par coup, avec des gens complètement différents. On a vu apparaître une multitude de structures, disséminées sur tout le territoire. Cerise sur le gâteau, il y a des financeurs différents, ce qui complique encore le système » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire général UREI

« L'IAE a été créé chemin faisant par des personnalités fortement imprégnées de social et par des mouvements déjà existants, tels que les MAJO¹⁴¹. Mais, dans cet ensemble hétérogène, chaque structure s'est construite sur ses propres valeurs » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

La naissance des SIAE, dans les années 1980, est due à la profonde incompréhension qui régnait à l'époque entre les syndicats ouvriers, les CAT et le monde du travail, et surtout à leur incapacité à se mettre autour d'une table pour discuter. Le directeur général d'une EI (Cas 2) nous affirme que :

¹⁴¹Maison d'Accueil des Jeunes Ouvriers.

« Cet échec de coopération, par incompréhension réciproque, explique en partie la création des structures d'insertion » - Cas 2 - EI – Directeur général

A l'origine de la création des SIAE, se trouve presque toujours un fondement idéologique (des valeurs religieuses, politiques, philosophiques, ...). L'entrepreneur en milieu solidaire est porté par un idéal, une « utopie » (Malo, 2001). Il plébiscite la plus-value sociale avant la plus-value économique. Nous retrouvons ces grands principes fondateurs inscrits dans les statuts des associations. H. GOUIL (1999) parle d'« humanisme » pour englober les motivations induites dans le processus de création en Économie Sociale et Solidaire. Si les structures brandissent fièrement leur filiation sociale, cette composante génétique a laissé une forte empreinte sur leur façon de voir le monde, de concevoir le sens de leur mission. Elles revendiquent avec force cette vocation socialo-éducative, dans laquelle l'économique n'est pas une finalité, mais un moyen. « *La fonction économique n'est qu'un moyen de réaliser la vocation sociale* » (BALLET, 1997, p.48). COLLETIS et al. (2005, p. 19) ajoutent que « *la légitimation idéologique oblige à des pratiques discursives et de travail se référant aux méta-valeurs de l'utilité sociale, de l'intérêt général et collectif* ».

« Nous soignons les personnes par le travail. Cela signifie que pour nous le travail est d'abord soignant et ensuite insérant. Cette approche nous différencie des CAT où c'est l'insertion professionnelle qui est censée soigner. Vous serez surpris de constater que si vous allez voir l'UREI, ils vous raconteront exactement l'inverse » - Cas 2 – EI – Chargée de mission

« Le représentant de la mission locale, c'était un sociologue. Il avait une représentation mentale du patronat pas toujours très positive. C'est lui qui était en premier contact avec les jeunes. Je vous laisse imaginer le message transmis, et dans quel esprit le jeune intégrait son entreprise d'accueil » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

À travers ces quelques exemples, il est possible de se rendre compte de toute la force négative impulsée par les préjugés réciproques et les visions divergentes du monde. Les *a priori* et les différences de perception des acteurs quant aux valeurs, au sens qu'ils donnent à leurs actions, et aux missions dont ils se sentent investis restent la source d'incompréhension mutuelle, de méfiance et de forte défiance à l'égard d'un « autre » qui leur est viscéralement opposé. Deux bénévoles-dirigeants ont clairement exprimé, en « *off* » généralement après la fin de l'entretien, tout leur désamour de certains de leurs homologues. Il n'est pas excessif de dire, que d'une

manière générale, ils ne s'aiment pas beaucoup. L'un d'entre eux confirme, à travers ses propos, les tensions ambiantes qui règnent au sein de l'Inter-Réseaux.

« Au sein d'un même réseau l'union s'affiche volontiers, au moins dans les discours, lorsque tout se passe sans écueils. En revanche, dans l'adversité, les tensions, les non-dits et autres frustrations viennent rapidement perturber cette sérénité apparente » - **Cas 3 – Inter-Réseaux - Président**

« On n'est pas copain avec les têtes de réseaux. Elles nous considèrent comme des concurrents » - **Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur**

Les conséquences sont lourdes en termes d'inertie, d'obstruction et autres blocages coopératifs. Cette distance cognitive, cette faible « *proximité organisée* », sont un obstacle majeur à toute forme de coopération inter-organisationnelle spontanée. Pour franchir cette barrière, la mise en place d'un processus d'« *apprentissage collectif de la conceptualisation conjointe* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 603), c'est-à-dire d'un cadre commun de référence, apparaît incontournable. Dans les rapports qu'entretiennent les secteurs public et privé, il est souvent nécessaire de « *laisser du temps au temps* » afin qu'ils apprennent à travailler ensemble. Mais cet espace temporel d'apprentissage progressif de la relation coopérative n'est pas compatible avec le temps du politique. Les questions de temps et de rythme sont pourtant centrales dans l'appréhension et la levée des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

De plus, le rapprochement des acteurs n'est possible que si le cadre d'expression de leurs coopérations est apaisé, et dans lequel la notion de compétition serait plus « saine ». Ces dimensions sont abordées dans la sous-section suivante, en montrant tous les ravages que peut occasionner une forte concurrence inter-organisationnelle sur les potentialités coopératives des organisations.

3.2.1.3. La concurrence n'a pas que des vertus

Le mot concurrence peut induire, selon le cadre théorique de référence, la notion de marché, sur lequel l'objectif ultime est de parvenir au « *laisser passer, laisser faire* », principe censé faire jouer pleinement ses mécanismes régulateurs et avoir des vertus sur l'innovation. On imagine rapidement combien cette approche sélective apparaît séduisante pour nos associations fortement inscrites dans leurs idéologies sociales. Le même mot peut aussi s'inscrire dans une

vision plus stratégique de structures luttant pour leur survie-développement. En effet, chaque organisation doit assurer sa pérennité. Pour cela, elle utilise les moyens qui sont à sa disposition pour y parvenir. Elle est engagée dans un système avec lequel elle compose (règles impulsées par l'économie marchande).

*« Nous sommes dans un secteur où, derrière la façade humanitaire et sociale, se cachent les mêmes jeux d'acteurs, les mêmes niveaux de concurrence entre les acteurs que dans n'importe lequel des secteurs d'activité de l'économie marchande » - **Directeur – Institution***

Le Maire d'arrondissement de la métropole de notre département (actuellement dans l'opposition, et expert des problématiques d'insertion), précise sa vision du marché de l'IAE :

*« Un marché, c'est un champ organisationnel, une arène politique. Sur le marché des associations de l'IAE, qu'est-ce qui s'échange ? Des postes financés par les pouvoirs publics. La monnaie d'échange, c'est la place » - **Expert – Maire d'arrondissement***

Les pouvoirs publics ont organisé la concurrence entre les associations, en autorisant le fait qu'il y ait un marché et non plus un service public.

Les réseaux continuent cependant d'évoluer sur les mêmes marchés, le plus souvent fermés et captifs. Dans ce contexte de saturation, et toutes choses égales par ailleurs, les gains de parts de marché ne peuvent être réalisés que par une « guerre » portant sur les adhérents. Un jeu à somme nulle qui complique sérieusement l'obtention d'un climat propice à la dynamique coopérative.

*« Il faut bien le dire, il n'y a pas de politique de développement de l'IAE en France. Les réseaux travaillent sur le même marché, fermé et captif. Le marché est saturé et les SIAE se piquent des adhérents. Elles sont en pleine concurrence » - **Expert – Mairie - Maire***

*« On est sur des marchés concurrentiels, soit on est gros soit on crève » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur FNARS***

*« Si le territoire est la bonne norme d'action, il n'en demeure pas moins un espace conflictuel, car on vend des heures » - **Directeur - Ensemblier***

Les espaces d'action sont définis de manière volontariste par les pouvoirs publics. Par exemple, les Associations Intermédiaires (AI) présentes sur notre département sont inscrites dans une « guerre de position », sur des micro-territoires. Leur attitude spontanée est de mailler le plus

rapidement possible l'ensemble de l'espace, pour accroître leur position dominante (notons ici la dimension stratégique). Cela est d'autant plus vrai, lorsqu'aucune autorisation préalable n'est exigée, ce qui est le cas des Métropoles. De leur côté, les Ateliers Chantiers d'Insertion (ACI) n'ont pas de problème administratif de ce genre. Ils ont la possibilité d'enlever les encombrants partout où ils se trouvent. Ce qui signifie que le niveau d'intensité concurrentiel est à géométrie variable, en fonction des types de SIAE. Cette situation concrétise un espace de concurrence ouvert, légitimé, et parfois anarchique.

*« Au sein de notre réseau, il y a des frictions qui sont des luttes pour le conventionnement de territoires. Ces batailles sont accentuées par l'aggravation de la crise économique » - **Président – Tête de réseau***

En échange d'un conventionnement, et des fonds qui lui sont associés, des comptes sont à rendre par les structures aux institutionnels, notamment en termes de sorties du dispositif. Cela signifie que l'intensité de la concurrence se situe à deux niveaux. D'abord, sur les profils à accueillir, ce qui nous questionne immédiatement sur la soi-disant non-sélection à l'entrée (cf. point 2.3.1.2.). Puis, sur l'obtention de l'agent public, car la bataille se livre aussi sur ce terrain, qui se réduit comme une peau de chagrin, compte tenu de l'assèchement des subventions de l'État.

*« La logique de résultats induit la concurrence entre les acteurs et favorise beaucoup moins le partenariat » - **Directeur – Ensemblier***

*« Travailler ensemble et accepter de se partager certains marchés, ce n'est pas évident, car nous avons des objectifs individuels à atteindre » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau***

*« On sait que les enveloppes financières n'augmentent pas. Pour se développer, les structures doivent augmenter leurs parts de marché » - **Directeur – Institution***

Les réunions organisées sur le sujet sont généralement des espaces où s'expriment les jeux de séduction et d'influence pour capter, à son profit, le plus gros d'une ressource devenue rare. Les élections présidentielles sont un miroir particulièrement réfléchissant, en matière de jeux d'acteurs. Dans les logiques de concurrence inter-organisationnelle, PIERRE (2010, p. 98) confirme que *« la volonté de s'approprier les gains d'image n'est pas le monopole des acteurs politiques. Chaque entité est dépendante des gains d'image pour développer ou conserver ses financements »*.

« A chaque présidentielle, les réseaux se rapprochent du pouvoir politique, et tentent de tirer la couverture à eux. L'Inter-Réseaux, dans ce cas-là, est largement secondaire » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

Face à la baisse tendancielle des subventions publiques, les SIAE sont dans l'obligation de trouver des financements externes, qui se conçoivent au sens large. La réponse à des appels d'offre (clause sociale), le mécénat de compétence entrent parfaitement dans ce champ. Cela signifie qu'elles sont en concurrence entre elles pour obtenir les subsides de la Caisse d'Épargne (très présente dans le secteur), les donations de telle mutuelle, et/ou les conseils et accompagnements gratuits de partenaires solidairement engagés.

« Le code des marchés publics ne fait rien d'autre que de mettre les structures en situation de concurrence forte » - Directeur - Institution

Les structures sont également en compétition avec les entreprises traditionnelles sur leurs marchés d'origine, et en particuliers avec les artisans, sur les plates-bandes desquels elles « grignotent » sans vergogne. Cette concurrence jugée comme déloyale, ne favorise pas le rapprochement avec les employeurs, ni même la construction d'une image positive de l'IAE.

« Les SIAE sont de plus en plus en concurrence entre elles, et avec les entreprises traditionnelles » - Conseiller – Institution

La chargée de mission insertion des bailleurs sociaux (Cas 2) explique avoir vécu cette situation, lors de la mise en œuvre du dispositif d'entretien des logements sociaux, par l'Association Régionale :

« Mais rapidement, ce dispositif a créé des problèmes. Les entreprises locales ont crié au scandale et invoqué les conditions de concurrence déloyale » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion

Une forte concurrence peut aussi être observée au sein de l'organisation constituée par l'Inter-Réseaux lui-même (logique intra-organisationnelle).

« Les relations sont compliquées dans l'Inter-Réseaux, car ils n'arrivent pas à s'entendre sur le fait d'accueillir la FNARS. Très vite les enjeux de concurrence se sont faits sentir entre les acteurs » - **Expert**

« L'UREI met en place une démarche qualité du projet social, et l'année qui suit, le COORACE fait de même. Le COORACE met en place les Groupes Économiques Solidaires¹⁴² (GES), l'UREI lui emboîte le pas. Et ainsi de suite. On pourrait dire que cette compétition est source d'émulation. En réalité, elle est révélatrice de l'intensité de la pression concurrentielle qui règne entre nos structures et elle souligne nos divergences de vue » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI**

Ce même administrateur indique que la première tentative de rapprochement entre les structures fondatrices de l'actuel Inter-Réseaux a avorté (fin des années 1999-2000), à cause d'une concurrence de fait entre l'UREI et le COORACE, alors qu'en apparence elle n'était pas directement perceptible.

La concurrence entre acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE est une entrave importante au processus de rapprochement inter-organisationnel. Elle est présente à tous les niveaux, d'une intensité souvent forte, et même endémique au sein de l'Inter-Réseaux. Tous les entretiens qualitatifs que nous avons conduits ont démontré, à un moment ou à un autre, la pertinence de ce facteur explicatif dans la faible réalité coopérative des structures. Les enjeux socio-économiques territoriaux sont vitaux pour les organisations, ce qui crée une pression concurrentielle peu propice aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

Toutefois, le secteur de l'IAE n'est pas un espace de non-coopération absolue.

« Comme partout, les coopérations se font de fait. Au quotidien, chaque structure, comme le boulanger du coin de la rue, entretient un partenariat plus ou moins contraint avec des tas de gens » - **Expert – Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi**

Comme le souligne le Conseiller technique en charge de l'emploi du cabinet du Maire, les coopérations inter-organisationnelles sont nombreuses et quotidiennes (souhaitées ou non), et

¹⁴² Regroupement de SIAE au sein d'un ensemble (ensemblé), dont l'objectif est de faciliter le parcours d'insertion des publics dans le dispositif d'IAE, de mutualiser des moyens et de centraliser la gouvernance.

certaines se passent très bien (nous le verrons dans l'analyse du Cas 1). Il est à noter que coopérer est d'autant plus difficile et potentiellement conflictuel, que l'environnement est fortement concurrentiel. Ce constat conduit donc à relativiser les vertus nécessairement bénéfiques de la concurrence (économie classique).

Le référencement des freins à la coopération inter-organisationnelle est complété par la présentation de celles qui s'inscrivent dans un contexte de forte dépendance aux institutionnels.

3.2.1.4. La forte dépendance aux institutionnels crée les conditions d'une coopération inter-organisationnelle subie

Pour TORRE (2011, p. 5) « *c'est bien la proximité géographique subie qui est à l'origine d'une partie de la conflictualité* ». La « *loi proxémique* » (MOLES et ROHMER, 1978, cités par TORRES, 2007c), si elle pousse naturellement les SIAE à rechercher des partenaires proches, elle les contraint aussi à faire un choix parmi les acteurs présents sur son territoire. Un choix par défaut, ou faute de mieux, dans un niveau de proximité spatiale acceptable. Dans ce contexte, « *la dimension spatiale de la proximité semble bien fondatrice des coopérations* » (FOURCADE, 2008, p. 5). Dans le champ de l'Insertion par l'Activité Économique, nous sommes à la fois dans une logique de « *proximité géographique subie* », on fait avec les acteurs dont on dispose, et dans une logique de « *proximité géographique recherchée* », la recherche d'une taille critique incite les organisations à se regrouper pour bénéficier d'externalités positives, au sens de TORRE et CARON (2005, pp. 13-14).

Les SIAE ne disposent pas toujours en interne de toutes les compétences nécessaires. Elles n'ont d'autre choix que de nouer des relations avec des prestataires externes, agréés et spécialisés.

« Chaque agence locale ne dispose pas d'un Conseiller d'Insertion Professionnel (CIP). Elles sont donc obligées de se constituer des réseaux de partenaires externes » - Conseiller –

Institution

Ce rapprochement relève d'une obligation et non d'une réelle volonté coopérative. De plus, elles n'ont aucune assurance de pouvoir bénéficier d'externalités positives. Le dirigeant d'une tête de réseau confie, lors d'un entretien, que les structures sont liées par un contrat de

« marque », qui dans sa forme est peu éloigné des contraintes vécues par les franchisés d'un réseau de distribution plus traditionnel (règles, procédures, culture, valeurs, ...). Les membres perçoivent souvent ces obligations respectives plutôt comme une source d'externalités négatives. Ces sujets alimentent généralement de virulents débats d'idées et ne rendent pas mécaniques les coopérations au sein du groupe.

« C'est un sujet à profond débat et pour les coopérations, c'est coton » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE

Le Nouveau Management Public (NMP) (Partie I) renforce la logique descendante dans la mise en œuvre des politiques publiques. En dissociant les politiques-concepteurs des techniciens-faiseurs, il remet au goût du jour le « *paradigme de la subordination* », et par là-même, son lot d'effets nocifs sur la coopération.

« Tous les acteurs sont contraints de coopérer. Aucun ne peut dire, ne veut dire, ou n'ose dire, qu'il prend en charge telle chose, parce que cela rentre dans ses objectifs du moment, et refuse de faire une autre chose, parce qu'elle ne fait pas partie de ses priorités. Les acteurs sont tiraillés entre plusieurs logiques, et c'est par défaut qu'ils coopèrent » - Expert – Communauté urbaine – Responsable du service stratégie

Dans ce schéma organisationnel, l'État est l'acteur incontournable et tout puissant. C'est lui qui accorde, ou non, le précieux conventionnement aux structures. Cette dépendance à l'argent public fausse par nature les relations qu'entretiennent la DIRECCTE et les SIAE. Comme dans tous les « mariages d'argent », la contradiction est une posture à haut risque. Pourtant, les débats contradictoires restent indispensables au bon fonctionnement du secteur.

« Le rapport de force est clairement du côté de la DIRECCTE et du conseil départemental, auprès desquels nous devons justifier de l'utilisation des fonds » - Directeur adjoint - SIAE

« Nous avons un rapport de dépendance aux institutionnels, lié au financement et au système d'agrément » - Directeur – Ensemblier

« Sans l'argent public, on ne pourrait pas fonctionner, et on ne pourrait certainement pas assurer notre mission de suivi » - Président – Tête de réseau

« Ces retards systématiques de paiement de la part de l'État embêtent tout le monde, mais personne n'a le courage de le dire franchement » - Directeur – Ensemblier

Dans le secteur de l'IAE, la tendance semble être une orientation plus nette vers les coopérations forcées (disons sous fortes incitations). Le rôle de l'État dans le dispositif a évolué. Le renforcement de sa directivité est directement proportionnel à la lassitude de constater l'incapacité récurrente (et le manque de volonté) des acteurs à s'organiser. La création des Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) illustre assez bien la situation. Ce dispositif parallèle consacre en partie l'échec de l'IAE. Les entreprises et les branches professionnelles rencontrant des difficultés persistantes de recrutement, ont décidé de s'organiser en interne. Elles ont créé leur propre outil, qui leur permet d'embaucher des salariés en situation d'exclusion, tout en les conduisant à la qualification. Cette situation ubuesque est le reflet d'une incapacité des parties prenantes à trouver les conditions d'une coopération constructive. Face à cette incohérence, l'État a mis le dossier de l'unification de l'IAE au rang de ses priorités. En étant plus incisif dans ses interventions dès l'origine, il aurait certainement évité le développement anarchique du secteur.

« La tendance, c'est plutôt le développement de coopérations subies, car l'État commence à en avoir assez de voir des acteurs incapables de s'organiser par eux-mêmes. Il est en train de dire stop, et il réfléchit sérieusement à la mise en place d'un dispositif unique » - Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs

D'une manière générale, les acteurs de l'Insertion par l'Activité Économique n'ont d'autre choix que de coopérer avec les organisations présentes sur leur territoire d'appartenance, qu'elles leur plaisent, ou non. De plus, la forte dépendance aux fonds publics et le « dirigisme » grandissant des pouvoirs publics créent les conditions d'une coopération inter-organisationnelle majoritairement subie. Dans ce contexte de subordination/soumission, il est difficile d'envisager la mise en œuvre d'un processus coopératif sain, durable et efficient.

Un autre facteur bloquant peut être mis en avant, lorsqu'il s'agit de coopérations inter-organisationnelles territorialisées : le corporatisme.

3.2.1.5. Le poids de l'histoire ancre durablement les comportements corporatistes

Les SIAE sont portées par une identité forte, imprégnée d'idéologie et d'histoire, construite sur la force du réglementaire (lois), et dans un esprit de défense catégorielle. La mise en avant d'une identité forte peut aussi entraîner des difficultés de rapprochement, au sein de l'Inter-Réseaux.

Le cas des deux « *frères ennemis* » que sont l'UREI et le COORACE (cf. point 3.2.1.3.) est, en l'espèce, très illustratif.

« Le corporatisme est encore fortement ancré dans les comportements des dirigeants des structures. Ça les pousse à se refermer sur eux-mêmes, et à défendre en priorité leurs avantages acquis » - Cas 3 – Inter-Réseaux - Président

Au niveau local, les têtes de réseaux sont des lieux de pouvoir et d'influence. Cette différence est à souligner puisque la notion de pouvoir ne se limite pas à une capacité à faire agir autrui contre son gré, ou dans un sens qui nous convient, elle peut s'exprimer à tous les niveaux, même à celui de ceux qui sur le papier n'en ont pas. Ces derniers bénéficient au moins de celui de nuire et de désobéir, ils sont donc influant.

Le corporatisme est mobilisé parce que c'est un frein à la coopération. Il est compris comme la concentration au sein de réseaux de structures opérant sur les mêmes métiers afin de défendre leurs intérêts catégoriels. Il permet notamment de mesurer l'impact de l'idéologie et de l'individualisme de classe sur le décalage observé entre le projet associatif des structures et leur projet d'entreprise (partenariats nécessaires, par exemple). La rencontre avec des acteurs du secteur fait rapidement percevoir le tiraillement entre ces deux projets, nécessairement interdépendants. En fonction du type de SIAE rencontrées, un déséquilibre plus ou moins prononcé est perçu entre des structures qui sont parfois dans un choix cornélien. La posture des AI est plutôt bien équilibrée entre la nécessité de défendre les fondements sociaux de leur mission, et celle d'assurer leur survie développement. Elles restent pragmatiques et peuvent envisager des coopérations avec d'autres institutions. Cependant, elles ne représentent pas la majorité des structures d'insertion. Les autres catégories, et particulièrement celle des ACI, sont fortement déséquilibrées du côté de leur projet associatif, parfois au détriment de leurs contraintes d'entrepreneurs. Autrement dit, les Ateliers et Chantiers d'Insertion mettent systématiquement au premier plan leur vocation sociale, et relèguent au second plan tous les autres aspects de leurs obligations, et notamment ceux relatifs à la rentabilité, à la solvabilité et même à la croissance de leur structure.

« Quand vous parlez de holding, les gens entendent business. Ils ne sont pas venus chercher cela dans l'insertion » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Directeur général d'une fédération d'EI et administrateur UREI

Cette situation est préjudiciable au processus coopératif puisque les discours déséquilibrés, car trop empreints d'idéologie et d'intérêts catégoriels, sont inconciliables, intellectuellement peu partageables, et encore moins endossables. Ils ne permettent pas de créer les conditions d'une mise en convergence des univers de référence. Un préalable qui est indispensable à toute ambition coopérative. Lors d'un entretien, le président de l'Inter-Réseaux est réservé face à la capacité du secteur à se fédéraliser.

« Je ne crois pas à la création d'une fédération dans l'IAE, car le représentant fédérateur de l'Inter-Réseaux, le CNIAE, n'est pas porteur, au niveau politique, d'une parole commune » - Cas

3 – Inter-Réseaux – Président

Il est à noter que le développement des formations universitaires dans le secteur de l'Économie Sociale et Solidaire traduit la volonté des pouvoirs publics de favoriser la mise en synergie de ces deux projets.

Une dérive corporatiste pour les potentiels réseaux de coopération peut être nocive pour la proposition d'un projet commun suffisamment attractif, en termes d'intérêts collectifs, pour que les acteurs décident de s'y engager.

Dans le prolongement de ces réflexions sur les dangers d'une défense trop marquée des intérêts de groupes, les conséquences d'une divergence de vision stratégique fondée sur l'individualisme des acteurs inter-organisationnels sont à présent abordées. Ce comportement est potentiellement nuisible à la dynamique coopérative des organisations.

3.2.1.6. La divergence d'objectifs stratégiques confine les acteurs au « repli sur soi »

Les coopérations apparaissent compliquées sur le terrain, car les structures ne partagent pas les mêmes visions stratégiques, les mêmes enjeux, le même niveau de problématiques. Plusieurs acteurs de l'IAE le confirment :

« Dans l'IAE, il y a des problèmes de niveaux. Les gens ont du mal à se comprendre, car ils n'ont pas les mêmes préoccupations, et encore moins les mêmes objectifs. Quand on discute au niveau des têtes de réseaux nationales, on est très loin des problématiques locales, vécues par la petite régie de quartier » - Expert – Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi

« C'est difficile d'instaurer une coopération, parce que les acteurs n'ont pas les mêmes enjeux en perspective » **Cas 1 – Club de dirigeants - Administrateur**

« De toutes les façons, les coopérations sont difficiles car les structures ne partagent pas les mêmes visions stratégiques » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Chargée de mission**

Ce différentiel de niveau crée, au sein des organisations, un mouvement de concentration, de recentrage, sur leurs propres problématiques, leurs propres enjeux socio-économiques. Prenons le cas de petites SIAE, aux ressources, compétences, et aptitudes limitées, elles n'ont d'autre objectif que d'assurer leur survie développement, dans un contexte de désengagement progressif de l'État. Elles sont engluées dans leur quotidien et ne se préoccupent que marginalement du devenir de leurs coreligionnaires. *« Chaque acteur semble ainsi enfermé dans son fonds de commerce en appliquant sa propre stratégie et en répondant en priorité à ses besoins de survie et de développement »* (PIERRE, 2010, p. 114).

La situation est un peu différente, au niveau de la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS). Son objectif est avant tout politique. Son enjeu est de parvenir à renforcer son lobbying social auprès des décideurs publics, dans un esprit corporatiste.

« Il y a une posture claire et politique de la FNARS. Elle fait du lobbying pour l'action sociale. Elle a un positionnement politique fort et propre. Elle n'est pas inscrite dans une logique de coopération, elle joue clairement pour sa boutique » - **Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs**

La préoccupation de la DIRECCTE est d'attribuer au mieux les fonds publics dont elle a la gestion. C'est son objectif premier. Les comptes qu'elle a à rendre sont avant tout budgétaires. Les bailleurs sociaux (Cas 2) sont focalisés sur l'optimisation de la gestion locative de leur patrimoine de logements sociaux. Les institutions s'arcbutent sur leur cœur de métier : la région sur la gestion de la formation, le département sur la gestion du RSA, ... Centrées sur leurs prérogatives, elles affichent un déficit flagrant de coopération inter-institutionnelle. Les exemples pourraient être démultipliés, mais l'accumulation n'apporterait pas plus de crédit à notre démonstration. Ce qui est intéressant, ce sont les conséquences de cette attitude. Le responsable du service stratégie de la Communauté urbaine (mobilisée dans le terrain Cas 1) nous en présente une :

*« Si chacune d'elles (institutions) ne fait que ce qu'elle sait faire, que ce qu'elle doit faire, alors il reste des pans entiers de besoins territoriaux qui ne sont pris en charge par personne. Tiens, l'exemple des espaces verts dans les communes. Chacun a tendance à en transférer la gestion à l'autre. Au bout du compte, on se retrouve avec des extérieurs qui ne sont pris en charge par personne, et qui se dégradent très vite, au détriment des conditions de vie des usagers locaux. Chacun doit faire un petit bout du chemin, et c'est là que commencent les difficultés » - **Expert – Communauté urbaine – Responsable du service stratégique***

À la question de savoir si les extérieurs restent en friche, il répond que :

*« La réalité du terrain nous oblige à régler les problèmes hors cadre, hors champ de compétences » - **Expert – Communauté urbaine – Responsable du service stratégique***

Encore une fois, l'action publique n'a pas réussi à s'adapter à la réalité du terrain. Déconnectés des problématiques opérationnelles, les pouvoirs publics élaborent des modèles organisationnels qui génèrent leurs propres contradictions. Cela oblige les acteurs territoriaux à sortir du cadre, pour éviter les situations de blocage. La coopération devient alors contrainte par le bon sens, réactive et coûteuse en énergie. Nous sommes ici assez loin d'un processus efficient.

Au sein de l'Inter-Réseaux (Cas 3), les coopérations sont bridées par les divergences de vision stratégique des têtes de réseaux. Leurs administrateurs sont tiraillés entre corporatisme et individualisme, logique commune et développement individuel. Nous matérialisons ce tiraillement lorsque nous étudions la façon dont ils ont structuré leur organisation. Au lieu d'un secrétaire général de l'Inter-Réseaux, il y en a quatre : UREI, Régies de Quartiers, COORACE, et FNARS. Notons que cette situation est typique de notre région d'appartenance, puisque d'autres régions françaises (Poitou-Charentes, par exemple) sont parvenues à un niveau d'intégration plus perceptible, au moins au niveau de l'organigramme formel.

Ces quelques exemples font prendre conscience que les objectifs visés, les enjeux socio-économiques à relever et les problématiques auxquelles sont confrontés les acteurs de l'IAE cristallisent leur comportement individualiste. Cet individualisme ne favorise pas le rapprochement, le partage et la recherche de bénéfices mutuels, conditions pourtant

indispensables à une coopération réussie. Leurs difficultés à articuler stratégies individuelles et stratégies collectives complexifient la communication inter-organisationnelle.

Pour terminer l'identification des freins à la coopération inter-organisationnelle territorialisée, la notion du coût psychologique de l'engagement coopératif est abordée.

3.2.1.7. Le coût psychologique de l'engagement coopératif

Une dimension largement sous-estimée dans l'approche des relations coopératives potentielles entre les acteurs de l'Insertion par l'Activité Économique, est celle du coût psychologique lié à leur mise en œuvre. En effet, quelle perception ont les acteurs du temps qu'ils vont devoir mobiliser, des efforts qu'ils devront consentir, de ce à quoi ils devront renoncer, de ce qu'ils risquent de perdre dans l'échange, ... Quel est le coût d'opportunité de la coopération ?

La notion de coût psychologique n'apparaît pas explicitement dans les *verbatim* des acteurs interviewés. Faiblement exprimée, elle a été identifiée comme élément structurant de l'expression à travers des commentaires exprimés.

« Plutôt que de nous accepter au sein de l'Inter-Réseaux, ils se disent : quelle est l'incidence pour nous d'insérer la FNARS au sein de l'IRIAE ? Plutôt que de se dire, plus on est, et plus on est fort » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

Les difficultés liées à la perturbation des routines organisationnelles et au changement, le conservatisme des postures, l'inaction plutôt que l'action, ... sont autant d'éléments qui ont été maintes fois mis en évidence dans les nombreuses recherches en management des organisations. Nous souhaitons faire une « analyse « au second degré », poser un avis d'expert sur la situation, qui correspond à une forme d'évaluation contradictoire externe des informations » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 334). L'évaluation du coût psychologique de l'engagement coopératif est une piste de recherche qui peut faire l'objet d'un prolongement de nos travaux.

La *Figure 8* ci-dessous synthétise l'identification des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le secteur de l'IAE.

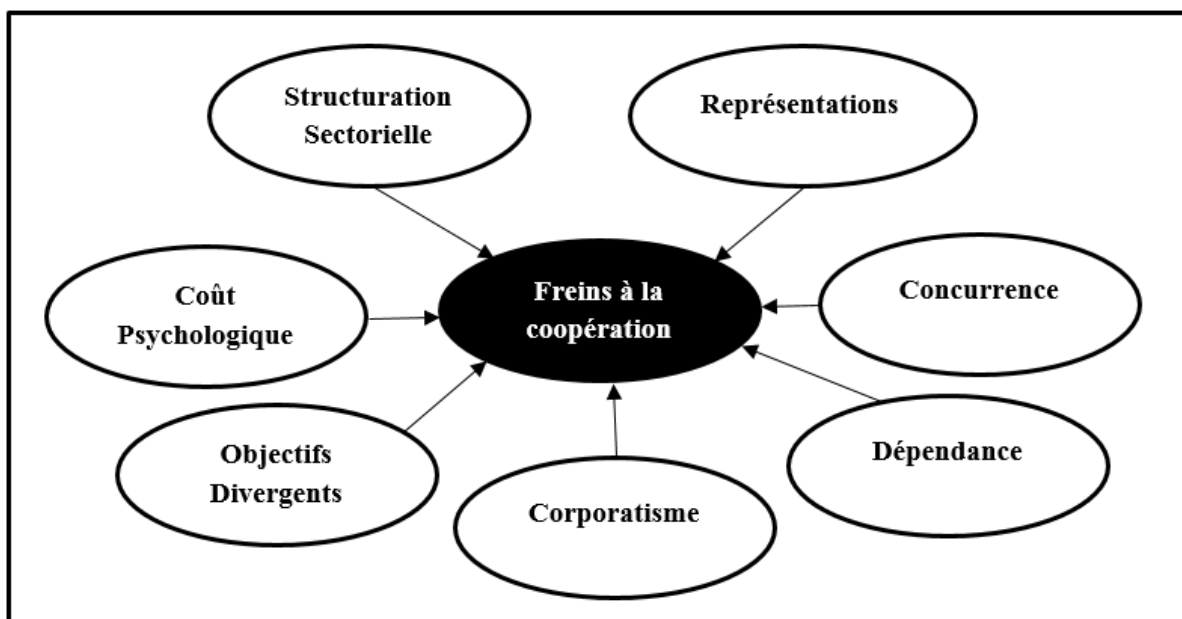


Figure 8 : Les freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées

Sept freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées, dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique ont été identifiés : La *structuration sectorielle*, les *représentations*, la *concurrence*, la *dépendance*, le *corporatisme*, les *objectifs divergents* et le *coût psychologique*. La prise en compte de ces facteurs bloquants est un impératif, et un préalable à toute démarche dont la finalité serait de développer des partenariats féconds, durables et efficaces dans le secteur de l'IAE.

À ce stade, un rapprochement est opéré entre nos conclusions et celles mises en avant par PIERRE (2010), dans le champ du développement durable et de l'efficacité énergétique. Xavier PIERRE a travaillé, dans le cadre de ses travaux, sur le même objet de recherche que nous, les *coopérations inter-organisationnelles territorialisées*, et que nous sommes rattachés au même laboratoire de recherche de l'ISEOR. Nos travaux s'inscrivent dans le cadre d'une recherche cumulative. Nous avons utilisé une méthodologie de recherche similaire (études de cas) et mobilisé les mêmes outils d'analyse (grille des dysfonctionnements), ce qui nous permet une observation des résultats de terrains sous le même angle. Cette similitude méthodologique donne du poids à la confrontation de nos résultats.

Elle a pour objectif de faire émerger des *invariants*, c'est-à-dire des freins à la coopération qui sont communs à nos deux terrains d'expérimentation, mais aussi, d'isoler des critères *contingents* à notre contexte d'observation.

3.2.2. Cas contraste : vers une identification des *invariants*

Dans sa thèse de doctorat, PIERRE (2010, p. 115) met en évidence les freins qui nuisent aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées, dans de la mise en œuvre de stratégies territoriales, dans le domaine de l'efficacité énergétique. Il montre que les rouages coopératifs sont grippés par « *les comportements spontanés des acteurs, induits par la compétition, les rapports d'autonomie et de domination et par le phénomène d'égoïsme* ».

Dans son schéma d'analyse, la *compétition* définit les questions de concurrence, *l'autonomie-dominance* est un continuum, dans lequel s'inscrivent les rapports plus ou moins forts de dépendance et *l'égoïsme* intègre plusieurs dimensions, parmi lesquelles nous trouvons : la distance cognitive entre les acteurs, la notion de divergence de vue et d'objectifs, l'individualisme, corporatisme, Si nous constatons de nombreuses similitudes avec nos propres résultats, quelques commentaires critiques peuvent être exprimés préalablement à la présentation de notre analyse comparée.

Le critère *égoïsme*, dans les travaux de PIERRE paraît trop concentré, et de ce fait perd une partie de sa signification, en englobant des notions qui peuvent apparaître opposées. C'est notamment le cas du corporatisme et de l'individualisme qui, de notre point de vue, ne relèvent pas du même niveau d'analyse. Le corporatisme est porteur d'une forte dimension idéologique, basée sur la défense d'intérêts de classe (catégoriels). Il est aussi chargé d'une intention politique, lorsqu'il a pour objectif de faire du lobbying. Ce n'est pas le cas de l'individualisme, dont l'état d'esprit premier est de faire passer l'intérêt individuel avant le groupe. Ensuite, placer les représentations et la divergence d'objectifs dans un même ensemble, c'est accepter de ne pas prendre en compte toutes les situations. En effet, des structures peuvent très bien avoir des visions du monde différentes, selon l'espace dans lequel elles évoluent (distance cognitive forte), et présenter des objectifs communs (obtenir une certification, par exemple).

La notion d'*autonomie* est aussi discutable, tellement sa signification est porteuse d'ambiguïtés. Parlons-nous d'auto-gouvernance, d'autogestion, d'autosuffisance, ou bien d'indépendance ?

Dans ce dernier cas, les structures le sont au moins juridiquement. La constitution française précise le statut des institutions et le statut juridique des sociétés et associations. Pour le reste, et une fois sorties du cadre strictement légal, toutes les organisations sont engagées dans un système dans lequel l'interdépendance est la règle (l'entreprise dépend de ses clients, le boulanger du meunier, ...). Il semble donc que Xavier PIERRE cherche plutôt à évaluer le niveau de perte d'autonomie dans l'interaction. Ce qui permet de considérer un degré relatif de dépendance. De plus, et paradoxalement, bien que fortement subventionnées, les SIAE bénéficient d'une large autonomie, compte tenu de la faiblesse des contrôles sur l'utilisation des fonds publics.

Après avoir mentionné le besoin de précisions sémantiques ou de réserve, quant aux critères retenus par PIERRE (2010), nos principaux résultats obtenus sur l'analyse des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le champ de l'IAE sont organisés au sein d'un tableau convergences/spécificités (*Tableau 12*), inspiré de la « *Grille de convergences/spécificités* » conçue par l'ISEOR.

La lecture du tableau permet d'identifier des convergences dans la partie supérieure et des spécificités propres à chaque secteur dans la partie inférieure. Il est à noter que l'égoïsme apparaît à plusieurs niveaux du fait d'une approche sémantique perçue comme trop globale.

Avec Xavier PIERRE, il est possible de réaliser le constat global que le manque de coopération est une réalité à tous les échelons de la territorialisation des politiques publiques : entre institutions, entre structures et institutions, entre structures, entre structures et bénéficiaires, au sein des organisations elles-mêmes. Ce phénomène se renforce dans la dynamique d'intégration verticale et horizontale du processus. Les freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées sont nombreux et ont été mentionnés précédemment.

Terrains « efficacité énergétique »	Terrains « IAE »
Auteur : Xavier PIERRE (2010)	Auteur : Stephen GIRARD (2015)
Convergences	
(1) Intensité concurrentielle élevée (<i>Compétition</i>) (2) Distance cognitive liée aux représentations des acteurs (<i>égocentrisme</i>) (3) Forte dépendance aux institutionnels (<i>autonomie-domination</i>) (4) Divergences dans les préoccupations et les objectifs (<i>égocentrisme</i>)	
Spécificités	
Concurrence inter-institutionnelle forte Domination Individualisme (<i>égocentrisme</i>)	Concurrence inter-institutionnelle faible Subordination Corporatisme Structuration sectorielle Coût psychologique

Tableau 12 : Cas contraste : convergences/spécificités des résultats obtenus sur l'analyse des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées

La grille de convergences/spécificités permet de mettre en évidence trois zones :

Les convergences : quatre freins aux coopérations inter-organisationnelles sont communs aux deux terrains d'observation. (1) L'intensité concurrentielle élevée entre organisations, qui exacerbe les esprits de compétition ; (2) Une faible « *proximité organisée* » entre les parties prenantes, liée au poids des représentations des acteurs inter-organisationnels, qui provoque une distance cognitive, difficilement réductible naturellement. Lorsque la vision du monde n'est pas partagée, il est compliqué de se comprendre, de se reconnaître, et de développer cet *affectio societatis* tant recherché dans les processus coopératifs ; (3) La forte dépendance aux institutionnels. En étant subventionnés pour leur implication dans la mise en œuvre des politiques territoriales, les acteurs endossent un statut d'exécutants. Dans le secteur de l'IAE, cette position est renforcée par le fait qu'ils ne sont pas associés en amont, lors de la phase

d'élaboration. En dissociant les penseurs des faiseurs, les pouvoirs publics ont posé le cadre de la subordination. La perte d'autonomie des organisations est directement proportionnelle au niveau de dépendance aux fonds publics. Plus elle est forte, et plus elles n'ont d'autre choix que de « *coopérer ou périr* » (FOURCADE, 2008, p. 11). Dans l'étroitesse du cadre de « liberté » ressenti se développe parfois le besoin de désobéir et/ou de nuire ; (4) La divergence d'objectifs, la différence dans le niveau des enjeux, des préoccupations et des problématiques génèrent un effet d'échelle. Les difficultés quotidiennes de trésorerie des SIAE sont très loin de celles des organismes de formation, qui voient la réforme de la formation professionnelle bouleverser leur cadre de fonctionnement. Que dire des difficultés rencontrées par un bénévole-dirigeant dans le montage d'un dossier FSE, par rapport à l'enjeu des prochaines élections présidentielles pour les têtes de réseaux, et la défense de leurs intérêts catégoriels. Lorsque vous ne « jouez » pas dans la même cour, les chances de constituer une équipe *ad hoc* sont statistiquement faibles.

En synthèse, une zone de convergence est mise en exergue à travers quatre freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées, qui sont communs aux deux terrains d'observation : *l'intensité concurrentielle*, *la distance cognitive*, *la dépendance aux institutionnels*, *les divergences d'objectifs et de préoccupations*. Ces 4 freins sont considérés comme des « *invariants* », des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

Les spécificités (partie basse du tableau) : trois critères sont plus fortement contingents à notre champ d'investigation : le *corporatisme*, la *structuration du secteur* de l'IAE et le *coût psychologique*. Le dernier d'entre eux, le *coût psychologique*, a été mobilisé dans le cadre de notre avis d'expert. L'hypothèse est posée que le coût d'opportunité de la coopération entre acteurs inter-organisationnels est aussi présent sur le terrain de l'efficacité énergétique (PIERRE, 2010).

Xavier PIERRE relève dans le champ de sa recherche une forte concurrence inter-institutionnelle, ce qui n'est pas le cas dans le secteur de l'IAE. Les entretiens réalisés font apparaître une réelle superposition de compétences entre institutions (Pôle Emploi et la MDEF, par exemple), mais aucun sentiment de compétition ressenti. Les différentes institutions ne se sentent inscrites dans aucun espace concurrentiel, lorsqu'il s'agit de service public. Le problème provient du doublonnage des ressources, aptitudes et compétences, et d'un manque de complémentarité territoriale, davantage que d'une concurrence frontale. PIERRE (2010) met également en avant la notion de domination dans ses travaux sur l'efficacité énergétique. Dans

l'Insertion par l'Activité Économique, les institutions n'ont pas une volonté de domination. Le « dirigisme » étatique, parfois ressenti par les acteurs, est lié à leur manque d'implication dans l'élaboration des stratégies territoriales. Sans prêter de mauvaises intentions aux acteurs institutionnels, nous considérons qu'ils souffrent d'un déficit de compétences managériales.

Après avoir identifié les principaux freins qui nuisent aux coopérations inter-organisationnelles dans le secteur de l'IAE, sur notre territoire de référence, l'analyse des pratiques coopératives est approfondie avec l'apport des « *systèmes d'action concrets* » (CROZIER et FRIEDBERG, 1977). La coopération se construit dans l'action, et on ne peut l'observer qu'en action. Les trois cas sur lesquels nous avons réalisé nos investigations, sont mobilisés pour changer de niveau, à savoir passer d'une vision macro et méso-économique, à une observation micro et infra-microéconomique. La vision « grand angle » du contexte dans lequel s'inscrit le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique a permis de mieux appréhender la complexité de sa mise en œuvre, et autorise à présent d'affiner le niveau d'analyse.

3.2.3. Des coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE

Dans cette section, sont mobilisées trois études de cas, afin d'observer les contextes dans lesquels se sont inscrites les pratiques de coopération des acteurs inter-organisationnels. Chaque cas est positionné par rapport au « modèle » élaboré précédemment (sous-section 3.1.2.3.), et considéré comme un cadre coopératif favorable, entendu comme un cadre « idéaltype ». Celui-ci est doté des caractéristiques « facilitatrices » suivantes : *relations interpersonnelles, proximité organisée, confiance, complémentarité, temps*.

À chacun de ces fertilisants coopératifs est attribuée une note, sur une échelle de 1 à 5. Le 5 représente la note la plus élevée, le 1 la plus faible. Le 3 est utilisé lorsqu'il n'est pas possible d'émettre un avis, compte tenu des données obtenues sur les terrains de recherche. Cette évaluation ne recherche pas l'ultra-précision¹⁴³, son intérêt réside dans la possibilité qu'elle offre de constater les écarts par rapport à la base de référence, définie par notre grille d'analyse. Cette confrontation, devrait permettre de construire un premier lien entre le cadre dans lequel

¹⁴³ Il est à noter que l'évaluation scientifique de ces critères représente une opportunité de prolongement de nos travaux de recherches.

se sont déroulées les coopérations inter-organisationnelles et le niveau de performance socio-économique enregistré dans chacune de ces trois expériences coopératives locales.

3.2.3.1. Analyse du Cas 1

Rappel synthétique du contexte du premier Cas. Il s'agit de deux opérations (« A » et « B ») menées dans le cadre d'un événement culturel bisannuel, organisé par notre département de référence. Deux périodes de six mois (en 2009 et 2011) sont consacrées à la réalisation d'œuvres architecturales éphémères : un habitat mobile et modulable en conteneurs ; un échafaudage géant. L'objectif recherché est de favoriser un retour rapide des bénéficiaires sur le marché classique du travail par une densification du temps passé sur les chantiers (travail, formation, rencontres).

« Le club de dirigeants a su introduire une notion de mécénat dans ses relations avec les entreprises locales. En se rapprochant d'une grande entreprise de bricolage, il a réussi à décider l'entreprise de donner des matériaux pour soutenir l'action d'insertion. Cela donne au public en insertion une possibilité de contact privilégié avec le mécène, et peut-être la possibilité de trouver un emploi dans le futur » - Expert – DIRECCTE – Responsable IAE

Les acteurs mobilisés : un Club de dirigeants (2009 et 2011) est en charge de la coordination et du pilotage ; un architecte (2009) et une école d'architecture (2011) réalisent l'élaboration des plans et le suivi du chantier ; un ACI (2009 et 2011) assure le portage des salariés (11 en 2009 et 6 en 2011) qui réalisent le montage ; le suivi social des publics en insertion est confié à une association de réfugiés politiques (2011).

Le Club de dirigeants, né d'une commande politique d'aide aux quartiers en difficultés, est dirigé par un professionnel de l'entrepreneuriat. Il connaît le secteur de l'IAE et fait preuve d'une habileté relationnelle qui lui ouvre les portes des principaux réseaux d'influence (politiques, institutionnels, financeurs, têtes de réseaux, ...). Il travaille, sur l'ingénierie des bonnes pratiques et essaie de créer des passerelles entre l'entreprise et l'Insertion par l'Activité Économique. Il est le concepteur des deux projets :

« Nous sommes les concepteurs du projet, tant dans sa dimension technique et économique (recherche de partenaires, de fonds, ...) que sociale, à travers la méthodologie d'insertion à

appliquer, et notamment grâce à la densification du temps de l'insertion par l'activité économique» - Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

Sur ces projets, il a fait appel à un ensemblier, dont le dirigeant est un homme particulièrement engagé dans son métier, un passionné. Il le connaît bien et a eu plusieurs occasions de travailler avec lui. Il sait qu'il est « *fiable* » et qu'il peut compter sur lui.

« Nous sommes allés voir la DIRECCTE avec notre projet Opération « A » et elle nous a demandé de faire un appel d'offre pour sa réalisation. J'en avais déjà parlé au directeur de l'ensemblier et nous savions qu'il serait le seul à y répondre. Quand il faut s'investir dans ce type d'actions, il n'y a pas grand monde au portillon » - Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

« Il nous fallait trouver une structure pour porter le projet, car ce n'est pas dans notre vocation. On s'est rapproché de l'ensemblier que je connaissais bien. Je lui ai présenté le projet et il a dit immédiatement Ok. Après coup, je ne suis pas certain qu'il le referait, car il y a laissé quelques sous, et il y a passé beaucoup de temps pour finalement peu de gains. C'était un projet expérimental et il a essayé les plâtres sur plein de choses, en particulier les relations compliquées avec les financeurs » - Cas 1 – Club de dirigeants- Directeur

Il est à noter que le contexte de réalisation des projets a été compliqué par l'inconstance du modèle proposé par l'État :

« L'État n'arrête pas de nous compliquer la tâche. Il change en permanence les règles. Pour le projet Opération « B », nous avons été obligés de nous transformer en ACI pendant toute la durée du projet, tant du point de vue administratif, que technique. Il a fallu créer la structure et nous faire conventionner pour pouvoir poursuivre notre projet, ce n'est pas normal » - Cas 1 – Ensemblier - Directeur

Dans cette configuration, l'ensemblier qui porte l'ACI (qui emploie les salariés en insertion) est également un professionnel aguerri. Il est le créateur de l'association et a créé son propre réseau. Il gère aujourd'hui une entreprise, dans laquelle il a su rendre toutes ses activités synergiques. Il est considéré localement comme un modèle de réussite de collaboration et de mutualisation. Il a su capitaliser sur les mêmes « *clients* », en assurant une plus grande fluidité dans le parcours d'insertion des bénéficiaires, qu'il fait passer d'une structure à l'autre, mais toujours en interne.

« Les ensembliers se rapprochent des modèles économiques traditionnels. On assiste à une concentration forte des acteurs, qui par nature sont trop petits. Ils se regroupent pour mieux maîtriser les coûts » - Cas 1 – Ensemblier - Directeur

La performance socio-économique de ces deux projets, en termes de retours à l'emploi, sont bons. Sur les onze salariés employés dans le cadre de l'opération « A », huit ont trouvé un emploi dans les quatre mois qui ont suivis le chantier, et deux étaient inscrits dans une formation qualifiante. Le dernier a réintégré les effectifs de Pôle Emploi. Concernant l'opération « B », parmi les six salariés employés, cinq ont décroché un contrat, le dernier était inscrit dans une formation qualifiante.

La performance se lit aussi dans la pérennité du dispositif, puisque l'objectif poursuivi par les acteurs impliqués dans ces deux projets est de créer, avec les organisateurs de l'événement culturel et les bonnes volontés locales prêtes à se mobiliser, un Atelier Chantier d'Insertion (ACI) dédié aux actions culturelles tout au long de l'année.

Le *Tableau 13* et la *Figure 9* synthétisent nos résultats, relativement à notre « modèle ».

Dans ce tableau (utilisé dans l'analyse des trois Cas), est identifié dans un premier temps l'intérêt qui a motivé les Relations Inter-Organisationnelles (RIO), ainsi que la présence des prérequis nécessaires à tout processus coopératif favorable. Puis, dans un second temps, chaque Cas est évalué sur chacun des cinq critères de l'« idéaltype ».

Les notes obtenues pour chacun des critères permettent de représenter graphiquement, par un diagramme en radar, les données multivariées. Cette représentation visualise rapidement le niveau d'écart au « modèle » de référence, enregistré par le cas étudié.

Intérêt des RIO¹⁴⁴	Expérience entrepreneuriale
Prérequis	Remplis

Critères	Oui	Non	Évaluation
<i>Relations interpersonnelles</i>	X		5
<i>Proximité organisée</i>	X		4
<i>Confiance</i>	X		5
<i>Complémentarité</i>	X		4
<i>Temps</i>	X		5

Tableau 13 : Analyse du Cas 1 sur la base de notre « modèle »

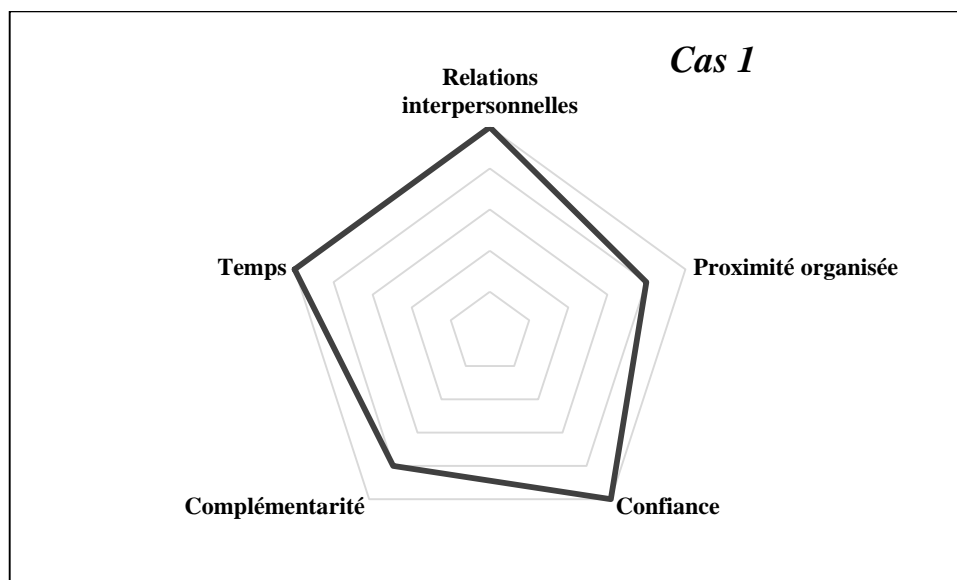


Figure 9 : Représentation graphique du Cas n°1 (Tableau 13)

¹⁴⁴ Relations Inter-Organisationnelles.

Nous constatons que le contexte du Cas 1 présente tous les prérequis d'une coopération inter-organisationnelle potentiellement harmonieuse. Les acteurs locaux impliqués dans les deux projets sont peu nombreux, engagés, motivés par l'aventure entrepreneuriale, animés d'un esprit positif, et ils affichent une réelle volonté de travailler ensemble. Une motivation qui leur permet de résister à toutes les difficultés liées au changement de règles imposé par l'État.

Les deux acteurs principaux (directeur du Club de dirigeants et le directeur de l'ensemblier) se connaissent bien et se respectent. Ce sont des entrepreneurs portés par une vision commune de l'insertion. Ils se ressemblent et appartiennent au même groupe de dirigeants. La faible distance cognitive qui les sépare favorise une perception commune des enjeux et des problématiques. Ils placent leurs préoccupations sur le même niveau. Ils travaillent ensemble depuis plusieurs années et leur apprentissage de la relation dans l'action leur permet d'évoluer dans un climat de confiance.

Ils ne sont pas en concurrence, ils sont complémentaires. Le chevauchement de leurs compétences entrepreneuriales renforce plutôt l'esprit d'entreprendre, ce qui est un atout. Pour le reste, la répartition des rôles est claire. Le concepteur du projet (le directeur du Club de dirigeants) assume la maîtrise d'ouvrage et transfère la maîtrise d'œuvre à la personne en charge du bon déroulement du projet (le directeur de l'ensemblier). Ce transfert des responsabilités se fait naturellement, sans convoitise, et dans un climat de confiance, de respect et de légitimité réciproques. Il est à noter que l'architecte mandatée sur l'opération « A » est une amie du directeur du Club de dirigeants. Elle s'est inscrite dans le dispositif et a su pleinement trouver sa place en tant qu'artiste, sur la base de compétences qu'elle est la seule à maîtriser. L'opération « B » s'inscrit dans la même logique.

L'analyse du Cas 1 permet de mesurer les effets concrets de la proximité. Ces deux projets ont permis la construction d'œuvres architecturales, par la mobilisation d'acteurs culturels locaux. Cette coopération a rapproché des mondes naturellement distants. Elle a également permis à la Métropole d'asseoir son rayonnement local, et de renforcer sa visibilité internationale. Ces deux opérations débouchent sur la création pérenne d'un ACI, et donc la création d'une communauté de travail inscrite dans le long terme. Par l'apprentissage progressif du « faire ensemble », les acteurs vont accroître leur sentiment d'appartenance, de confiance réciproque et réduire la distance cognitive qui pourrait encore les séparer.

De plus, la mise en œuvre collective d'un projet qui favorise un meilleur accès des personnes durablement éloignées du marché du travail aux dispositifs d'IAE participe d'une logique citoyenne (cohésion sociale).

3.2.3.2. Analyse du Cas 2

Rappel synthétique du contexte du Cas 2. L'Association régionale est créée en 1994, dans un contexte historiquement chargé. Les bailleurs sociaux sont contraints de rénover/réhabiliter des logements construits à la hâte dans les années 1960, pour répondre à une immigration de travail massive. Dans le même temps, l'État impose aux entreprises publiques d'intégrer dans leurs effectifs des salariés en insertion. Il demande aux offices HLM d'importer de l'activité économique dans les zones sensibles, pour améliorer l'image de ces quartiers sous tension et favoriser la mixité sociale. Le tout dans un contexte de fonds publics (nationaux et européens) abondants et disponibles.

« A chaque fois, il fallait inventer un nouveau nom de dispositif, car il y avait à la clé des financements européens importants » - Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur

Ce projet a pu voir le jour, parce qu'à l'époque il y avait les bonnes personnes, au bon moment et au bon endroit.

« Le Préfet adhérait, les responsables de l'office HLM étaient enthousiastes, la direction de la DDTEFP¹⁴⁵ était dynamique. Une conjonction de bonnes volontés et d'envies de faire » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

Le montage coopératif mobilise trois acteurs principaux : l'Association régionale (accueille les RMIstes, assure l'accompagnement et la coordination) ; les bailleurs sociaux (fournissent les chantiers à réhabiliter, financent l'encadrement technique et les fournitures) ; les entreprises/SIAE (assurent l'encadrement technique). Le modèle de coopération retenu est le résultat d'un compromis local. Les offices HLM souhaitaient créer leur outil d'insertion, mais sous la pression des SIAE du département (concurrence déloyale), ils ont préféré y renoncer.

¹⁴⁵ Actuelle DIRECCTE.

Ce partenariat se veut malgré tout gagnant-gagnant. Les bailleurs sociaux rénovent leur patrimoine immobilier, en profitant de l'effet d'aubaine des contrats aidés ; le dispositif d'IAE qualifie des jeunes en difficultés ; les occupants des quartiers gagnent en qualité de vie ; les politiques « s'achètent » une paix sociale ; l'Association régionale devient une référence régionale. Les débuts sont encourageants et quasi euphoriques.

« On a dit aux bailleurs sociaux que, grâce aux différents aides publiques (6 000 francs par an et par salarié), ils pouvaient gonfler leurs effectifs et concentrer toute cette main-d'œuvre supplémentaire à la réhabilitation de leur patrimoine immobilier, et qu'en plus ils n'auraient pas besoin de s'occuper de leur gestion administrative, ni même de leur formation. Ils ont vite compris où était leur intérêt » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

« Le Conseil général subventionnait particulièrement bien l'encadrant technique détaché de l'EI, et nous avons la possibilité de refacturer aux bailleurs sociaux les fournitures et le matériel nécessaires au sur-entretien avec une forte marge. Cela restait bénéfique pour l'OPAC, car ça lui coûtait moins cher que de faire appel à un entreprise traditionnelle » - Cas 2 – EI – Directeur général

Le commentaire du directeur général de l'EI est pour le moins paradoxal. Le Conseil général contrôle l'office HLM, il est donc gestionnaire de fait de l'Association régionale. En encourageant et cautionnant l'entretien d'un patrimoine immobilier social avec l'argent du dispositif de RMI, le tout hors marché, il est aux portes de l'illégalité. Pour éviter d'être inquiété pour ce type de pratiques, il requalifie en « sur-entretien » la prestation facturée. Cette requalification est subtile, puisqu'elle permet de faire un appel d'offre tous les 10 ans, pour repeindre les cages d'escaliers, tout en maintenant une activité de sur-entretien tous les 5 ans, pour garder le bâtiment en état.

Dans ce compromis organisationnel, nous nous trouvons en présence d'acteurs qui ne se connaissent pas, et qui évoluent dans des métiers bien différents. La formation continue dans le secteur du bâtiment (directeur de l'Association régionale), le logement social (bailleurs sociaux) et l'insertion (SIAE). Dès lors, une forte dépendance aux compétences des autres est ressentie par les parties prenantes.

« Nous, on leur a dit qu'ils étaient certes spécialisés dans le logement social, mais qu'ils ne savaient pas mettre en œuvre techniquement leur projet. On les a persuadés de faire appel à nous et ils ont accepté l'idée qu'on leur fournisse l'encadrement technique. Pour faire simple, un encadrant de notre EI va encadrer des travailleurs de l'ACI ». - **Cas 2 – EI – Directeur général**

« Les personnes ne sont pas préparées à coopérer. C'est une véritable révolution pour les acteurs de travailler ensemble. Pourquoi ? Parce que pour travailler ensemble, il ne faut pas rester limité à son propre champ » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« Il y avait un vrai problème de compétences. Les DG ne connaissaient rien à l'insertion. Ils ne savaient pas faire » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« La chargée de mission insertion à l'office HLM du département nous disait : au secours ! Ce n'est pas mon truc, je n'y comprends rien, c'est trop complexe l'insertion » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

Dans leur quotidien de coopération, les acteurs impliqués rencontrent rapidement des grandes difficultés pour se comprendre, pour se mettre d'accord sur ce qui constitue l'essentiel de leurs règles de fonctionnement. Les premières tensions liées à leur rapprochement contraint se font sentir. Le système devient une nébuleuse, dans laquelle se perdent les institutionnels. Les comportements individualistes commencent à s'affirmer, et avec le temps l'envie de « faire ensemble » s'étiolé.

« Au début, il y avait une vraie volonté de s'investir dans l'IAE. Puis, avec le temps, la volonté s'est étiolée et on s'est dit que, finalement, ce n'était pas notre mission principale » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

« Nous n'étions pas d'accord sur les modes d'évaluation, sur les outils de mesure à utiliser, sur les procédures à mettre en place, Il faut rappeler que nous évoluons dans un secteur dans lequel la communication est informelle, avec une très faible culture de l'écrit, où les acteurs agissent en électrons libres et le revendiquent haut et fort » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« A mon arrivée, j'ai constaté immédiatement un individualisme forcené dans la façon de travailler, tant au niveau de la conception que de la réalisation des missions » - **Cas 2 - Association régionale – Directrice adjointe**

« Le responsable IAE de la DIRECCTE disait : à l'association régionale, ce n'est pas clair. Le système est complexe. Mais il ne disait rien, car cela pesait tellement lourd, en termes de salariés en contrats d'insertion » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« Le système a toujours été très compliqué. On avait du mal à définir clairement la place de la Communauté urbaine et celle de la DIRECCTE » - Expert – **Cas 2 – Communauté urbaine – Responsable du service stratégie**

« L'Association régionale, ce fut un mariage forcé entre organisations pas très compatibles, au moins a priori » - **Expert – Cas 2 - Cabinet du Maire – Conseiller technique en charge de l'emploi**

L'Association finit par déposer le bilan le 31/12/2010, et cesse définitivement son activité le 31/12/2012. Les raisons invoquées par les acteurs sont nombreuses, et le plus souvent centrées sur des problèmes de financement.

« Ils ont lancé des projets ambitieux, mais les fonds ne sont pas arrivés. L'Europe paye, mais un an après. Ils se sont retrouvés en déficit financier important » - **Cas 2 – EI – Directeur général**

« Lorsque je suis arrivée à l'Association régionale, j'ai fait réaliser un audit de situation. J'ai constaté que nous avions un déficit de plus de 200 K€. Nous étions en train de boire le bouillon.

« Le constat était que l'Association régionale n'avait pas su anticiper la baisse des financements européens » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« D'abord, et avant tout, un problème de financement. En 2006, le FSE nous accordait 1 M€ de subventions, alors qu'en 2010, il ne nous accordait plus que 100 K€. Ce fut un énorme trou d'air qui poussa les offices HLM à se retirer du système, en invoquant le fait que ce n'était pas leur métier de financer l'insertion » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur**

Face à ce gouffre financier, les acteurs se tournent vers l'État. Ce dernier constate la non-viabilité du modèle et impose aux parties prenantes de repenser leur système. Il leur demande de proposer un plan d'actions crédible. La directrice régionale des bailleurs sociaux organise un Conseil d'Administration (CA) exceptionnel, dans le but de sensibiliser tous les acteurs à l'urgence de la situation, et de les inciter à tous faire des efforts pour sauver l'Association régionale.

« Face à cette situation, j'ai organisé un CA pour présenter un plan stratégique de sortie de cette impasse. Le but étant que tous les partenaires (dont les financeurs et les salariés) fassent un effort » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« On a mis en place un DLA (Dispositif Local d'Accompagnement) et nous avons établi deux scénarii : on ferme ou on ne ferme pas, mais il va falloir remettre en cause un certain nombre d'avantages négociés » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

Les financeurs sont prêts à continuer de financer l'Association régionale, mais il faut que, de leur côté, les salariés acceptent la suppression du 13^e mois, la dénonciation de la convention collective, et l'établissement de nouveaux contrats de travail. Les syndicats refusent de céder sur les avantages acquis par les salariés en insertion. Dans ce contexte, les bailleurs sociaux décident de fermer « *proprement* », afin de ne pas créer de turbulences politiques. Ils optent pour une cessation d'activité, qui s'étale sur deux ans.

« Le préfet n'avait pas réellement envie de voir défiler une grève sous les fenêtres de la préfecture » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale

L'analyse des comptes de l'Association régionale révèle bien un déficit important, mais permet aussi de relever que ce dernier est lié à des coûts de fonctionnement élevés. Plus d'un tiers d'entre eux est financé par le FSE, ce qui est une anomalie. La vocation du fonds européen n'est pas de financer du fonctionnement, mais de nouveaux projets. La forte dépendance aux financements de l'Europe devient alors un point de vulnérabilité du modèle économique de l'organisation.

Une analyse approfondie fait apparaître que deux erreurs importantes ont été commises dans le montage du partenariat. La première est associée au risque lié à la constitution d'une structure *ad hoc* pour porter les contrats de travail. La seconde relative à la séparation de l'accompagnement pédagogique de l'accompagnement technique des salariés en insertion, qui est la source de télescopage et d'incompréhension pour les bénéficiaires des suivis.

« Dans l'idéal, Pôle Emploi définit les profils et porte les contrats de travail. De leur côté, les bailleurs sociaux travaillent étroitement avec les entreprises locales partenaires, auxquelles ils ont confié les chantiers. Ils pilotent les dispositifs via les coordonnateurs de l'Association régionale, qui assurent à la fois l'accompagnement pédagogique et technique des salariés en insertion. Dans ce montage, si les subventions baissent, les bailleurs sociaux ne sont pas directement impactés » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale

Dans tous les cas, les conséquences sont lourdes pour la SIAE en charge de l'encadrement technique :

« Quand cela s'est arrêté, nous avons perdu gros. Deux encadrants sans travail, que l'on devait continuer de payer, plus les pertes de marges importantes que l'on réalisait. Mais aussi 15 personnes en insertion sur le carreau, dans une conjoncture économique particulièrement difficile. Cela nous a coûté 160 K€ et 6 licenciements » - Cas 2 – EI – Directeur général

Le bilan en termes de sorties positives est, de l'avis des acteurs, très médiocre. Même si le responsable du service stratégie de la Communauté urbaine¹⁴⁶ nuance le propos, en considérant que, pour ce qui le concerne, le contrat est rempli.

« Les résultats de l'Association régionale n'étaient pas bons. Certes, ils pouvaient se prévaloir d'accueillir les publics les plus éloignés de l'emploi classique, mais la source de ces piètres performances était à chercher dans le déficit d'accompagnement des salariés en insertion » - Cas 2 - Association régionale – Directrice adjointe

« D'ailleurs, nos taux de sorties dynamiques n'étaient pas mirobolants, compte tenu des moyens mobilisés » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

« Le problème, c'est qu'il y avait toujours un double regard, une double évaluation. La Communauté urbaine était satisfaite des résultats, en termes d'amélioration de l'habitat, alors que la DIRECCTE trouvait le nombre de sorties positives trop modeste. Elle considérait que ces actions n'étaient pas satisfaisantes. On n'arrivait jamais à se mettre d'accord » - Expert – Cas 2 – Communauté urbaine – Responsable du service stratégie

Le Tableau 14 et la Figure 10 positionnent le Cas 2 par rapport au « modèle » que nous avons défini. La lecture du tableau et la construction du diagramme en radar obéissent aux mêmes critères que ceux établis dans le cadre de l'étude du Cas 1 (p. 235).

¹⁴⁶ Aujourd'hui intégrée dans la Métropole.

Intérêt des RIO	Économique et sociétal
Prérequis	Partiellement remplis

Critères	Oui	Non	Évaluation
<i>Relations interpersonnelles</i>		X	2
<i>Proximité organisée</i>		X	2
<i>Confiance</i>		X	3
<i>Complémentarité</i>	X		5
<i>Temps</i>		X	2

Tableau 14 : Analyse du Cas 2 sur la base de notre « modèle »

Le diagramme en radar ci-dessous positionne le Cas 2 par rapport à notre « modèle » théorique.

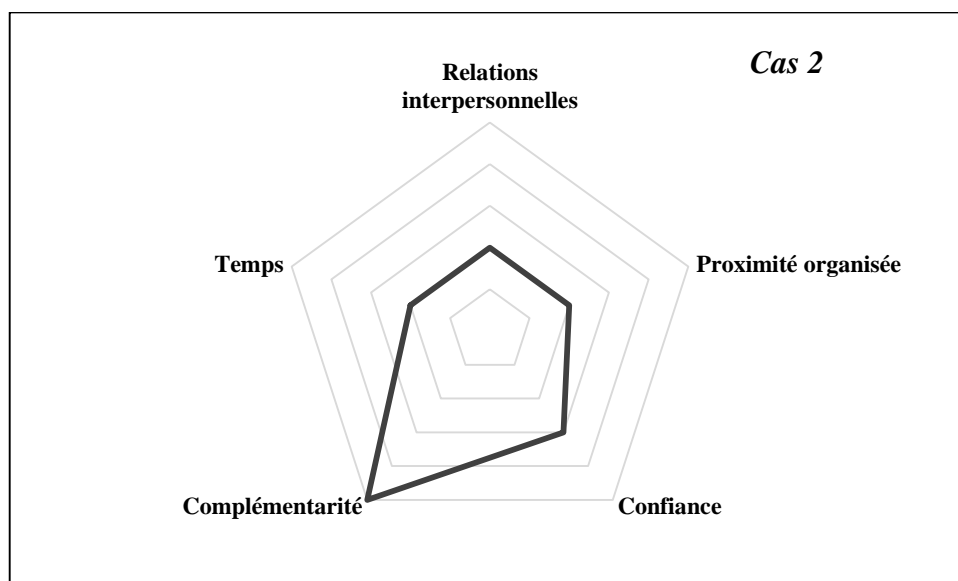


Figure 10 : Représentation graphique du Cas 2 (Tableau 14)

Dans ce deuxième cas, les prérequis coopératifs sont partiellement remplis. Les bonnes volontés sont présentes, et les décideurs sont positifs et enthousiastes. Le projet présente un indéniable intérêt économique pour toutes les parties prenantes, mais aussi une dimension sociétale forte, dans un contexte de chômage de masse. Mais, l'Association régionale est née sous forte injonction des pouvoirs publics, ce qui place les bailleurs sociaux dans une situation de coopération subie. Un compromis local pousse l'office HLM à renoncer à la création de son propre outil d'insertion, ce qui est un deuxième niveau de contrainte.

Au sein de ce compromis organisationnel, des acteurs ne se connaissent pas, ou peu, même si le directeur de l'Association régionale entretient des contacts réguliers avec l'office HLM. Ils viennent d'univers fortement connotés et réglementés en termes de pratiques (formation, logement social, insertion), et dans lesquels les enjeux, les niveaux de préoccupation et les problématiques à régler sont assez différents. Leur vision du monde présente des points de divergence, ce qui crée des complications dans la définition des modalités de leur fonctionnement. Ce manque de proximité accentue la distance cognitive entre les parties prenantes, ce qui se traduit rapidement par des tensions, des incompréhensions, de la démotivation (bailleurs sociaux) et un repli individualiste. Avec les années l'enthousiasme du départ s'étioule, et que le temps finit par agir de manière contreproductive sur le fonctionnement du dispositif. Le « travailler ensemble » est douloureux, et l'apprentissage coopératif se fait dans un climat d'acculturation difficile.

En théorie, la complémentarité est totale. Les activités sont synergiques, et le système boucle dans une dynamique vertueuse (entretien, réhabilitation, qualification, insertion, paix sociale, qualité de vie, mixité sociale, capacités locatives, valorisation du parc immobilier). Cependant, cette micro segmentation des activités impacte rapidement les pratiques de coopération inter-organisationnelle, par une insuffisance de compétences maîtrisées. Les acteurs sont perdus et la complexité est grandissante.

3.2.3.3. Analyse du Cas 3

Rappel synthétique du contexte du Cas 3. Après une première tentative avortée (années 1990), l'Inter-Réseaux naît en 2008 sous la pression du Conseil régional. Ce dernier souhaite construire une porte d'entrée unique dans l'IAE, tant au niveau départemental que régional. Le rapprochement est facilité par le changement des équipes dirigeantes des trois têtes de réseaux

historiques (UREI, CRARQ, COORACE). Ces dernières créent le noyau dur du système et intègrent progressivement deux nouveaux membres en 2011 (FNARS, Chantier École). L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics est d'élaborer un espace collaboratif, dans lequel il est possible de traiter des problématiques communes (formation, accès à la certification, réponse à des appels d'offre). Un traitement favorisé par une mutualisation de moyens et de compétences (association de portage de moyens). Le fait de siéger à la CRESS (Commission insertion) donne à l'Inter-Réseaux une dimension politique locale.

« Les financeurs nous ont dit qu'ils ne voulaient pas Xréseaux (AI, EI, ...). Il voulait une structure de représentation globale. Donc, il a fallu y aller et créer un Inter-Réseaux » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI

« Un autre phénomène permet d'expliquer que l'Inter-Réseaux ait pu se faire à cette époque. Il y a eu un renouvellement important dans les équipes des têtes de réseaux. Les nouveaux arrivants étaient moins imprégnés d'idéologie et de corporatisme. Ils étaient plus enclins à se rapprocher que par le passé. C'était le cas entre l'UREI et le COORACE » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI

« Il y a eu, à ce moment-là, une vraie volonté de travailler ensemble sur ce dossier de rapprochement. Une envie d'instaurer une dynamique de mutualisation de nos actions » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

« Jusqu'à aujourd'hui, l'Inter-Réseaux n'était qu'une plate-forme technique. Maintenant, nous avons une dimension politique, que nous exerçons dans le cadre de la commission IAE de la CRESS. Par exemple, nous adressons un courrier commun à la région, et non plus des courriers individuels. Cela a beaucoup plus de résonance » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

Si l'envie de construire ensemble est bien réelle, elle est malgré tout compliquée sur le terrain. Les dirigeants des têtes de réseaux sont certes dans une dynamique positive, mais ils doivent aussi composer avec les divergences de vue de leurs administrateurs. Un réseau est un ensemble d'acteurs pas toujours homogènes. Comme dans toutes les organisations, il y a une cohabitation d'intérêts parfois contradictoires.

« Vous savez, en 2007-2008, mutualiser des actions, c'était compliqué. Quelques administrateurs dans les têtes de réseaux étaient farouchement opposés à la mise en œuvre d'actions communes. C'était pour eux juste inconcevable ! » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE

« Il y avait de profondes scissions au sein des Conseils d'administration. Et les votes n'étaient pas serrés. On était sur du 1 pour et 7 contre. Vous mesurez la difficulté » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI

« On a aujourd'hui des adhérents plutôt positifs. Mais il ne faut pas croire, il y a encore des récalcitrants, et ces personnes sont restées très corporatistes et portées par une idéologie » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire

« Malgré tout, il y a de très fortes divergences de sensibilités entre les réseaux, qui sont largement relayées au niveau national. Le fait de ne pas être suffisamment unis au niveau national se décline aussi au niveau local » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur FNARS

Le démarrage de l'aventure est compliqué par le fait que l'Inter-Réseaux ne dispose pas de ces propres locaux. Jusqu'en février 2012 (déménagement pour des locaux communs), il est hébergé par l'UREI et géré de fait par le dirigeant de cette même tête de réseaux. Cette configuration soulève rapidement des polémiques, notamment sur l'accaparament du pouvoir. Une situation qui crée de la défiance et de l'amertume qui est ressentie dans les propos des acteurs, lorsqu'ils évoquent cette période. À titre d'exemple, l'Administrateur de l'UREI vit encore les critiques de ses collègues comme une injustice. Le ton utilisé lors de l'entretien, au moment de relater ces événements, était révélateur d'un vif agacement.

« Croyez-moi, s'occuper de l'Inter-Réseaux, en même temps que de mes activités à l'UREI, c'était plus une contrainte qu'une prise de contrôle de l'Inter-Réseaux. Lorsque je m'occupais de l'Inter-Réseaux, je ne m'occupais plus des missions qui étaient les miennes à l'UREI. Donc, je trouvais ces remarques plutôt déplacées » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI

« Nous aurons nos propres locaux, notre propre loyer, une maîtrise de notre fonctionnement, ce qui évitera les nombreux problèmes liés au choix des clés de répartition des charges entre structures. On repose les choses de façon plus claire » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire

Les nouveaux locaux ne règlent pas tous les problèmes, et l'amertume n'a pas disparu. De nombreux acteurs, internes comme externes, ressentent encore la domination des têtes de réseaux historiques dans la gestion quotidienne de l'Inter-Réseaux. L'instauration d'une présidence tournante n'a pas réussi à modifier cette perception. Le président se questionne sur la finalité même de cette supra-organisation. Le niveau d'engagement respectif des parties prenantes est clairement discuté.

« L'hégémonie de l'UREI et du COORACE au sein de l'Inter-Réseaux, c'est prégnant » - **Expert – Mairie - Maire**

« La présidence de l'Inter-Réseaux tourne, pour ne pas laisser apparaître un réseau dominant les autres » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Président**

« Une question fondamentale se pose à l'Inter-Réseaux : sommes-nous réellement un outil régional de développement des SIAE au service de toutes les structures, ou simplement une coquille administrative pour gérer des dispositifs publics ? » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Président**

« Sur la prise de parole politique, nous sommes d'accord pour défendre notre cause ensemble. En revanche, dans la façon dont nous concevons la stratégie et les moyens à mettre en œuvre pour le développement, nous sommes en profond désaccord » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE**

« Il faut qu'on arrive à se mettre d'accord sur une stratégie commune d'appui aux SIAE, mais ça c'est une autre paire de manches » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire**

« En termes d'investissements temps et autres, et surtout de motivation pour l'Inter-Réseaux, l'UREI est vraiment moteur. Nous avons mobilisé 3 équivalents temps plein sur le développement de l'Inter-Réseaux, alors que les autres membres se sont cantonnés aux missions existantes, et ne montrent pas l'envie d'aller au-delà. Donc, moralité de l'histoire, le développement de l'Inter-Réseaux, c'est l'UREI qui va l'assumer, car les autres ne le feront pas » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI**

Le consensus opératoire est difficile à trouver, compte tenu de la forte concurrence qui continue de régner entre les têtes de réseaux.

« On assiste assez vite à la chasse aux adhérents. Le COORACE, par exemple, il s'intéresse subitement aux EI et veut en fédérer certaines, alors qu'auparavant, il ne s'y intéressait pas du tout. Nous, c'est notre fonds de commerce. On en fédère une petite soixantaine, quand lui en fédère une petite dizaine. Cela n'a pas de sens » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI**

Ce climat est propice à l'immobilisme, à l'inertie et est susceptible de réveiller d'anciennes tentations corporatistes et individualistes. Les tensions sont rapidement perceptibles, et la cohésion du groupe fragile, lorsqu'on s'intéresse aux espaces d'interaction des têtes de réseaux.

« Je sais qu'actuellement je fais des choses pour l'UREI, que je pourrais parfaitement faire pour l'Inter-Réseaux. Mais, comme je ne sais pas où on va stratégiquement, je ne me mouille pas. En plus, les administrateurs de l'UREI ne seraient certainement pas d'accord pour intégrer ces actions dans l'Inter-Réseaux » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI**

« La question est compliquée. Comment assurer notre propre développement, tout en ayant une logique commune ? On est tiraillé entre deux pôles : corporatisme et individualisme » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE**

« L'Inter-Réseaux est une belle vitrine, qui donne le change aux politiques qui veulent gouverner. Mais il suffit juste de travailler aux interfaces des réseaux, pour que les conflits commencent » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire général UREI**

« Dans le réseau, nous sommes, au moins au niveau du discours, tous unis lorsque tout va bien. Mais dès que des problèmes surviennent, alors là c'est autre chose » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Chargée de mission**

L'observation de la gestion commune des formations (un des objectifs prioritaires), laisse dubitatif, quant aux résultats obtenus.

« Nous avons dispensé 17 000 h de formation au sein de 13 ETTI. Le dispositif a eu un succès fou. En 5 mois à peine, on avait bouclé notre budget annuel. Cela veut dire concrètement que l'Inter-Réseaux a dû refuser les demandes de formation émises par les ETTI. De l'autre côté, et dans le même temps, on avait le dispositif ADEC qui était sous-employé. En gros, on avait des sous d'un côté et des besoins non satisfaits de l'autre. Et vous me parlez de coopération ! » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Chargée de mission**

« On commence à avoir entre nous quelques échanges sur nos expériences, nos pratiques, nos constats. On est au début de quelque chose. Mais, comment mettre en commun nos problématiques de formation ? » - **Administrateur COORACE**

« L'Inter-Réseaux ne doit pas outrepasser sa mission. La formation doit garder sa dimension locale. Les formations doivent être adaptées aux spécificités des bassins d'emplois locaux, et cette compétence revient aux territoires » - **Cas 3 – Inter-Réseaux - Salariée**

« Il faut maintenant que l'Inter-réseaux démontre sa capacité à gérer, en interne, les dispositifs de formation, surtout dans un contexte où le Ministre fait de l'IAE une priorité de son Ministère » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur FNARS**

Le *Tableau 15* et la *Figure 11* synthétisent les résultats du Cas 3, dans le cadre de notre « modèle » de référence.

Intérêt des RIO	D'abord politique
Prérequis	Non remplis

Critères	Oui	Non	Évaluation
<i>Relations interpersonnelles</i>	X		5
<i>Proximité organisée</i>		X	1
<i>Confiance</i>		X	2
<i>Complémentarité</i>		X	1
<i>Temps</i>	X		4

Tableau 15 : Analyse du Cas 3 sur la base de notre « modèle »

Le diagramme en radar ci-dessous positionne le Cas 3 par rapport à notre « modèle » théorique.

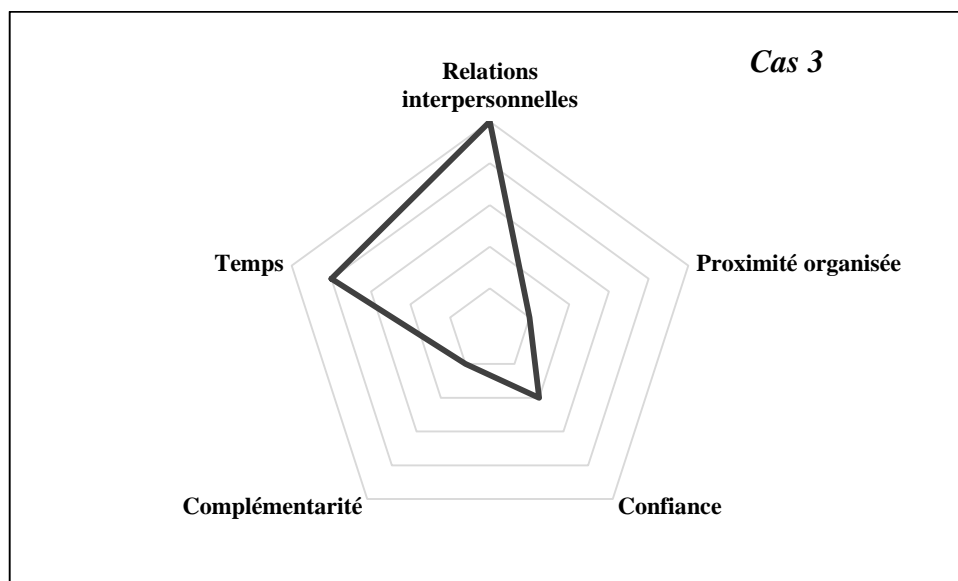


Figure 11 : Représentation graphique du Cas 3 (Tableau 15)

L'Inter-Réseaux est une configuration coopérative complexe et qui peut sembler contre-nature. Le rapprochement est imposé par les financeurs (Conseil régional) qui, de par leur statut, ont une emprise forte sur les acteurs de l'IAE très dépendants des subventions publiques. Pour les pouvoirs publics, l'intérêt est politique. Ils créent une porte d'entrée unique dans l'IAE (quel que soit le niveau), tout en concentrant sur le territoire les interlocuteurs-relais des politiques territoriales. L'ensemble est porteur d'ambitions coopératives fortes, et à vocation à servir d'exemple au niveau national. L'importance de la mutualisation de moyens et de compétences ne peut être éludée, et encore moins celle de la nécessité de centraliser le traitement de problématiques communes aux structures. Le caractère paradoxalement secondaire de la coopération inter-organisationnelle peut être constaté alors que cet objectif devrait être prioritaire.

Le contexte de coopération ne présente pas les prérequis *minimum*. Les coopérants ne sont pas volontaires, ils gardent profondément les rancœurs du passé, et ne montrent pas d'empressement pour s'inscrire dans un ensemble, auquel ils accordent peu de crédit. Si les nouveaux dirigeants de l'Inter-Réseaux font preuve d'ouverture d'esprit, leurs administrateurs et leurs bases d'adhérents restent fortement ancrés dans leurs corporatismes et idéologies. Il est alors compliqué de composer avec une « armée » dispersée et réfractaire.

Les fondements idéologiques des réseaux sont importants à rappeler, parce qu'ils accentuent la distance cognitive entre les coopérants. Ils canalisent les représentations du monde qui, de par leurs divergences, rendent compliqué la possibilité de trouver un consensus opératoire. Les acteurs inter-organisationnels se connaissent bien. Ils se côtoient régulièrement, dans toutes les manifestations et événements que comptent l'IAE et l'ESS. Mais, s'ils entretiennent des relations interpersonnelles courtoises, ils ne se reconnaissent pas réellement, et parfois ne se respectent pas. Sous ce climat de forte défiance, d'amertume prononcée, la confiance a parfois du mal à éclore.

Leur complémentarité est quasi inexistante. Tous les acteurs évoluent sur le même marché. Ce sont des concurrents directs dans la course aux adhérents. Le nombre de structures restant stable (maîtrise des fonds publics), l'acquisition de nouvelles parts de marché est un jeu à somme nulle. Dans un univers, dans lequel la taille est aussi un facteur de pouvoir, cette considération compte. Ce contexte de forte intensité concurrentielle avive les sentiments corporatistes et alimente les comportements individualistes, autant de freins à une coopération efficiente.

De son côté, le temps fait son effet et commence à atténuer les rivalités du passé. En se côtoyant dans un même lieu, la « *proximité géographique* » finit par interagir sur la « *proximité organisée* ». L'apprentissage de la relation quotidienne permet d'engager le processus d'acculturation, et d'envisager plus sereinement une dynamique coopérative. La multiplication d'expériences communes réussies permettra de consolider un ensemble encore fragile.

Après avoir confronté chacun des trois Cas au modèle coopératif de référence, un approfondissement de la qualification du lien est maintenant nécessaire. En effet, l'analyse réalisée permet d'établir une relation entre d'une part, le cadre dans lequel se sont déroulées les coopérations inter-organisationnelles territorialisées et d'autre part, la performance socio-économique enregistrée dans chacune de ces trois expériences coopératives locales.

3.2.3.4. Cadre des coopérations inter-organisationnelles et performance socio-économique : un lien étroit

Dans cette section, à partir des principaux résultats présentés dans l'analyse des trois études de Cas (les trois sous-sections précédentes), quelques conclusions sont avancées en termes d'impacts du contexte de coopération inter-organisationnelle sur la performance socio-économique des organisations coopérantes. Le *Tableau 16* et la *Figure 12* synthétisent, de manière synoptique, l'ensemble de ces éléments.

Une première lecture des résultats laisse apparaître une relation forte entre le cadre dans lequel les coopérations se sont déroulées, et la performance socio-économique obtenue par chacun des dispositifs étudiés. Plus le contexte coopératif est proche du « modèle » théorique, et plus les résultats enregistrés sont probants. Deux critères apparaissent réellement déterminants : la « *proximité organisée* » et la « *confiance* ». Il est à noter qu'ils s'autoalimentent assez naturellement. En effet, la réduction de la distance cognitive renforce la compréhension réciproque, ce qui rassure sur les intentions comportementales d'autrui. Sur un terrain qui n'est plus inconnu, il est envisageable d'accepter d'abaisser les « armes ».

	<i>Cas 1</i>	<i>Cas 2</i>	<i>Cas 3</i>
<i>Intérêt des RIO</i>	Expérience entrepreneuriale	Économique et sociétal	D'abord politique
<i>Prérequis</i>	Remplis	Partiellement remplis	Non remplis

Critères	Oui	Non	Évaluation	Oui	Non	Évaluation	Oui	Non	Évaluation
<i>Relations interpersonnelles</i>	X		5		X	2	X		5
<i>Proximité organisée</i>	X		4		X	2		X	1
<i>Confiance</i>	X		5		X	3		X	2
<i>Complémentarité</i>	X		4	X		5		X	1
<i>Temps</i>	X		5		X	2	X		4

Tableau 16 : Synthèse des résultats obtenus dans les trois Cas d'analyse

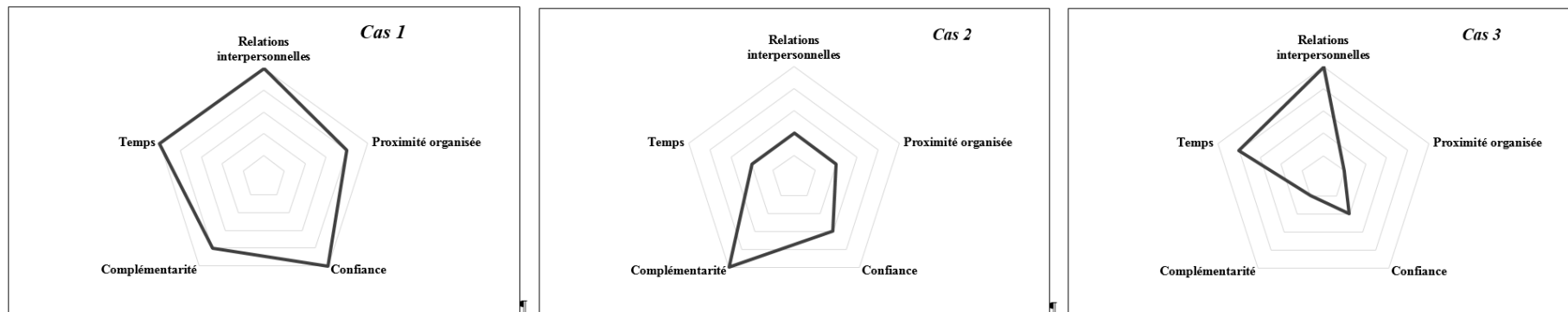


Figure 12 : Synthèse des résultats obtenus dans les trois Cas d'analyse

Les « *relations interpersonnelles* », la « *complémentarité* » et le « *temps* », bien que fondamentaux, n'ont pas nécessairement un statut de fertilisant. Les relations peuvent être régulières et courtoises, sans être positives (Cas 3). Un trop faible chevauchement de compétences rend incompréhensible un système devenu structurellement trop complexe (Cas 2). Un processus d'apprentissage collaboratif long et douloureux génère une lassitude, une démotivation, un repli sur soi (Cas 2). Malgré tout, ces éléments que nous considérons importants, mais moins signifiants, lorsqu'ils sont chargés positivement, apparaissent capables d'enclencher la mise en action d'une spirale vertueuse.

Le niveau de sorties positives exceptionnel présenté par le Cas 1 en est un exemple. En effet, sur les onze salariés employés dans le cadre de l'opération « A », huit ont trouvé un emploi dans les quatre mois qui ont suivi le chantier, et deux étaient inscrits dans une formation qualifiante. Parmi les six salariés employés dans l'opération « B », cinq ont décroché un contrat, le dernier était inscrit dans une formation qualifiante. Des chiffres de retours à l'emploi bien supérieurs à ceux enregistrés dans le dispositif d'IAE au niveau national (*Tableau 9*, p. 114), et publiés dans les enquêtes de la DARES.

La performance n'est pas que statistique. Le lien tissé avec la Communauté urbaine est solide et pérenne. Les collectivités territoriales, l'art et le monde de l'insertion se sont « *apprivoisés* » et offrent ensemble une vision moins « *misérabiliste* » de l'IAE. La prise en compte des bénéficiaires dans les partenariats est suffisamment rare pour être soulignée. Leur espace commun d'apprentissage est fertile. L'envie de « *faire ensemble* » peut maintenant s'étendre au projet de création d'un Atelier Chantier d'Insertion (ACI), dédié aux actions culturelles tout au long de l'année. Le processus d'acculturation est engagé et les conditions d'une performance socio-économique durable sont réunies. La spirale vertueuse, permise par l'alignement favorable de tous les indicateurs coopératifs, a généré ces effets multiplicateurs.

Concernant l'Association régionale (Cas 2), le bilan est un échec. Les sorties positives du dispositif sont médiocres, compte tenu de la disproportion des moyens mobilisés. La requalification en « *sur-entretien* » des prestations facturées engendre la formation d'une kyrielle de peintres, que les entreprises du bâtiment sont bien incapables d'absorber. La cessation d'activité, gérée dans la douleur par les bailleurs sociaux et les responsables politiques locaux, provoque une série de licenciements en chaîne. Les principaux dommages directs et collatéraux de cette expérience coopérative ont conduit à des licenciements : 19 permanents

(Association régionale) et 6 licenciements (SIAE) ; 160 K€ de pertes et 15 bénéficiaires du dispositif sur le « carreau » pour le SIAE ; un passif de 650 K€ pour l'office HLM.

Quelques éléments de performance peuvent cependant être identifiés. La formation et qualification de plus de 10 000 jeunes, la réhabilitation d'un parc de logement sociaux devenu vétuste, l'amélioration de l'habitat et ses conséquences en termes d'amélioration de qualité de vie des occupants, la relative paix sociale obtenue dans les quartiers sensibles concernés. Dans un contexte où le cadre des coopérations inter-organisationnelles n'était pas très favorable, aucun des critères fondamentaux n'était réuni. Dans le cas du critère de complémentarité, il était chargé négativement. Le déficit de compétences communes maîtrisées apparaît comme un handicap dans la gestion quotidienne de problématiques complexes. Le contexte coopératif défavorable reste explicatif de la situation, mais il ne saurait expliquer seul les piètres résultats enregistrés. Il a été indéniablement le facteur aggravant d'une mauvaise gestion avérée (explosion des frais de fonctionnement, dépendance financière, déficit d'accompagnement des bénéficiaires,).

L'analyse de la performance socio-économique est plus difficile dans le Cas 3. L'objectif premier (politique) est atteint. L'Inter-Réseaux est une vitrine régionale, une porte d'entrée unique dans l'IAE, et un interlocuteur-relais de poids pour les pouvoirs publics, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre territoriale des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique. Cependant, cette commande des financeurs implique moins de coopération, qu'une mobilisation/mutualisation de moyens. L'injonction de départ fait que le « faire ensemble » devient une obligation, le fait de se regrouper dans un même immeuble, relève principalement d'une dimension logistique, la création d'une association reste une démarche administrative, et la répartition des tâches, une composante organisationnelle.

En revanche, lorsqu'il s'agit de traiter ensemble des problématiques communes à toutes les SIAE (formation, certification, ...), l'évaluation est plus mitigée. L'élaboration, par les cinq têtes de réseaux, d'une Charte des marchés publics commune est un exemple de coopération réussie. *A contrario*, l'exemple de la formation, montre l'incapacité des acteurs à coopérer, pour favoriser une meilleure adéquation entre demande de formations et financements disponibles. Les effets de l'inadéquation sont immédiatement perceptibles : des bénéficiaires d'ETTI non formés, avec toutes les conséquences induites en termes d'employabilité ; des budgets disponibles non alloués, et pas nécessairement reconductibles.

L'observation des pratiques coopératives des acteurs de l'Inter-Réseaux montre que nous ne sommes pas face à un cas particulier. Le manque de coopération est plus général, et a des implications économiques et sociales fortes. Les comportements corporatistes et individualistes de parties prenantes qui ne s'apprécient pas, et qui sont engagées dans une guerre aux adhérents, expliquent cette situation. Il devient alors possible d'attribuer un lien entre la réalité du contexte coopératif, et la performance socio-économique enregistrée par l'organisation.

Le lien que nous établissons entre cadre coopératif et performance socio-économique nous amène à tirer une première conclusion : la qualité du contexte, dans lequel s'expriment les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, impacte positivement la performance socio-économique, et améliore l'efficacité du dispositif coopérant. L'efficacité est ici perçue comme la capacité à atteindre des objectifs réalistes. Le haut niveau de sorties positives affiché par le Cas 1 en est une bonne illustration.

Cette seconde partie a permis de mettre en évidence les freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées, et d'avancer que quatre d'entre eux sont des *invariants* (*intensité concurrentielle, distance cognitive, dépendance aux institutionnels, divergences d'objectifs et de préoccupations*). Nous avons montré que le cadre dans lequel s'inscrivent les pratiques de coopération entre acteurs inter-organisationnels a un impact sur le niveau de performance enregistré par les dispositifs coopérants.

Au terme de ce troisième chapitre, plusieurs conclusions peuvent être formulées. Les relations inter-organisationnelles sont le plus souvent motivées par l'intérêt, lui-même inscrit dans la dynamique de survie développement des organisations. Il ne suffit pas que les acteurs inter-organisationnels soient proches physiquement, qu'ils se connaissent, pour qu'ils s'inscrivent spontanément dans une dynamique coopérative. Signalons là un premier niveau de décalage avec la littérature académique, qui considère le plus souvent la coopération comme un processus naturel.

Nous avons montré que, pour que les coopérations inter-organisationnelles soient efficaces, elles nécessitent un cadre favorable (des prérequis), enrichi de fertilisants coopératifs indispensables : entretenir de bonnes *relations interpersonnelles*, afin de favoriser l'*affectio*

societatis ; partager une forte *proximité organisée* ; évoluer dans un climat de *confiance* ; privilégier la *complémentarité* à la substitution ; considérer le *temps* comme un fortifiant de l'action conjointe. Ces cinq critères fondamentaux ont permis de construire un « modèle » théorique, un « idéaltype », utilisé comme grille de lecture des contextes, dans lesquels s'inscrivent les pratiques de coopération entre acteurs inter-organisationnels.

Nous avons identifié un manque de coopération à tous les échelons de la territorialisation des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique, ainsi que les principaux freins aux coopérations inter-organisationnelles, dont quatre sont communs avec le Cas contraste (*invariants*). Enfin, de la comparaison des trois études de cas avec le « modèle » théorique, nous avons déterminé que la qualité du contexte, dans lequel s'expriment les pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée, impacte positivement la performance socio-économique, et améliore l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE observé.

À ce stade, nous considérons que le contexte, aussi favorable soit-il, ne suffit pas à garantir que les coopérations inter-organisationnelles soient efficaces et durables, car le système ne peut s'auto-organiser. Pour atteindre un tel niveau de performance socio-économique, il doit être piloté. L'activation du pilotage des coopérations entre acteurs-inter-organisationnels, sur un territoire de référence, est l'objet du Chapitre IV.

CHAPITRE IV

Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées : analyse et proposition d'amélioration

La mise en œuvre des politiques publiques territoriales nécessite de s'appuyer sur la coopération de très nombreux acteurs-relais, aux statuts, représentations, objectifs et intérêts divergents, parfois même contradictoires. Le chapitre précédent, s'est attaché à montrer que coopérer n'est pas un processus naturel et que la dynamique coopérative ne s'auto-organise pas. Dans leur schéma de territorialisation de la politique d'Insertion par l'Activité Économique, les pouvoirs publics ont élaboré un cadre de gouvernance locale (Partie I), auquel ils délèguent le pilotage du système de coopération inter-organisationnelle territorialisé.

Ce chapitre est consacré à un questionnement sur la pertinence du cadre. Dans un premier temps, la notion de gouvernance territoriale est précisée. Puis, une analyse est conduite sur son degré d'opérationnalité dans le secteur de l'IAE, et au sein des trois études de cas. L'objectif est de parvenir à établir un lien entre la qualité du pilotage et le niveau de performance socio-économique enregistré dans le dispositif d'IAE. Enfin, un outil de contractualisation est proposé comme levier d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

4.1. Du gouvernement à la notion de gouvernance territoriale

Cette première partie débute par une clarification des termes de gouvernement, gouvernance, coordination et pilotage. Ces notions sont parfois confondues, bien qu'elles aient des réalités différentes. Puis, le débat est centré sur la notion de gouvernance territoriale, pour l'intérêt qu'elle présente dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires.

4.1.1. Les notions de gouvernement, gouvernance, coordination et pilotage

Le verbe gouverner, dans son acception ancienne, signifie assurer la conduite, avoir la gestion de. Dans le champ de la navigation, il s'agit de diriger l'embarcation à l'aide d'un gouvernail. La gouvernance est le plus souvent perçue comme l'art de « bien gouverner », comme la capacité à veiller à plus d'efficacité, ici de l'action publique, par exemple. À travers ces quelques définitions, il est possible de mesurer à quel point il est tentant d'assimiler gouvernement, gouvernance et pilotage. Pourtant, de notre point de vue, ces mots intègrent des dimensions différentes.

Les termes de gouvernement et de gouvernance divergent, quant à leur objet. Le premier a trait à l'organisation. Il est l'institution détentrice du pouvoir exécutif. Il évolue dans le champ de l'administratif, du réglementaire et du budgétaire. En tant que dimension politique de la coordination, il pose les questions d'existence juridique, de modalités de fonctionnement, d'attribution des rôles et des pouvoirs, de règles à établir et à respecter. Ce « *gouvernement* », au sens de BAZZOLI et DUTRAIVE (2002), est un pouvoir capable de prendre des décisions collectivement admises par les acteurs.

En management public, la gouvernance a trait au management. Elle est un mode de régulation sociale empreinte d'une idéologie (niveau d'intervention de l'État), d'une vision normative (la bonne façon de gérer) et d'une intention (maîtrise des dépenses publiques, par exemple). Elle est à la fois l'institution englobante, et l'entité en charge, notamment, de la définition des procédures et règles de fonctionnement, de l'élaboration des outils et des modalités de contrôle.

Au fil des années, la gouvernance est devenue un terme générique, polysémique, auquel il est courant d'accoler toute une série de qualificatifs (gouvernance publique, environnementale, territoriale, ...). Mais, si ses acceptions sont nombreuses et varient en fonction du cadre d'analyse choisi, LELOUP et *al.* (2005, p. 326) constatent que « *le point commun des diverses approches réside dans la prise en compte de l'élargissement du champ des acteurs impliqués, de l'interdépendance des acteurs et des organisations tant privées que publiques dans le processus de prise de décision et de l'action et dans l'imbrication des divers niveaux de pouvoir, tant infranational que transnational ou supranational* ». Dans ce contexte d'interactions croissantes, le mode de gouvernance des relations inter-organisationnelles, « *c'est-à-dire les mécanismes par lesquels ces relations sont dirigées et contrôlées* », prend toute son importance. Il dépend alors « *des facteurs de régulation, de coordination et de structure* » (LEFAIX-DURAND et *al.*, 2006, p. 211).

Le terme de régulation intègre à la fois le niveau de concentration du pouvoir (« *arbitré* », « *non-arbitré* ») (BROWN et *al.*, 1995) et celui de formalisation de l'entente inter-organisationnelle (contractualisation, informel). La coordination, en tant que capacité à intégrer des éléments disparates au sein d'un ensemble plus ou moins homogène, s'intéresse aux modalités de programmation et d'articulation des actions, des ressources, des aptitudes et des compétences. Le niveau d'intégration (ressources, processus) détermine le degré de coordination. À titre d'exemple, la faiblesse du Système d'Information inter-organisationnel,

observée dans le dispositif d'IAE, pénalise la coordination des décisions managériales. Il est à noter que, pour les tenants de l'approche néoclassique, les mécanismes de coordination se limitent à la recherche de la meilleure affectation possible de ressources possédées par des agents différents, sur un même territoire, les comportements des acteurs étant par nature prévisibles. L'ensemble est encadré, *a minima*, dans un « *cadre institutionnel* » précis, permettant de définir les grands principes de fonctionnement. Nous savons aujourd'hui que l'autorégulation des marchés est un mythe, qui ne résiste pas à l'épreuve des faits.

Comment s'articulent les différentes notions que nous venons d'aborder ? Dans le cadre défini par LEFAIX-DURAND et *al.* (2006), la nature de la gouvernance des relations inter-organisationnelles est d'autant plus de type relationnel, que les processus de régulation sont décentralisés, les ententes plutôt non formalisées, le pouvoir « *non-arbitré* », la coordination fortement intégrée et l'architecture organisationnelle réticulaire. RING et VAN DE VEN (1992) établissent une corrélation entre le niveau de confiance perçue par les partenaires, et la structure de gouvernance adaptée. Ces auteurs considèrent qu'un faible niveau de confiance relationnelle impose une organisation hiérarchique, appuyée par un fort degré de formalisation des dispositifs de contrôle. Selon nos observations, la performance globale de l'ensemble en interactions dépend plus sûrement du degré de cohérence entre la nature des relations inter-organisationnelles entretenues et la structuration de leur gouvernance.

Au cœur de cette complexité grandissante, qu'il est nécessaire de gérer, le concept de pilotage prend tout son sens. Par le jeu des interdépendances entre les organisations, l'environnement est en perpétuelle mutation, ce qui rend inopérantes les actions individuelles non concertées, et parfois antagonistes. Piloter, c'est dépasser l'idée de la « boîte à outils managériale », pour se concentrer sur la conduite de l'action. Cette dernière ne peut se résumer à la mobilisation de tableaux de bord. Les outils et méthodes de gestion sont bien évidemment indispensables à la fonction. De leur côté, AGGERI et ACQUIER (2005) ont montré l'importance de la contractualisation dans le pilotage d'ensemble multipartenaires. Mais les outils sont et restent au service du pilote, ils ne peuvent pas se substituer au pilote lui-même. Pour assumer cette mission, l'outillage ne suffit pas. D'autres composantes sont nécessaires : intelligences situationnelle et relationnelle, capacité de mobilisation et d'animation, légitimité, compétences managériales, ...

Piloter, c'est parvenir à réduire les dysfonctionnements liés aux comportements spontanés des acteurs inter-organisationnels. C'est réussir à maintenir le système organisé en équilibre dynamique, quand la régulation se contente d'en figer la stabilité. Le « plan de vol » qu'utilise le pilote doit pouvoir évoluer en fonction des problématiques, des opportunités qui se présentent et/ou menaces qui se profilent. C'est essentiellement pour cette raison que les outils de gestion statiques et immuables ne sont pas pertinents, dans l'appréhension des systèmes complexes. Au contraire, il est nécessaire qu'ils puissent évoluer au cours du processus d'apprentissage par l'action, et dans une logique itérative. Cette idée est exprimée dans le concept de « *toiletage* ¹⁴⁷ », développé par l'ISEOR, et dont la contribution à l'amélioration de la qualité du fonctionnement des organisations a été mise en évidence par BERNADET (1997).

Ces quelques précisions conduisent à prendre conscience que la notion de gouvernance est complexe, tellement le terme est galvaudé. Le concept reste en chantier et ne cesse de se transformer, au gré des évolutions de la perception citoyenne, sur ce que doit être l'action publique. Nous sommes face à un « *système apprenant* ». Parfois, la gouvernance est même considérée comme la source du problème qu'elle essaie de réguler. En tant que support institutionnel permettant la régulation entre acteurs, il est de coutume de lui attribuer la capacité de faire converger les objectifs et intérêts contradictoires. Cette dimension politique est traduite dans la notion de « *proximité institutionnelle* » (BELLET *et al.*, 1993 ; TALBOT, 2008), c'est-à-dire le partage de valeurs, de règles formelles et de contraintes informelles. Elle est alors abordée comme une « *pommade miracle* » capable de traiter toutes les petites égratignures de la mise en œuvre de l'action organisée. Cette dernière est « *vue comme un construit social qui aide les hommes à trouver des solutions aux problèmes d'action collective en vue d'objectifs communs, mais qui, simultanément, oriente leur comportement, circonscrit leur liberté d'action, conditionne leurs résultats* » (PESQUEUX, 2002, p. 379). Cependant, notre observation du secteur de l'Insertion par l'Activité Économique montre que lorsque l'environnement est complexe, l'avenir incertain, les acteurs émancipés et revendicatifs, les problématiques fortement contextualisées, le système est moins gouvernable, que pragmatiquement pilotable.

¹⁴⁷ Cette notion « *désigne l'examen et la révision périodiques des objectifs, des actions prioritaires, des procédures, ou encore de l'organisation de l'entreprise* » (SAVALL et ZARDET, 1991, p. 14).

La sous-section suivante est consacrée au concept de gouvernance territoriale, cette notion occupant une place centrale dans les problématiques de mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

4.1.2. La notion de gouvernance territoriale

L'incertitude liée à un environnement en permanente mutation entraîne les organisations, ancrées socialement, dans une dynamique d'« *écologie sociale* » (EMERY et TRIST, 1973) qui les pousse à s'inscrire dans des stratégies collectives, comprises comme « *la mobilisation commune des ressources et la formulation de l'action au sein de collectivités d'organisations* » (ASTLEY et FOMBRUN, 1983, p. 578). La montée en complexité et en transversalité des problématiques socio-économiques modernes (logement/insertion, par exemple) impose que leur traitement soit collectif, pour des raisons de proximité, de savoir-faire, de compétences, d'expérience, de ressources limitées, ...

Mais, le nombre et l'hétérogénéité des parties prenantes en interaction, la pression citoyenne pour un investissement plus actif dans les instances de la démocratie locale et participative, la démultiplication et la superposition des niveaux de décision, tous plus ou moins dépositaires de politiques publiques (micro-local, local, régional, national, européen), sont autant de facteurs qui posent la question du gouvernement d'un territoire aux limites et prérogatives de moins en moins perceptibles et lisibles. Les projets complexes (l'accueil de réfugiés politiques dans les petites communes rurales, par exemple) sont souvent portés par des acteurs multiples provenant d'univers différents (économique, social, religieux), indissociablement liés, et dont les représentations et les finalités sont parfois difficilement conciliables. Trouver un espace d'équilibre entre ces acteurs ne se fait pas de manière naturelle, car ils sont de tailles différentes et entretiennent des relations asymétriques. « *C'est dans ce jeu complexe que se joue la mobilisation des relations de proximité* » (TORRE, 2011, p. 1).

BORIES-AZEAU et al. (2008) mettent en évidence l'obligation pour l'État de s'appuyer sur des « *organisations-relais* » compétentes, pour mettre en œuvre les politiques publiques territoriales. Le territoire est un système politico-économico-social complexe qui « *encastre différents acteurs porteurs de rationalités diverses et limitées, différents niveaux d'intervention (le local, le national, le global ...), différentes institutions et organisations dont les logiques d'action peuvent parfois se révéler incompatibles [...] autour de projets et d'intérêts*

communs » (LAURIOL, 2006, p. 367). Il est un « *système dynamique organisé* » qui impose la construction de « *structures de partenariat complexe entre acteurs, structures qu'il s'agira aussi de fédérer autour d'un projet territorial* » (LELOUP *et al.*, 2005, p. 329). Dans ce contexte, et pour que cela fonctionne, il est nécessaire que cet espace d'action collective soit prioritairement perçu comme un « *lieu d'intégration et non pas comme une simple courroie de transmission du niveau central* » (JABOT et LONCLE, 2007, p. 524). L'échelon local n'est plus un « *simple lieu d'applications de normes supra locales* » EME (2006, p. 175), il est un lieu d'émergence, d'expression et de co-construction des modalités de l'agir ensemble. « *Les dispositifs institutionnels qui permettent d'assurer la régulation locale résultent ainsi d'un processus d'hybridation entre les règles de politique publique nationale et les mécanismes de gouvernance territoriale préexistants* » (GILLY et WALLET, 2005, p. 715). Ce « cocktail », fait de contraintes légales et d'habitudes historiquement ancrées, porte en lui les conditions d'une inefficience programmée, en favorisant l'établissement de zones de confrontation non pilotées et une inflation des coûts de coordination. L'enjeu se situe dans la capacité à atténuer les difficultés liées au pilotage de la démultiplication jusqu'au terrain.

Ambitionner de faire agir ensemble, sur un même territoire de référence, des acteurs aussi hétérogènes impose de penser un système de régulation *ad hoc*, qui permette de piloter un tout constitué contre nature. Le passage d'un acteur unique à des « *polygouvernances locales* » (EME, 2005) nécessite la prise en compte, et la mise en place, de modalités de coordination « *situées* » (BEL, 2005, p. 5). La notion de régulation pose en elle-même de nombreuses questions, notamment en termes de définition des processus de décision, de répartition des rôles, des ressources et des pouvoirs, de procédures de contrôle, de politiques de sanction/rétribution. À titre d'exemple, si on s'inscrit sur un territoire, il faut être capable de lister tous les acteurs qui interagissent dans la prise en charge et le traitement d'un problème complexe, et il est nécessaire de clarifier la place de chacun. L'attribution des rôles, pour être efficiente, nécessite d'être pensée au niveau global, et par recherche systématique des complémentarités. Cette dernière, bien que conceptuellement admise par tous, est la source de conflits, de luttes d'influence, plus ou moins explicites, du fait des inégalités perçues par les acteurs. C'est donc au politique qu'il revient de réguler ces asymétries, pour assurer une proximité organisationnelle susceptible de favoriser les interactions, et les coopérations inter-organisationnelles territorialisées. PERROUX (1969, p. 263) a dénoncé l'insuffisante institutionnalisation des marchés et a milité pour un renforcement du rôle des autorités

territoriales, potentiellement capables de parvenir à « *un armistice entre les différents acteurs et les intérêts divergents* ».

L'impulsion de la décentralisation et la pression citoyenne pour plus de démocratie participative ont favorisé l'agencement réticulaire de notre société, et de ce fait proclamé l'avènement d'une gouvernance en réseaux, en lieu et place d'une gouvernance hiérarchique. La gouvernance en réseaux est le « *moyen d'assurer le pilotage du réseau et la mise en cohérence des projets des différents partenaires* » (EHLINGER et al., 2007, p. 156). Pour JONES et al. (1997, p. 914), elle est un mode de régulation socio-informel, beaucoup plus qu'une construction hiérarchique et institutionnalisée. Au sein de cet ensemble complexe, les « *contrats sont cimentés socialement et non légalement* ». De son côté, JOSSERAND (2007) souligne toute la difficulté que représente la fonction de pilote d'une construction réticulaire, car cette dernière ne repose pas uniquement sur les seules compétences de l'institution porteuse de cette mission de pilotage, mais avant tout sur le bon vouloir coopératif des acteurs impliqués. SAVALL, ZARDET et NOGUERA (2006) montrent qu'une autorité locale ne peut jouer ce rôle que si les territoires ont au préalable pris conscience de l'intérêt de coopérer.

Cette transformation a aussi fait évoluer en profondeur le rôle attribué aux collectivités territoriales et aux institutions publiques. Bertrand et al. (2001, p. 6) expliquent que « *si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonomes* ». CASTEIGTS (2003) assimile l'institution locale à un « *maître d'ouvrage* », c'est-à-dire une autorité capable de coordonner les entités en charge de l'opérationnalité de l'action collective. COLLETIS et al. (2005, p. 13) attribuent aux acteurs publics un statut de « *super intermédiaire* », dans la mise en œuvre des stratégies territoriales. Selon ces auteurs, cette intermédiation s'incarne dans l'accomplissement de trois rôles-clés : la « *production de confiance, lorsque cela est nécessaire* », l'« *identification, voire parfois attraction de compétences potentiellement complémentaires* » et le « *signalement de ces compétences* ».

GIANFOLDI et ROSTAING (2010, p. 9) s'appuient sur les travaux d'ENJOLRAS (2001), PERROT (2008) et LAVILLE (2008) pour expliquer la logique de construction, et l'évolution dans le temps, des partenariats public-privé dans le champ de l'insertion. Ces auteurs en

identifient conjointement trois types, associés à trois modes de régulation. « *Corporatiste/régulation tutélaire* » : un schéma ancré historiquement, dans lequel l'État subventionne plutôt arbitrairement ; « *d'utilité sociale/régulation négociée ou conventionnée* » : sous l'effet de la décentralisation, une logique de concertation/coopération s'impose ; « *contractuel/régulation marchande* » : dans un contexte de désengagement progressif de l'État, les règles du jeu concurrentiel s'appliquent, dans un cadre normé administrativement. Dans le cadre de cette grille de lecture, notre observation du fonctionnement du secteur de l'IAE laisse apparaître un mode de régulation de type hybride : « *marchande/tutélaire* ». En effet, l'État n'a pas les moyens, ni les compétences nécessaires, pour prendre en charge seul le traitement de problématiques de plus en plus complexes (l'afflux massif de chômeurs de longue durée, par exemple). Il est contraint de faire appel au marché et de s'appuyer sur une galaxie de partenaires privés (entreprises, associations, psychologues,...), avec lesquels il contractualise ses partenariats, et parfois subventionne leur action.

EHLINGER *et al.* (2007) parlent de gouvernance territoriale pour qualifier ce type de gouvernance en réseau. Cette dernière est abordée comme « *un processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement, mais pouvant être issus de champs organisationnels et institutionnels différents, en vue de la réalisation d'un projet local de développement* » (GILLY et WALLET, 2001, p. 556). Elle est pour LELOUP *et al.* (2005, p. 329) un support de « *mise en compatibilité entre acteurs* ». BERTRAND et MOQUAY (2004, p. 78) la perçoivent comme « *des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local.* » GILLY et PERRAT (2003, p. 3 et 5) définissent la gouvernance locale comme « *l'ensemble des processus institutionnels qui participent à la régulation locale du système économique territorial* ». Ils précisent leur définition en la considérant comme un dispositif de « *mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs [...] géographiquement proches* » et inscrits dans un projet collectif territorial. Les travaux de BOCQUET et MOTHE (2009, p. 5), sur les pôles de compétitivité de PME, mettent en avant sa capacité à « *créer une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes, asymétriques, et souvent déficitaires en ressources et en capacités d'interaction* ».

Parler de gouvernance locale, c'est admettre l'idée que les types de management, les façons d'orchestrer l'action, puissent être différents en fonction des caractéristiques distinctives qui fondent la spécificité des territoires. Cela contraint l'État-manager à concilier habilement ce que MARIE (2005) considère comme « *deux formes de rationalité qui interfèrent en permanence* : « *interventionnisme/arraisonnement* » et « *négociation/compromis* ». GILLY et PERRAT (2003) proposent une typologie des modes de gouvernance territoriale, en fonction du type d'acteurs en charge du processus de coordination. Il peut s'agir d'une organisation privée (« *gouvernance privée* »), d'une ou plusieurs institutions (« *gouvernance institutionnelle ou publique* »), mais, dans la plupart des cas, il s'agit d'un mixte des deux (« *gouvernance mixte ou partenariale* »).

Pour TORRE (2005), un des enjeux de la gouvernance territoriale est de parvenir à un compromis inter-acteurs permettant de créer les conditions provisoires et acceptables d'une négociation propice à la mise en œuvre d'une coopération effective. PIERRE (2010, p. 134) va plus loin, en affirmant que la négociation nécessite d'être « *pilotée en vue d'obtenir un consensus opératoire* », c'est-à-dire « *un accord opérationnel et vérifiable dans les faits* ». La gouvernance locale, en tant qu'espace de compromis temporaire, apporte une stabilité qui permet d'atténuer, sans pour autant le supprimer, le coût psychologique de l'agir collectif. Lorsqu'elle est légitime, la gouvernance locale agit sur un territoire comme un arbitre sur un terrain de sport. Elle lève temporairement l'incertitude sur les conditions du jeu collectif, elle tempore les individualismes spontanés et atténue provisoirement les rivalités « *inter-joueurs* ». Comme le soulignent EHLINGER et al. (2007, p. 166), il est nécessaire de « *s'assurer que l'instance de gouvernance soit à la fois acceptée, reconnue, légitimée par les différents acteurs internes du réseau, afin que ceux-ci lui délèguent une partie de leurs pouvoirs de décision, sans pour autant entraver leur autonomie* ». Dans ce contexte, et si sa dynamique est vertueuse, alors elle est capable de structurer le territoire en « *générant des régularités productives localisées* ».

La gouvernance territoriale « *ne peut éviter une adaptation en permanence des contenus de l'agrément entre partenaires sur les modalités de mise en œuvre des politiques et des stratégies* » (LAURIOL et al., 2008, p. 192). Les dispositifs institutionnels, en tant que supports de coordination/régulation de la gouvernance locale, sont par nature flexibles, plastiques et conjoncturellement sensibles. « *Les acteurs (individuels ou collectifs) ont toujours une marge de manœuvre qui peut les amener, en période d'instabilité et de crise à introduire de nouvelles*

modalités d'action et de coopération donnant lieu à de nouveaux compromis territoriaux, à l'origine de changements dans les dispositifs institutionnels » (GILLY et WALLET, 2005, p. 701). Le système n'est pas figé, il est dynamique.

Au terme de cette première partie, force est de constater que la présentation théorique de la gouvernance territoriale est porteuse de perspectives fécondes. Celles de parvenir à édifier les contours d'une coopération inter-organisationnelle territorialisée fertile, apaisée et efficiente. La partie suivante s'attache à vérifier si ces conditions sont remplies dans le secteur de l'IAE, et au sein de nos trois études de cas.

4.2. Les pratiques de gouvernance territoriale et de pilotage dans le secteur de l'IAE

La présentation des instances de la gouvernance territoriale de l'IAE, et de leurs rôles, se poursuit par une analyse de leurs pratiques effectives. Une attention particulière est accordée à l'examen du fonctionnement de deux lieux d'expression de la gouvernance locale : le CDIAE et le dialogue de gestion.

Ensuite, les modalités de pilotage mises en œuvre dans les études de cas sont étudiées pour réaliser un bilan de leur incidence sur la performance socio-économique enregistrée par chacun des trois dispositifs coopératifs étudiés.

4.2.1. L'organisation de la gouvernance territoriale dans le secteur de l'IAE

Cette section comprend en propos liminaires des rappels qui semblent nécessaires à une lecture plus fluide pour le lecteur. L'organisation générale de la gouvernance du secteur a été abordée dans la Partie I (cf. 1.2.4.) et la *Figure 13* ci-dessous présente les acteurs-clés et les lieux d'expression de la gouvernance locale.



Figure 13 : Acteurs-clés et lieux d'expression de la gouvernance territoriale¹⁴⁸

L'État délègue à la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) la conception, la mise en œuvre et la coordination des politiques publiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle, et accorde à Pôle Emploi le premier rôle dans la mise en œuvre des politiques d'IAE. Ce dernier est signataire d'un accord régional avec la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et avec les réseaux représentés sur le territoire de référence. L'objet de cet accord-cadre est de « *définir et redynamiser les modes de coopération entre les partenaires* » (accord-cadre, 2011, p. 10). Le Comité Technique d'Animation (CTA), instance de Pôle Emploi, assure la mise en œuvre opérationnelle des parcours des bénéficiaires locaux du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

Au niveau local, le département est l'échelon de référence (gère le RSA), il est légalement le pilote des politiques territoriales d'insertion. Il élabore le plan d'actions à mener (PDI¹⁴⁹), et définit les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre, en coordonnant tous les acteurs mobilisés (PTI¹⁵⁰). Il prend en charge la coordination globale du dispositif d'IAE. Les pouvoirs publics délèguent au Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE) le pilotage du dispositif. Il a un rôle consultatif auprès du préfet dans le conventionnement des SIAE, et pour le recours au Fonds Départemental de l'Insertion (FDI). Il établit le plan d'actions

¹⁴⁸ Schéma inspiré de l'étude de la gouvernance de l'IAE, CNIAE, juin 2011.

¹⁴⁹ Plan Départemental d'Insertion.

¹⁵⁰ Le Pacte Territorial d'Insertion est un espace de concertation des acteurs du secteur de l'IAE. Il n'est pas une instance de gouvernance à part entière, mais il définit le cadre (en fixant les orientations) dans lequel la gouvernance locale s'exprime.

de promotion de l'IAE, en coordination avec les autres dispositifs territoriaux d'insertion. La DIRECCTE pilote le CDIAE et le dialogue de gestion.

En tant que lieu privilégié d'expression de la gouvernance territoriale, le dialogue de gestion est un temps de bilan et de négociation institutionnalisés avec les SIAE, dans le cadre de la procédure de conventionnement. Cette dernière est formalisée par la signature d'une convention, qui reprend les principaux éléments négociés, et notamment ceux relatifs aux objectifs de « *sorties dynamiques* » à obtenir pour l'année $n + 1$. Cette convention rend les structures éligibles aux fonds publics. De son côté, le Conseil régional finance principalement les dispositifs de formation.

Ce rappel synthétique souligne la dimension partagée de la gouvernance locale. Une construction organisationnelle qui entérine le co-pilotage du dispositif d'IAE. Cette situation n'est pas propre au secteur. Il est en effet fréquent de constater que les partenariats public-privé « *sont souvent pilotées par une multitude d'interlocuteurs* » (BONNET et ZARDET, 2008, p. 158). La mise en œuvre de l'action publique est le fruit d'une « *construction sociale complexe* » (BERTRAND et MOQUAY, 2004, p. 83), qui du fait des modes de « *coordinations mixtes* » (GILLY et WALLET, 2001), entraîne un éclatement des organes de décision. Cette démultiplication décisionnelle, qui fragilise l'efficacité opérationnelle, peut aussi trahir le manque de courage d'institutions qui ne souhaitent pas perturber une paix sociale, artificiellement instaurée.

Si cette configuration est globalement la règle, elle génère son lot de confusions, lorsqu'il s'agit d'identifier clairement le pilote.

« *La gouvernance, c'est le CDIAE et le pilote dans l'avion, c'est la DIRECCTE* » - **Directeur – Institution**

« *Le CDIAE, c'est lui qui décide, car c'est lui qui accorde les conventionnements!* » - **Trésorier - Institution**

« *Le CDIAE décidera de conventionner, ou non, certaines structures. Donc, c'est du pilotage* » - **Délégué régional – Tête de réseau**

« *La DIRECCTE, nous sommes l'acteur le plus important, car juridiquement c'est nous qui conventionnons les structures de l'IAE* » - **Directeur**

« Est-ce que l'État doit piloter ? Non, je ne crois pas que ce soit son rôle. Votre banquier ne vient pas tous les jours vous voir pour suivre vos actions, et pourtant il vous finance » - **Président – Tête de réseau**

La difficulté pour les acteurs à identifier clairement le pilote, perceptible à travers ces quelques *verbatim*, conduit à présent à se focaliser sur le fonctionnement effectif du pilotage du secteur de l'Insertion par l'Activité Économique.

4.2.2. La gouvernance territoriale de l'IAE en pratique

Cette section a un intérêt fort dans le traitement de notre sujet de thèse, puisque est analysé ici la façon dont les instances de la gouvernance territoriale du secteur pilotent concrètement le système de coopération inter-organisationnelle territorialisée, que représente le dispositif d'IAE. L'examen des pratiques effectives de pilotage, et de leurs conséquences, a pour objectif de questionner l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

Le département, sur lequel ont été conduits nos travaux, est généralement perçu comme un « bon élève », dans la mise en œuvre des politiques d'IAE sur le territoire. Les pouvoirs publics lui reconnaissent le statut de pionnier sur de nombreux sujets et vantent régulièrement son volontarisme : Inter-Réseaux, Comité de financeurs, articulation verticale des structures de gouvernance, utilisation des dispositifs existants, coordination globale des politiques d'insertion, Ses bonnes pratiques sont diffusées largement au niveau du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique (CNIAE), et servent d'étalon à nombre de départements en recherche d'efficacité/efficience. DESAGE et GODARD (2005, p. 634) avancent que « *la construction territoriale des valeurs et objectifs communs parmi les élites localisées permettrait d'expliquer la différenciation des politiques locales* ». L'engagement, construit sur une vision plutôt partagée de ce que doit être l'Insertion par l'Activité Économique, des institutionnels que nous avons rencontrés est susceptible d'expliquer une partie de ce différentiel de performance.

« Dans le département, beaucoup de choses sont faites pour simplifier et rendre plus clair le système, et cela est dû à l'implication et au volontarisme d'un homme » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**

Malgré tout, du point de vue de la gouvernance territoriale, nos observations sur le terrain et l'étude des discours des acteurs interviewés montrent une réalité moins idyllique du fonctionnement effectif du pilotage du système IAE. Nos rencontres avec les acteurs-institutionnels (DIRECCTE, Cabinet du Maire, ...), l'analyse des études réalisées sur la gouvernance par les institutions elles-mêmes (« *Étude sur la gouvernance de l'IAE* », par le CNIAE (2011), le rapport de l'IGF-IGAS en janvier 2013¹⁵¹, ...), ainsi que les nombreux échanges avec les dirigeants de SIAE font émerger cinq dysfonctionnements principaux, qui ont une incidence significative sur le niveau d'efficacité/efficience du dispositif.

4.2.2.1. Le CDIAE n'assure que le volet technico-administratif de sa mission

Dans son fonctionnement effectif, le CDIAE, instance perçue globalement comme légitime par les acteurs de l'IAE, n'est qu'un « *lieu de gouvernance technique*¹⁵² ». Il est mono-centré sur la procédure de conventionnement, particulièrement lourde et chronophage. Les conclusions du rapport de l'IGF et de l'IGAS (2013, p. 25) confirment nos observations de terrain. Dans la pratique, seule la dimension technico-administrative de son rôle semble pleinement remplie, ce qui réduit cet organe de pilotage à « *une simple chambre d'enregistrement des conventionnements* ».

« Préparer les objectifs à envoyer aux SIAE, lire les dossiers reçus avant le dialogue de gestion, rencontrer toutes les structures en entretien individuel de 2h, ... Ce travail est très lourd et nous prend environ trois mois par an » - Conseiller – Institution

Plus qu'un lieu de concertation, le CDIAE est avant tout perçu comme un espace de discussions animées, au sein duquel peu de décisions se prennent. Il organise de nombreuses réunions, plutôt mal préparées, dont les thèmes sont discutables, et dans lesquelles les acteurs de l'IAE ne sont pas toujours présents. Le nombre de personnes invitées, leur grande hétérogénéité et les divergences d'intérêts, l'absentéisme de certains experts ou décisionnaires, créent un contexte peu favorable à un processus décisionnel efficace.

¹⁵¹ Rapport sur le financement de l'IAE qui aborde les questions de gouvernance.

¹⁵² « *Étude sur la gouvernance de l'IAE* », CNIAE, p. 22.

« Il arrive qu'on se demande pourquoi on est allé à une réunion à 80 km, qui est mal préparée, où la moitié des acteurs est absente, et où finalement il ne se dit rien et où il ne se décide rien » -

Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Les réunions du CDIAE, ce n'est pas très constructif, car elles sont le plus souvent mal préparées et l'ordre du jour n'est pas toujours passionnant. Il n'y a pas de discussions très structurées, très approfondies » - **Président – SIAE**

« Nous passons énormément de temps en discussion avec les acteurs, mais c'est le prix à payer pour qu'ils acceptent de signer » - **Directeur – Institution**

« Parfois, dans ces réunions, on discute des heures pour accorder 15 K€ de subventions à une ASP » - **Trésorier – Institution**

L'absentéisme chronique des acteurs de l'IAE dans les principales réunions du secteur est une constante, notamment chez les élus locaux. Ces derniers se font généralement représenter par des techniciens, qui concentrent les débats sur les dimensions strictement technico-administratives des problématiques. Cette attitude des acteurs politiques traduit une forme de désintérêt pour un secteur qu'ils perçoivent comme complexe, et qu'ils connaissent relativement peu. Ils n'ont cependant pas le monopole des absences, et nombreux sont les responsables de SIAE qui boycottent aussi ces manifestations.

« Dans les comités de financement annuels sont présents les techniciens et rarement les élus eux-mêmes » - **Directeur - Institution**

« Le MEDEF comprend assez bien, mais rares sont les élus qui s'intéressent à l'IAE et qui comprennent la logique de ce secteur, au combien complexe et particulier » - **Directeur - Institution**

« Ils se voient au moins 2h par an lors du contrôle de leur activité dans les CDIAE, et le plus souvent, seulement la moitié des acteurs est présente. Ils n'ont pas le temps, ni réellement l'opportunité de se parler de leurs objectifs, de leurs pratiques, ... » - **Président - SIAE**

« Dans les CDIAE, les élus sont très peu présents. Lorsque les personnes ne viennent pas, cela est très révélateur » - **Conseiller - Institution**

Des éléments de justification de ces comportements se trouvent dans la démultiplication des réunions organisées par la pléthore d'acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE (PLIE, MDEF, Inter-Réseaux, réseaux, Pôle Emploi, ...). Cette sur-sollicitation est incompatible avec des emplois du temps contraints par les logiques de structuration du secteur, imposées par la RGPP. Mais l'absentéisme peut aussi s'expliquer par le faible niveau d'intérêt des thématiques

proposées, par un calendrier pas toujours convergent, par la juxtaposition des événements, par le manque d'engagement, par le fait que les acteurs sont multi-casquettes et ne peuvent donc pas se dédoubler. Ils présentent en effet une certaine forme d'ubiquité, puisqu'ils sont à la fois « *là et ailleurs* » (RALLET, 1999), c'est-à-dire territorialement situés, tout en étant ancrés dans des réseaux plus larges.

« Ce qui est surprenant, c'est que les acteurs sont regroupés dans plein de structures différentes et sont impliqués dans les commissions avec plusieurs casquettes, et souvent avec des conflits d'intérêt. On est représentant des structures et non de soi-même » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Dans les dialogues de gestion, les acteurs en présence portent plusieurs casquettes, ce qui crée une confusion des rôles, complexifie les discussions et mélange les intérêts défendus par la même personne » - Conseiller – Institution

Le CDIAE veille à assurer la coordination des financeurs, à travers le Comité des financeurs (État, Conseil départemental, Conseil régional, PLIE). L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics est de gagner en cohérence dans l'attribution des subventions. Là encore, l'observation de son fonctionnement montre que, si les argentiers publics se concertent effectivement, ils n'adoptent pas en pratique une posture intégrée. En dernier recours, les institutions restent décisionnaires de l'utilisation qu'elles souhaitent faire de leurs fonds, et elles décident de leurs allocations hors cadre. Rappelons que le secteur de l'IAE n'est pas leur unique préoccupation, mais une parmi beaucoup d'autres. En revanche, leur attitude diffère nettement, lorsqu'il s'agit de se mobiliser pour soutenir les SIAE en grandes difficultés financières. La volonté affichée (quasi injonction) par le secteur de conserver les structures existantes enclenche plus spontanément le processus de sauvetage. Dans ce contexte, force est de constater que le Comité des financeurs est d'abord un « *pompier* », avant d'être un lieu d'harmonisation des financements publics.

« Chaque acteur de la gouvernance gère sa propre enveloppe, c'est un microdosage » - Directeur – Institution

« Chaque collectivité territoriale engage sa propre politique. Elles disposent toutes de leur propre financement » - Trésorier – Institution

Le code du travail encadre strictement les prérogatives du CDIAE (Art. R.5112-18), et les circonscrit à deux missions principales : conventionner les SIAE et établir le plan d'actions de

promotion de l'IAE, sur le territoire de référence. Si la première mission attribuée concentre la plus grande partie de son activité réelle, la seconde est clairement sous-développée. Pourtant, de la qualité de son diagnostic territorial besoins/ressources d'insertion et d'emploi, dépendent la qualité et la pertinence des actions à mener. Comment piloter avec des indicateurs qui manquent de précision ? Son analyse est un préalable à l'action. Elle conditionne l'engagement en termes de projets d'insertion, mais crée également les lignes budgétaires dédiées à leurs financements. Les enjeux et les implications financières ne sont pas négligeables pour les financeurs publics.

Pour quelles raisons le CDIAE n'assure-t-il pas la dimension stratégique de sa mission ? L'argument le plus utilisé par la DIRECCTE est le déficit chronique de moyens, et en particulier le manque d'effectifs. Cette justification semble valable pour l'Unité Territoriale (UT) rencontrée dans le cadre de cette recherche (seules deux personnes assurent le suivi de 66 SIAE), mais pas complètement explicative. Deux autres éléments perturbent le système : la très grande disparité dans le niveau d'engagement des acteurs, et notamment celui des élus locaux ; la trop faible synchronisation et coordination de toutes les politiques publiques territoriales (emploi, formation, logement, santé, ...). Ce dernier argument est à la fois central et pénalisant, car notre hypothèse est que l'IAE ne peut se concevoir que dans la transversalité.

« Les actions ne sont pas assez coordonnées, et il y a trop d'acteurs qui agissent dans leur coin »

- **Expert**

La procédure de conventionnement des SIAE, dans le cadre du CDIAE, conduit naturellement à s'intéresser au fonctionnement du dialogue de gestion, que le secteur considère comme une instance de gouvernance à part entière.

4.2.2.2. Le dialogue de gestion : un organe de reconduction de l'existant

Le dialogue de gestion, en tant qu'étape dans le processus de conventionnement des SIAE, est une institution plutôt appréciée des acteurs de l'Insertion par l'Activité Économique. Pour les structures c'est un moment rare d'échanges sur les difficultés de leur quotidien, sur les projets d'insertion qu'elles portent et/ ou souhaitent porter, tant dans leurs dimensions sociales qu'économiques.

Si le dialogue de gestion est un espace de négociation partagé, le cadre dans lequel se conçoit ce partage est particulièrement étriqué. Dans la pratique, la démarche est plus directive. Le contexte économique particulièrement difficile réduit drastiquement les ressources publiques et contraint l'État à plus de directivité. La DGEFP fixe des objectifs à la DIRECCTE, qui les transfère à son unité territoriale (UT), qui elle-même les répercute lors d'un « dialogue négocié » aux structures. Les marges de négociation sont faibles et portent sur quelques aménagements périphériques, tels que, par exemple, le nombre de femmes accueillies, le nombre de personnes de 50 ans et plus, ..., mais les fondamentaux définis par les pouvoirs publics restent « gravés dans le marbre ». La forte dépendance des SIAE aux subventions autorise l'émergence d'accords déséquilibrés.

De plus, les données chiffrées qui servent de base à la négociation ne sont pas suffisamment actualisées, et de ce fait elles perdent en signifiante. Elles sont le reflet du passé (l'année écoulée), et ne présagent en rien de la situation dans laquelle se trouve la SIAE au moment de son audition. Son bilan de l'année *n-1* peut être très favorable, alors que son niveau de trésorerie actuel la conduit progressivement au dépôt de bilan. La temporalité du dialogue de gestion (premier trimestre) n'est pas adaptée et complique, pour les financeurs, la mise en place d'un pilotage efficient du dispositif. Les dépenses sont faites ou pré-engagées, ce qui tend à gripper les leviers d'action. Le projet d'instauration d'un « *accord triennal* » avec les SIAE (déjà en place dans l'Allier) devrait donner une plus grande latitude de pilotage aux institutionnels, renforcer la dynamique de concertation au sein du CDIAE, et concentrer les structures sur leur développement moyen terme, plutôt que sur les modalités de leur conventionnement annuel.

Faire du passé l'unique base de réflexion de l'avenir conduit à la reconduction, quasi mécanique, des décisions de gestion prises les années précédentes. L'analyse des logiques d'attribution des crédits aux SIAE permettent d'illustrer notre propos. D'une année sur l'autre, les subventions annuelles sont accordées de manière automatique aux structures, indépendamment de leurs résultats effectifs en termes de sorties dynamiques. L'évolution des modalités de financement du secteur (2014), permet d'atténuer les effets négatifs d'un égalitarisme¹⁵³ peu incitatif en matière d'engagement. En instituant une aide au poste modulable, les pouvoirs publics ont introduit une dose de méritocratie. Malgré tout, la faiblesse de la modularisation (entre 5% et 10 % de l'aide au poste) ne change pas radicalement la donne.

¹⁵³ Avant la réforme du financement de l'IAE (2014), l'allocation était uniquement forfaitaire.

S'il s'agit d'un indéniable progrès, dans la pratique, la part variable des fonds publics est octroyée systématiquement aux SIAE. Trois raisons explicatives principales peuvent être avancées : l'indigence des outils de mesure disponibles pour évaluer avec précision le différentiel de performance réelle ; les données fournies par les structures sont produites sur un mode déclaratif, ce qui laisse beaucoup de place à l'approximation ; le manque de courage des institutionnels qui ne souhaitent pas actionner le levier des sanctions.

*« En période difficile, aucun élu ne prendra le risque politique de faire disparaître une structure et il décidera de financer tout le monde » - **Directeur - Ensemblier***

*« Dieu merci ! Les subventions ne dépendent pas encore complètement des résultats obtenus par les structures » - **Chargé de mission formation – Inter-Réseaux***

La dernière piste d'explication est révélatrice d'un dysfonctionnement majeur. Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, l'enveloppe financière globale de l'IAE n'évolue pas, et n'a pas vocation à évoluer beaucoup, selon les réflexions des experts du secteur. Dans ce contexte de rigueur budgétaire, le choix opéré par les pouvoirs publics est double : geler les ouvertures de nouvelles structures et maintenir le réseau de SIAE existant. Dans ce cadre, toute idée de « déconventionnement » est bannie. De plus, la faiblesse de la part variable de l'aide au poste modulable ne peut pas faire sérieusement office de sanction. Pourtant, les travaux réalisés par MARTY et VOISIN (2005), dans le domaine pénitentiaire britannique, montrent que la mise en œuvre assumée d'une politique de sanctions-incitations améliore les conditions d'exécution contractuelle, et rend plus efficaces les contrats de partenariats public-privé. En n'assumant pas pleinement leur rôle, les décideurs publics prennent le risque de continuer à financer des microstructures peu productives, insolubles, cantonnées sur des secteurs peu porteurs, et parfois en crise. Ils institutionnalisent les mauvaises pratiques, démotivent les plus méritants, et installent durablement une prime à la « médiocrité ».

*« Il n'existe pas de véritable politique coercitive de la part des pouvoirs publics, lorsque les SIAE ne respectent pas leurs objectifs de sorties dynamiques, par exemple » - **Expert***

*« Un des paradoxes, c'est qu'on a tendance à « punir » ceux qui marchent bien. On aide plutôt ceux qui marchent moins bien, ce qui est une forme de prime à la médiocrité » - **Directeur – Institution***

L'analyse des pratiques de gouvernance locale du secteur de l'IAE, faite au sein de ses deux principaux lieux d'expression (CDIAE, dialogue de gestion), permet de questionner la pertinence du choix des acteurs qu'elle mobilise, ou non, dans ses instances.

4.2.2.3. La bonne compétence n'est pas toujours mobilisée au bon endroit

Les acteurs sont nombreux, tant dans la constitution officielle des instances de gouvernance territoriale, que dans les réunions organisées par le secteur. Mais le nombre ne garantit pas, de manière absolue, la qualité de la représentation. Nos observations des institutions invitées, ou devant être effectivement présentes (membres de droit) aux réunions du CDIAE et/ou dialogue de gestion, laissent apparaître quelques incohérences. Bien que conscient de l'importance de chaque contribution dans le pilotage fin des réseaux, nous choisissons ici de ne pas traiter de l'utilité, ou non, de la présence de l'Inter-Réseaux, des élus, ..., dans telle ou telle manifestation, ou des syndicats et autres personnalités de la société civile dans les organes de décision. Ces aspects ne nous apparaissent pas centraux, et restent très largement polémiques au sein des parties prenantes elles-mêmes (lobbying des têtes de réseau, par exemple). Notre analyse est centrée sur l'impact de l'absence de compétences-clés dans les lieux d'expression de la gouvernance locale.

Les présences de Pôle Emploi, du Comité Technique d'Animation (CTA), du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), de la Maison De l'Emploi et de la Formation (MDEF) et du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) ne sont pas systématiques¹⁵⁴ dans le CDIAE et le dialogue de gestion, ce qui est une anomalie, et n'est pas neutre en termes de conséquences.

« La plupart des acteurs économiques ne connaissent pas l'IAE, et cela est aussi vrai pour les institutionnels, voire les élus » - Expert

La non-représentation de Pôle Emploi lors d'un dialogue de gestion n'est pas neutre. Elle pose un certain nombre de questions. Celle de son intérêt pour un secteur qu'il connaît finalement assez mal. Celle de la réalité du suivi post agrément des bénéficiaires du dispositif. Mais aussi

¹⁵⁴ Par manque de temps (les acteurs institutionnels), de connaissance réelle du secteur (les élus), d'intérêt et de motivation. Le responsable local du PLIE nous a exprimé clairement son doute, quant à la nécessité d'un renforcement de la coordination.

celle de la pertinence des objectifs de sorties dynamiques négociés avec les pouvoirs publics. Il semble pourtant que par sa connaissance « pointue » des bassins d'emploi de son territoire, l'institution publique pourrait offrir à l'instance de gouvernance locale une opportunité de bénéficier d'un avis éclairé sur le réalisme des objectifs de sorties dynamiques fixés aux SIAE. Dans ce cas, le diagnostic de l'expert permet l'émergence d'un consensus et la délimitation d'un espace d'action partagé, qui est propice à une meilleure coopération inter-organisationnelle.

L'apport périphérique des compétences du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), de la Maison De l'Emploi et de la Formation (MDEF) et du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) dans le Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE) et le dialogue de gestion donne plus de pertinence aux instances de gouvernance locale. Le PLIE est un espace de coordination des politiques d'insertion. Il bénéficie d'une bonne connaissance des problématiques territoriales. Il est également un financeur, et il joue un rôle d'intermédiaire dans la réponse aux appels d'offre publics avec clause sociale. De ce fait, il est détenteur d'une capacité de prescription auprès des donneurs d'ordre, et est en mesure de favoriser l'attribution de marchés aux structures qu'il connaît bien, parce qu'il les côtoie. La MDEF, en tant que service support (emploi, formation, diagnostic, ...), a une bonne connaissance transversale et territoriale des évolutions et mutations socio-économiques de son territoire de référence. Cette transversalité lui permet de construire une connaissance partagée des besoins/ressources d'emploi et d'insertion des bassins d'emploi, sur lesquels évoluent les structures. Le DLA est une structure d'accompagnement au service des SIAE. En le mobilisant en amont, il est possible de mieux anticiper les difficultés potentielles des associations (techniques, financières, RH, projets d'insertion, ...), et de limiter les effets nocifs liés aux situations d'urgence.

Le CTA (instance de Pôle Emploi¹⁵⁵) assure la mise en œuvre opérationnelle des parcours des bénéficiaires du dispositif d'IAE, sur son espace géographique. Sa compétence est indispensable au dialogue de gestion. Cette instance représente une opportunité rare de faire un bilan pragmatique du déroulement du parcours d'insertion, et par la même occasion de vérifier le niveau réel de coopération inter-organisationnelle. Elle permet également d'évaluer et de relativiser les difficultés rencontrées par les SIAE, d'atténuer les dérives du déclaratif,

¹⁵⁵ Nous avons constaté, et l'« *Étude sur la gouvernance de l'IAE* » (CNIAE, 2011) nous le confirme, l'inexistence du lien entre Pôle Emploi et le CTA.

d'identifier les besoins des structures (RH, conseils, financement d'études, ...), et d'envisager la mobilisation ponctuelle d'expertises (PLIE, MDEF), de soutien et d'accompagnement (DLA), là où ils sont objectivement nécessaires. Cela serait d'autant plus facile, que les principaux acteurs devraient être autour de la table.

L'importance d'une concentration des bonnes compétences dans les instances territoriales est à souligner pour la qualité du pilotage du dispositif d'IAE. Mais cette mobilisation présente d'autres atouts bénéfiques et vertueux. En se côtoyant, les institutions apprennent à travailler ensemble, à se connaître, à se respecter. Elles créent un climat de confiance et se construisent une connaissance partagée de l'IAE. Cet apprentissage du « faire ensemble » favorise non seulement l'*affectio societatis*, mais provoque aussi une montée en professionnalisation globale du secteur de l'IAE. Comme l'explique PIERRE (2010), agir collectivement relève finalement moins du « *toujours tout faire ensemble* », que d'une meilleure synchronisation des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des stratégies territoriales.

Dans la sous-section suivante, la difficulté pour la gouvernance locale de piloter des organisations est soulignée, lorsque le lien hiérarchique n'est pas formalisé.

4.2.2.4. De la difficulté du management d'« électrons libres »

La complexité du management dans les dispositifs territoriaux est due en partie à l'absence de liens hiérarchiques formalisés. Les parties prenantes sont des organisations dirigées, statutairement indépendantes, qui assez naturellement perçoivent toute intervention dans les modalités de leur gestion comme une ingérence. Cette perception est valable au niveau des collectivités territoriales. Le directeur d'une institution nous éclaire sur la latitude de l'État, en termes de capacité d'orientation des financements locaux :

« L'État ne peut pas dire aux financeurs ce qu'ils doivent faire, ou financer. Depuis les lois de décentralisation, ils ont une très grande liberté. Il peut seulement initier la démarche et montrer le chemin en finançant dans un sens, et en essayant d'entraîner les autres financeurs dans le même sens » - Directeur - Institution

Ce sentiment est exacerbé, lorsqu'il s'agit de bénévoles. En effet, une grande partie des SIAE sont des associations, pilotées par des bénévoles-dirigeants et que le nombre de « bonnes

volontés » est généralement supérieur à celui des permanents de structures. Ils sont venus chercher du sens à leur action, et ne souhaitent pas pour la plupart d'entre eux se laisser dicter leur conduite. Ce que les institutions souhaitent imposer ne va pas toujours de soi.

Dans ce contexte, la gouvernance locale offre plutôt la représentation d'une instance multi-pilotée, que celle d'un système intégré. Chaque acteur se sent légitime pour prendre en charge une partie du pilotage, et notamment celui de son action.

« En réalité, c'est un système intergalactique où chacun des acteurs pense être l'élément central du dispositif. Le soleil autour duquel les autres tournent. Ils se sentent tous plus légitimes les uns que les autres pour coordonner » - **Directeur – Institution**

« Il n'y a pas de pilote dans l'avion au sens d'un seul patron, comme dans l'économie marchande. Dans l'IAE, il y a un pilote par structure » - **Président de la commission IAE – Tête de réseau**
« Nous pilotons notre territoire d'influence, et si nous voulons accorder une extension territoriale à certains au sein de notre ensemble, nous le faisons collectivement » - **Président – Tête de réseau**

« Dans l'IAE, il n'y a pas un pilote dans l'avion, mais plein de mini pilotes » - **Président - SIAE**

S'il n'y a pas de liens hiérarchiques formels, il existe cependant des liens de dépendance informels. La subordination est induite dans le processus de conventionnement, mis en place par les instances de gouvernance territoriale. Sans la signature d'une convention (sur des éléments faiblement négociés), les structures ne peuvent pas obtenir de fonds publics, dans le cadre de l'IAE. Ce rapport de force ne garantit pourtant pas une adhésion inconditionnelle. De plus, les SIAE profitent du manque de contrôle effectif de leurs actions (*in situ*), pour s'octroyer une grande liberté de manœuvre dans la gestion de leurs affaires courantes. L'observation de leur fonctionnement nous confirme qu'elles restent bien les seules pilotes à bord.

Cet éclatement effectif des organes de décision, qui ne peut s'auto-organiser naturellement, peut faire prendre conscience de l'intérêt de la construction préalable d'une représentation partagée des responsabilités respectives, avant toute ambition d'inscription des structures dans un projet collectif commun.

Pour piloter avec précision, un pilote a besoin d'outils de pilotage de qualité. La pertinence de l'« outillage » disponible dans le secteur de l'IAE fait l'objet de notre prochain développement.

4.2.2.5. La qualité des outils de gestion en question

Les travaux de SAVALL, ZARDET et NOGUERA (2006), menés sur « *trois territoires pilotes de la Région Rhône-Alpes* », démontrent que le manque de méthode et l'insuffisance d'outils de management accentuent la difficulté de mise en œuvre des stratégies territoriales. Dans les faits, les stratégies territoriales ont souvent beaucoup de mal à dépasser le niveau du discours, formalisé dans la planification stratégique. HUBBARD et PAQUET (2009) soulignent l'indigence et le caractère peu intégré des outils opérationnels de gestion, à la disposition des acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques. Le secteur de l'IAE s'inscrit parfaitement dans les conclusions faites par ces auteurs.

Lors de nos visites dans les structures, de nos échanges avec les acteurs, et de nos observations du fonctionnement *in situ* des organisations (AG de l'Inter-Réseaux, par exemple), nous avons observé qu'il existe de très nombreux outils opérationnels de gestion dans le secteur de l'IAE. Chaque structure, tête de réseau, Inter-Réseaux, institution a développé son propre programme, utilise ses logiciels, ses tableaux et autres matrices de gestion. Mais cet outillage individuel, jalousement protégé de la concurrence, présente le désavantage d'être disparate.

« *On a beaucoup d'outils de pilotage, mais où est la cohérence de tout cela* » - **Chargé de mission formation – Inter-Réseaux**

Leur dispersion pose la question de leur compatibilité, de leur utilité et de leur efficacité informationnelle dans le cadre du pilotage d'un système coopératif global.

« *Je ne connais pas toutes les structures que l'on finance* » - **Trésorier – Institution**

« *Je ne sais rien de ce qui se passe après que nous ayons financé ce commercial. On est incapable de dire combien d'ACI se le partagent.* » - **Trésorier – Institution**

« *On devrait mieux contrôler ce que deviennent les personnes sorties du parcours il y a 6 mois, ou un an* » - **Expert**

Au sein même de Pôle Emploi, les procédures et outils disponibles ne sont pas toujours harmonisés entre les différentes agences territoriales. D'abord parce qu'elles ne sont pas contraintes de le faire, et qu'elles bénéficient d'une grande autonomie en la matière. Mais cette non-harmonisation s'explique aussi par le fait qu'elles ont à gérer les spécificités de leur territoire de rattachement. Au sein d'un même département, elles ont à faire face à des situations

et des contextes bien particuliers. Il n'y a en effet rien de comparable entre une localité rurale et une ZEP¹⁵⁶. Cependant, ces contingences ne sont pas des éléments d'explication satisfaisants pour justifier de leur sous-utilisation. Les travaux de l'ISEOR montrent qu'il est possible de mettre en place des outils de gestion harmonisés, même dans des environnements très contextualisés (SAVALL et ZARDET, 1995).

« Chez nous, il manque une coordination régionale assurant l'harmonisation des pratiques et des outils utilisés » - Conseiller - Institution

« L'IAE est contraint par les spécificités du territoire, ce qui nuit à la standardisation de nos pratiques et outils » - Conseiller - Institution

Les instances de la gouvernance territoriale ne disposent pas d'informations sectorielles suffisantes et récentes. Il existe des observatoires, des rapports et études, des rapports d'activité, des lettres d'information, des statistiques officielles, ... mais toutes ces données ne sont pas centralisées (cf. 2.1.5.). Le Système d'Information (SI) de l'IAE est pauvre et peu intégré. Comment parvenir à piloter avec des instruments qui ne sont pas étalonnés ? La grande majorité des acteurs rencontrés a fait part de son souhait de bénéficier d'outils intégrés et performants, proches de ceux utilisés dans le secteur privé de l'économie marchande.

« Il nous manque de l'information économique et sectorielle pour nos adhérents, pour qu'ils puissent mieux piloter leur structure. Nous rêvons d'outils plus performants et en temps réel » -

Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Il manque cruellement d'outils de gestion du type de ceux employés dans l'économie marchande, avec de vrais indicateurs sociaux et économiques » - Président – SIAE

Néanmoins, il y a une contradiction entre le désir exprimé par les acteurs et leur attitude effective, quant au partage de l'information et des connaissances. De notre point de vue, ces derniers expriment plutôt leur mécontentement face à la pauvreté des informations socio-économiques et sectorielles mises à disposition, et facilement accessibles, qu'une véritable envie de construire un système d'information réellement intégré.

¹⁵⁶ Zone d'Éducation Prioritaire.

Les propos excessifs d'acteurs affirmant ne disposer d'aucune information sont à relativiser. Il existe en effet de nombreuses possibilités de les collecter. Il suffit parfois d'en faire la demande, ou simplement d'avoir réellement envie de l'obtenir.

« On a des logiciels capables de nous donner beaucoup de résultats, qu'au final on n'utilise que très peu » - Trésorier – Institution

« Les agences locales saisissent des données sur un logiciel interne dont il est possible, si on le souhaite, d'extraire des statistiques » - Conseiller - Institution

La carence des outils de pilotage disponibles nous amène à constater un faible niveau de contractualisation des partenariats dans le secteur de l'IAE. Les conventions, lorsqu'elles existent, stipulent principalement les grands engagements réciproques des signataires, et insistent peu sur les modalités de leurs déclinaisons opérationnelles (traduction en actions concrètes). Pour toutes ces raisons, les engagements eux-mêmes ne sont pas toujours respectés, ou en mesure de l'être. Les ressources humaines et financières promises ne peuvent pas toujours être mobilisées, compte tenu de l'état général des finances publiques. Dans son champ de recherche, PIERRE (2010, p. 182) arrive aux mêmes conclusions, lorsqu'il constate que :

« Le contrat de plan État/Région, qui régit entre autre les relations entre la direction de l'énergie et de l'environnement du Conseil régional et la délégation régionale de l'Agence Nationale, apparaît a beaucoup comme un outil d'affichage, mais ne fixant pas les modalités de coordination, et n'ayant pas ou peu d'effets sur les relations existantes et les programmes d'actions de chacun ».

Le plus souvent, les contrats sont rédigés une fois pour toutes, et ne font pas l'objet d'un pilotage régulier.

« Une fois la convention signée, les contacts avec les structures se font au fil de l'eau par la DIRECCTE ou par Pôle Emploi » - Conseiller - Institution

La *Figure 14* ci-dessous reprend les cinq dysfonctionnements qui perturbent le pilotage du système IAE.

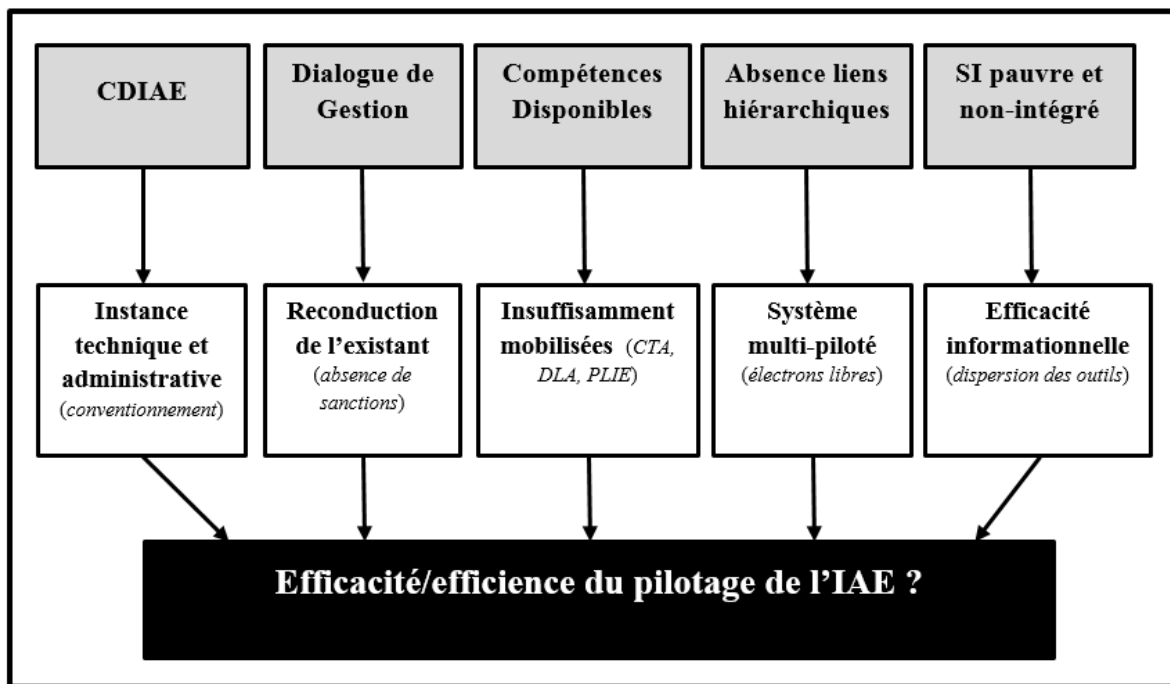


Figure 14 : Les cinq dysfonctionnements qui perturbent le pilotage du système IAE

Cette figure synthétise les cinq dysfonctionnements observés qui perturbent l'efficacité/efficacité du système de l'IAE : un CDIAE qui se transforme en simple « *chambre d'enregistrement des conventionnements* », et néglige la dimension stratégique de sa mission (promotion de l'IAE) ; un lieu d'expression de la gouvernance locale, le dialogue de gestion, qui n'actionne pas le levier des sanctions, ce qui le conduit à être un organisme de reconstitution de l'existant ; de nombreuses compétences disponibles sur le territoire, dont l'expertise est insuffisamment mobilisée ; une absence de liens hiérarchiques formels, qui fait de l'IAE un système multi-piloté ; un Système d'Information (SI) pauvre et non-intégré, qui cantonne les pilotes au pilotage à vue.

Après avoir présenté les cinq dysfonctionnements principaux qui perturbent le pilotage du système de l'IAE, il convient d'évaluer leur incidence sur l'efficacité/efficacité du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

4.2.2.6. L'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, à l'aune des dysfonctionnements observés

La gouvernance locale de l'IAE est essentiellement centrée sur une activité de conventionnement-financement. En n'accordant pas une place suffisante à la dimension stratégique de sa mission, elle finit par se déconnecter des évolutions et mutations socio-économiques de son territoire d'influence. La qualité du diagnostic territorial des besoins/ressources d'emploi et d'insertion conditionne l'efficacité/efficience des actions menées. Les effets s'observent déjà à plusieurs niveaux : trop de projets d'insertion financés dans les mêmes secteurs d'activité (collecte de déchets, espaces verts, bâtiment) ; un manque de structures d'accueil dans une commune à 20 km de notre Métropole, alors que ce bassin d'emploi est plus sévèrement touché par la crise économique : des besoins en formation insatisfaits dans les ETTI, bien que des financements restent inutilisés (dans le cadre de l'ADEC¹⁵⁷) ; des enveloppes budgétaires non attribuées, et ce malgré l'adoption du « *principe de fongibilité*¹⁵⁸ » des crédits (2005), et sa matérialisation à travers la création d'une « *bourse aux postes*¹⁵⁹ » (2011) ... Cette énumération ne cherche pas à être exhaustive, elle a pour unique objectif de faire prendre conscience aux pilotes territoriaux des conséquences de l'insuffisante prise en compte du volet stratégique de leurs engagements.

La procédure de conventionnement est souvent le seul vrai contact avec les SIAE. L'absence de suivis intermédiaires engendre des situations d'urgence, dont le coût s'avère toujours plus élevé que si les difficultés avaient été identifiées plus tôt (le Comité des financeurs mobilisé pour les SIAE en situation de faillite, par exemple). L'expression des acteurs de terrain met en avant un réel déficit de management et de pilotage de la part des instances de gouvernance locale :

¹⁵⁷ Action de Développement de l'Emploi et des Compétences

¹⁵⁸ Principe comptable permettant de rediriger des crédits initialement affectés, vers d'autres zones d'affectation (en fonction de l'évolution des besoins). Par exemple, des AI vers les ACI, au sein d'un même département.

¹⁵⁹ Redéploiement local (régional ou départemental) des postes conventionnés non pourvus entre EI et ETTI.

« Pour contrôler le travail effectué, l'État préfère convoquer un CDIAE et faire un constat « ex post », alors que le suivi du parcours d'insertion devrait être fait plus tôt et surtout plus souvent »

- Expert

« La DIRECCTE devrait avoir des contacts plus fréquents, et surtout plus managériaux avec les SIAE » - Président - SIAE

Face à la situation de quasi-faillite de certaines structures, les financeurs ont une opportunité d'enclencher un processus de concentration. La solution de sauvetage peut être directive et prévoir, voire imposer, un rapprochement avec une SIAE plus solide. En mettant en place un plan d'aide financière, un accompagnement méthodologique et un processus d'acculturation, la gouvernance locale se donne une occasion unique de créer des ensembles, de limiter les acteurs-relais territoriaux, de restructurer une offre territoriale d'Insertion par l'Activité Économique. Cette démarche peut aussi renforcer la dynamique coopérative territoriale, par mobilisation des acteurs : DLA, PLIE, MDEF, ...

Comme pour ZARDET et NOGUERA (2006), une forte déperdition d'énergie dans le fonctionnement effectif de la gouvernance locale peut être mise en avant. L'abondance des réunions peu productives, le trop grand nombre de participants, et pas toujours ceux les plus concernés, les déplacements occasionnés, la démultiplication des commissions et des groupes de travail, l'imbrication des parties prenantes dans une multitude d'associations, réseaux et autres instances, ... Lors d'un entretien, une chargée de mission a été jusqu'à reconnaître que, souvent dans les réunions, elle ne sait pas qui est qui, qui fait quoi, et quelles compétences sont mobilisées autour de la table. PIERRE (2010) évalue les coûts cachés liés au nombre de réunions mal préparées et aux déplacements à 110 400 € annuel pour un parc naturel régional (environ 5 % du budget de fonctionnement annuel). Le chiffre laisse entrevoir des potentialités de réallocations budgétaires, par régulation de ces dysfonctionnements. Sans entrer dans des solutions trop simplistes, il n'est pas aberrant de penser que les possibilités offertes par l'Internet sont en mesure de diminuer une partie de ces coûts : plateforme collaborative, visioconférences, forums, vidéos d'information, Mais aussi, limitation des réunions au traitement de sujets de fond, avec les acteurs concernés et compétents, et pendant lesquelles des décisions sont prises, des fiches de résolutions rédigées et diffusées aux participants. Un modèle de ce que pourrait être une fiche de résolutions est présenté en annexe (Annexe 9).

Plus que la fiche de résolutions elle-même, c'est l'engagement écrit des participants qui nous apparaît important. Elle devient de ce fait un outil de contractualisation, et donc un outil de pilotage mobilisable. Les quelques pistes que nous venons de suggérer, qui ne sauraient être exhaustives, permettent d'envisager des gains d'efficacité/efficience rapides.

Souvent le dialogue de gestion se résume à une chambre de reconduction de l'existant. En n'actionnant pas le levier du déconventionnement, les pouvoirs publics figent territorialement une offre globale d'Insertion par l'Activité Économique, dans un environnement socio-économique qui, lui, est dynamique. Ce manque de courage politique produit un système de microstructures fragiles qui ne répond pas complètement aux besoins observés sur le territoire : des bénéficiaires du RSA qui ne trouvent pas de structures d'accueil sur leur bassin de vie ; l'absence d'organismes de formation dans le nord du département ; une surreprésentation des AI dans la Métropole ; ... L'application des sanctions prévues par les textes de loi donne la possibilité à la gouvernance territoriale de régler une partie du problème, qui lui ne dépend pas de la mobilisation de ressources budgétaires supplémentaires. Une gestion des fonds publics mieux corrélée au niveau de performance réelle des SIAE permettrait une réallocation des ressources au profit de l'ouverture de nouvelles structures sur le territoire. Ce rééquilibrage aurait pour conséquence de gagner en cohérence dans le maillage territorial de l'offre d'Insertion par l'Activité Économique.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons souhaité consulter les comptes rendus de réunions du dialogue de gestion. Malgré les engagements pris par le directeur de la DIRECCTE, nous n'avons jamais pu les obtenir, malgré nos multiples relances. Pourtant, leur examen nous aurait permis d'apporter un avis circonstancié sur le degré de valeur ajoutée réelle de cet outil de gestion dans le pilotage du dispositif d'IAE. En effet, si l'esprit semble bon, sa portée peut sembler assez discutable. Comment les instances de la gouvernance locale peuvent-elles émettre un avis sur la qualité du travail des SIAE, si elles ne s'intéressent qu'à leurs sorties dynamiques et ne prennent pas suffisamment en compte leurs résultats de gestion ? Une autre anomalie nous interroge, celle de l'absence d'un contrôle systématique, physique et/ou statistique, de la réalité des chiffres avancés par les SIAE (déclaratif). En n'allouant pas de crédits pour le faire, la DGEFP assume le risque de soutenir des projets peu viables, non nécessairement prioritaires, et de ne pas garantir la bonne utilisation des fonds publics. La programmation de points d'étape et la visite régulière des structures sont des pistes d'amélioration. De plus, elles offrent l'opportunité de mieux se connaître, et se reconnaître, tout

en introduisant un baromètre de situation. Le dialogue de gestion semble être avant tout un processus individuel. De ce fait, il ne permet pas la capitalisation de bonnes pratiques, par diffusion collective. L'ajout à très court terme d'un onglet « Bonnes pratiques » sur le portail de l'IAE, doublé de la création d'une alerte pour les structures, sont des solutions possibles, rapides et peu coûteuses. Il est possible d'envisager la création d'un groupe de travail sur le sujet, sur la base du volontariat, lors d'une prochaine réunion du CDIAE, le sujet étant mis à l'Ordre du Jour par la DIRECCTE.

Il existe de réelles compétences dans de nombreuses institutions support, telles que le DLA, le PLIE, la MDEF, France Active, CTA, ... Le regret peut être formulé qu'elles ne soient pas suffisamment représentées et associées dans les instances de pilotage. Leur expertise pourrait être facilement mobilisée, en rendant obligatoire leur présence dans les principales instances (CDIAE, dialogue de gestion, notamment). En effet, en ne favorisant pas les échanges, les temps de rencontre (voire de confrontation), le transfert d'expérience et le partage des connaissances et savoirs, les pilotes se privent d'un levier de performance territoriale. Pourtant CASTEIGTS (2003) insiste sur l'importance des « réseaux territoriaux de savoir », dans la construction d'une « *intelligence collective* ».

En tant que système « multi-piloté », le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique porte en lui les conditions d'un pilotage moins précis, et donc moins efficient. Lorsque trop de pilotes prétendent tenir le manche, cela pose la question de la légitimité perçue de la gouvernance, mais surtout de sa capacité technique à maintenir l'avion-IAE sur son plan de vol initial. La multiplication des actions isolées, non-ciblées, individualistes, construites par opportunistes ou sur des logiques corporatistes sont le plus souvent coûteuses, contreproductives, préjudiciables à l'intérêt collectif et inefficaces. La solution au problème est ici plus compliquée à trouver, que le simple ajout d'un onglet sur un portail Web. La légitimité ne se décrète pas, elle se construit dans l'interaction et avec le temps. Dans tous les cas, le *statut quo* n'est pas la bonne option, lorsqu'il s'agit de performance. Les possibilités sont néanmoins limitées, puisqu'avec la décentralisation le pouvoir est par nature partagé. Dans ce type de contexte décentralisé, une négociation concertée avec les acteurs, et contractualisée (formalisée), est une solution envisageable. Comme l'ont prouvé les travaux de recherche de l'ISEOR, une méthodologie opératoire outillée permet le plus souvent de lever les *a priori*, de faire éclore les tabous et autres non-dits, et de construire les bases d'un consensus opératoire. La

contractualisation des engagements respectifs, et de leurs modalités pratiques de mise en œuvre, favorisent la dynamique d'un « travailler ensemble » plus fertile.

Le système d'information sur lequel s'appuie la gouvernance territoriale pour piloter au quotidien est pauvre en données, et faiblement intégré au niveau du territoire. Nous avons constaté que les outils de gestion existent, mais qu'ils sont peu harmonisés, et le plus souvent non partagés. Cette situation est lourde de conséquences. Le déficit informationnel entre le référent de Pôle Emploi et les autres référents du parcours se traduit par des temps de passage trop longs dans les structures, et par une insuffisance de suivi-socioprofessionnel. Ce qui pose un problème réel d'employabilité.

« La transmission d'informations entre le référent et les autres partenaires mandatés pour accompagner le salarié en insertion ne se fait généralement pas, ce qui empêche la mise en place d'un suivi parfaitement efficace » - Conseiller - Institution

Le faible niveau de contractualisation dans le secteur de l'IAE a des conséquences, en termes d'efficacité de l'action menée. Dans le Comité des financeurs, des engagements de financement (disons des intentions) sont pris, mais sans aucune obligation effective de les débloquer. Le contrat ne remplit donc pas sa fonction motrice.

L'absence d'un suivi longitudinal réalisé par la DARES, et les lourdeurs administratives qui compliquent l'obtention des résultats de la plupart des études initiées (18 mois en moyenne), rendent difficiles les possibilités d'ajustement des situations personnelles, et de réorientation stratégique. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils envisager de mettre en œuvre des actions correctives, si l'information dont ils disposent est peu fiable et « périmée » ? Le secteur est caractérisé par une insuffisante utilisation des potentiels statistiques qui pourraient pourtant « borner » des espaces d'actions à entreprendre.

Les solutions existent et ne sont pas toujours très compliquées à mettre en œuvre, lorsque la volonté est présente. Aujourd'hui, il est avéré que l'investissement dans un Système d'Information (SI) performant est un impératif. Sans être un expert du domaine, l'exemple suivant peut être mentionné. L'Inter-Réseaux est, de notre point de vue, un observatoire naturel de l'IAE. Il peut être envisageable de lui ajouter une commission supplémentaire, spécialement chargée de la réalisation d'études, de la compilation de données statistiques, de la rédaction de

rapports, de l'élaboration de fiches pratiques, de tableaux de synthèse, de la création et du suivi d'un baromètre d'activité, ... Ces informations deviennent accessibles en les centralisant sur le portail de l'IAE. De plus, ce chantier d'envergure (pour le secteur) est en mesure de faire sortir les têtes de réseaux de leurs logiques corporatistes, et de les inscrire plus durablement dans une dynamique du « faire ensemble ».

Le financement du système d'information et des ressources humaines supplémentaires nécessaires (commission Inter-Réseaux), est directement pris en charge par la réduction des coûts cachés, liés à la régulation des dysfonctionnements que nous avons mentionnés (surinvestissement en mode « pompier » du Comité des financeurs, par exemple). L'ISEOR prouve depuis plus de 40 ans, que les organisations présentent des niveaux de coûts cachés compris entre 20 000 et 60 000 €/an et par personne (SAVALL et ZARDET, 1987). En se contentant de ne retenir que la fourchette base, il n'est pas trop risqué d'avancer que le retour sur investissement serait quasi immédiat.

Les développements précédents ont mis en évidence les pratiques dysfonctionnelles du pilotage mis en place par la gouvernance territoriale de l'IAE, et leurs principales conséquences, en termes d'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique. Un approfondissement de l'analyse de ces mêmes modalités est proposé dans chacune des trois études de cas.

4.2.3. Trois études de cas comme cadre d'analyse des pratiques de pilotage

Dans cette section, l'objectif est d'établir un lien entre les modalités de pilotage mises en œuvre dans nos trois études de cas, et la performance socio-économique enregistrée dans chacune des expériences de coopération interorganisationnelle territorialisée.

4.2.3.1 Analyse du Cas 1

Dans les deux projets architecturaux (opérations « A » et « B »), montés dans le cadre d'un événement culturel local, la logique poursuivie n'est pas celle d'un projet commun, mais plutôt celle d'un projet réfléchi et construit par le directeur du Club de dirigeants, et mis en œuvre avec des partenaires, dont l'un d'entre eux est très proche du dirigeant. Nous sommes face à un chef de projets, entrepreneur dans l'âme, qui organise la mise en œuvre. Chaque partie prenante

a sa place, connaît son rôle et accepte l'idée de s'inscrire dans une dynamique coopérative organisée par un leader.

« Un regroupement d'intérêts différents autour d'un projet, mais pas un projet en commun » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

« Vous avez un leader qui, dans un dialogue modéré avec les autres, répartit les tâches. Il n'y a pas d'appropriation collective du projet » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Administrateur

« Nous collaborons dans ces projets, de manière inévitable. La réalisation technique du projet implique une répartition des tâches, mais il est clair que la conception du projet ne s'est pas faite en commun » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Administrateur

Ces projets impliquent de très nombreux acteurs (ACI, Architectes, institutionnels, élus, techniciens, ...), qui ne se coordonnent pas spontanément. La ténacité, le dynamisme, et le savoir-faire managérial du leader du Club de dirigeants, ont permis au système coopératif de s'articuler.

« Tout ce beau monde ne s'articule pas naturellement. Il leur faut un relai, et c'est le Club de dirigeants qui assume ce rôle » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Administrateur

« On a fait une ou deux réunions en début de projet avec les organisateurs de l'événement culturel et le Forumréfugiés, mais jamais aucune réunion avec tous les acteurs présents en même temps. C'était au Club de dirigeants d'assurer la coordination avec les autres » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

« Si on attendait les coopérations, les projets ne se feraient jamais » -

Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

Les outils de gestion utilisés sont basiques, et proches de ceux utilisés dans une petite entreprise traditionnelle (budgets, GANT, réunions très occasionnelles, ...). Il n'y a pas de contractualisation des coopérations inter-organisationnelles car tout se fait dans un climat de confiance et de légitimité réciproque. L'informel est la règle de fonctionnement. Il n'est pas dans l'habitude des acteurs présents sur ces projets de poser un cadre conventionnel sur leurs partenariats.

« Il n'y a pas de formalisation ou de contractualisation de nos collaborations. Cela se fait au cas par cas, et de manière purement informelle. Sur le projet opération « A », le seul contrat que l'on ait réalisé, c'est un contrat de sous-location, à titre gratuit, d'un hangar à l'ensemblier pour qu'il stocke les containers » - Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

« C'est difficile de poser un cadre conventionnel, car nous avons l'habitude de fonctionner par tâtonnements, et par ajustements perpétuels. La contractualisation, c'est un cadre trop rigide pour nos modes de fonctionnement » - Cas 1 – Ensemblier - Directeur

Les financeurs n'assurent pas le suivi des projets. Un comité de pilotage est prévu dans les modalités théoriques de fonctionnement, mais ce dernier ne trouve pas de concrétisation opérationnelle sur le terrain. Dans la pratique, les institutionnels se contentent d'attribuer une partie des financements, d'accorder les autorisations nécessaires, et abandonnent totalement au Club de dirigeants la responsabilité des chantiers.

« Nous n'avions pas de comités de pilotage institutionnels. Un seul comité a été organisé par la DIRECCTE le 06/08, parce que le responsable de l'IAE du département était en vacances au mois de juillet. Vous imaginez combien nous étions à cette réunion. Je les ai mis dans ma voiture, et je les ai promenés sur le site de l'événement. Voilà à quoi se résume le comité de pilotage du projet » - Cas 1 – Club de dirigeants - Directeur

Ces deux projets permettent de faire un lien avec nos développements précédents. En effet, nous constatons que le pilotage des instances de gouvernance territoriale de l'IAE s'arrête au moment où les modalités technico-administratives sont réglées.

4.2.3.2. Analyse du Cas 2

Jusqu'à la fin des années 1990, l'Association régionale est intégrée aux bailleurs sociaux. Son directeur est également le directeur de l'office HLM. Les deux directions sont confondues, ce qui favorise une fusion d'intérêts et une convergence des objectifs. Le patron de l'ensemble est charismatique, dynamique et respecté dans son écosystème.

« Jusqu'à la fin des années 1990, l'association régionale était intégrée aux bailleurs sociaux » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

« Il y avait une cohérence totale. On pilotait à partir de nos organismes, tout était intégré fonctionnellement » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

Au départ du directeur « emblématique », la nouvelle direction décide de recruter un directeur dédié à l'Association régionale. Cette transition est unanimement considérée, selon les acteurs interviewés comme le début des problèmes. Progressivement, l'émancipation s'affirme, l'autonomie devient totale, et les liens entre les deux organisations finissent par ne plus être perceptibles par les permanents des structures, ni même par les bénéficiaires du dispositif d'IAE.

« Cela a été le début des problèmes. On a créé une dichotomie entre les bailleurs sociaux et l'Association régionale » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

« Petit à petit l'Association régionale s'est émancipée. Elle a installé une direction autonome, et a mis de plus en plus de distance avec l'office HLM » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

« L'Association régionale fonctionnait de plus en plus en autonomie, et répondait de moins en moins aux besoins des bailleurs sociaux » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale

« La gouvernance était chaotique. L'Association régionale avait pris son autonomie, et nous n'avions plus réellement la main sur le destin de l'Association. Tant que le directeur de l'office HLM était également le directeur de l'Association régionale, tout fonctionnait normalement » - Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur

« Lors d'une réunion, j'ai entendu un permanent dire que l'Association régionale avait su construire un partenariat fort avec l'OPAC. C'était hallucinant d'entendre cela en interne, car l'Association régionale c'était l'OPAC. Vous imaginez les représentations qu'on avait en interne » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

« Les salariés ne savaient pas réellement qui étaient leurs responsables, qui était leur employeur, à qui ils devaient s'adresser en fonction des problèmes rencontrés » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

Une période d'instabilité de la gouvernance s'installe durablement. Les directeurs se succèdent, au gré des opportunités de carrières qui se présentent chez les bailleurs sociaux, et multiplient les fautes de gestion (« dérapages » de la masse salariale, notamment). Il est à noter que la direction de l'Association régionale sert le plus souvent de transit aux directeurs généraux en quête de nouveaux postes. La passation de pouvoir est peu organisée, et se fait sans accompagnement dans le transfert des dossiers en cours.

« Cette période a été marquée par une valse des directeurs, 10 en 12 ans. Un turn-over qui n'est pas très sain pour un bon management de structure ! » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« Puis, ça a été la valse des directeurs, en moyenne, un par an » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint**

« Le dernier directeur de l'Association régionale a assujéti tous les salariés à la convention collective des offices HLM, qui était bien plus favorable. En instaurant un 13^e mois pour tous, et en nivelant les différentiels de traitement, il a augmenté considérablement la masse salariale de l'Association régionale » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur**

« Il n'y avait pas de qualification des besoins des publics en insertion, pas de travail en amont, ni même de vrais suivis avec les entreprises d'accueil chargées de réaliser le chantier-école. La DIRECCTE elle-même n'était pas associée directement, et nous avançons parfois sans convention, sans faire jouer les mécanismes concurrentiels dans l'attribution des marchés. Nous étions à la frontière du légal, pour ne pas dire plus ! » - **Cas 2 - Association régionale – Directrice adjointe**

« J'ai assez vite compris la logique de ces chaises musicales. À l'office HLM, si on n'est pas trop bête, on tourne de service en service, et de poste en poste. Lorsqu'un DG perdait son poste, parce que son service était démantelé, on le parachutait temporairement directeur de l'Association régionale, en attendant qu'un nouveau poste aux HLM se libère » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« Lorsque les personnes partaient, la passation des dossiers ne se faisait pas » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

La mission insertion au sein de l'office HLM n'est pas clairement rattachée à une direction spécifique car ce dernier évolue régulièrement, en fonction des réorganisations fonctionnelles des bailleurs sociaux. De ce fait, les niveaux de responsabilité ne sont pas suffisamment identifiés.

« La mission insertion était baladée d'une direction à l'autre. Elle était rattachée à la direction qui correspondait au moment, mais rien n'était bien clair, en termes de rattachement et de responsabilités » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

Lors d'un entretien, une chargée de mission signale que pendant les dernières années de son mandat il n'y a plus de direction effective, plus de règles de fonctionnement claires et respectées, ce qui favorise les comportements « anarchiques » :

« Il n'y avait plus de directeur de l'Association régionale. Je ne recevais même plus les comptes rendus de réunions et de suivis. C'était le secrétaire général de l'Association qui faisait office de. Comme il n'y avait pas de pilote, les coordinateurs pédagogiques de l'Association régionale faisaient comme ils voulaient » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

« L'encadrant technique ne participait à aucune des réunions institutionnelles. Il fumait avec les salariés sur les chantiers, alors que cela était formellement interdit. Il n'y avait aucun respect des règles, tout simplement parce que ces dernières n'étaient pas clairement définies » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

Jusqu'en 2008, année où les bailleurs sociaux décident de reprendre en mains l'Association régionale, et de la réintégrer au sein de l'office HLM, il n'y a pas de gouvernance dans les faits, et donc pas de pilotage des coopérations inter-organisationnelles. Le Conseil d'Administration se réunit tous les six mois, au mieux, et ne sert qu'à valider ce que le directeur de l'Association régionale présente.

« Le CA, ce n'était qu'une chambre de validation. C'était du grand n'importe quoi » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« Il y a avait un énorme déficit, mais pour être franc, les administrateurs ne s'en étaient même pas aperçus. Les CA n'étaient que des chambres de validation » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« Le président n'avait pas la main sur la gestion de l'Association. Celui qui avait les cartes en mains, c'était le directeur de l'Association régionale » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur**

Pendant cette période de turbulence, les outils de gestion sont pauvres, peu partagés, et le système d'information n'est pas intégré. Lorsque des logiciels communs existent, ils sont boudés par les acteurs, ou ils ne sont tout simplement pas utilisés. Le pilotage est compliqué par l'impossibilité technique d'obtenir des informations fiables, mais aussi par l'attitude délibérée de certains.

« Nous n'avons pas de logiciels communs. Nous utilisons uniquement nos présentations PowerPoint lors de nos réunions » - **Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général**

« L'Association régionale ne savait pas ce qu'étaient devenus les salariés en insertion, une fois que ces derniers étaient sortis du dispositif. Il n'y avait aucun suivi de ce genre. C'est donc très difficile de mesurer la pertinence et l'efficacité du dispositif, si on ne fait pas de contrôle » - **Cas 2**

2 - Association régionale – Directrice adjointe

« On payait l'équivalent de 800 K€/an à l'Association régionale pour la gestion des « Brigades Blanches », et on ne pouvait jamais avoir d'informations » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

« On doit faire des rapports réguliers et circonstanciés aux financeurs. Je n'ai pas réussi à avoir les informations sur les personnes en insertion qui travaillent pour l'OPAC du département. Je ne sais pas si vous vous rendez compte du grotesque de la situation. Pour avoir cette information minimum, il faut que je déploie énormément d'énergie, et ça agace beaucoup ceux à qui je la demande » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

Il y a un faible niveau de contractualisation des coopérations. Lorsque des conventions existent, elles sont souvent le fait de collectivités territoriales, et elles ne formalisent que les engagements respectifs des parties prenantes, mais ne stipulent pas les modalités concrètes de leur mise en action.

« Nous avons réussi à rédiger des conventions très compliquées dans le cadre du dispositif « CEPRELS¹⁶⁰ », mais c'est tout » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur**

« Les seules relations qui étaient réellement contractualisées, c'étaient celles qui étaient stipulées dans le cadre des contrats de ville, des contrats d'agglomération et des contrats signés avec l'État » - **Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint**

« Il a été signée une convention de coopération qui rappelle uniquement les obligations respectives des uns et des autres » - **Cas 2 – EI – Directeur général**

En théorie, les comités de pilotage sont planifiés tous les mois et demi. Le cadencement, bien qu'obligatoire, n'est pas respecté et il est difficile de trouver une date qui permette de réunir toutes les parties prenantes. Ceux qui ont effectivement eu lieu ne remplissent pas complètement leur rôle. Ils traitent principalement du volet technique (suivi des travaux), et du suivi des bénéficiaires (SIAE, assistante sociale). Les bonnes personnes ne sont pas toujours

¹⁶⁰ Programme chargé de créer des emplois de proximité, destinés aux jeunes en grandes difficultés, et dédiés à la réhabilitation de logements sociaux.

autour de la table, les animateurs mandatés se font remplacer, et les prises de décisions, avec fiches de résolutions, sont extrêmement rares. Seule la « grand-messe » annuelle parvient à mobiliser l'ensemble des acteurs, compte tenu des enjeux socio-économiques et politiques qu'elle porte. Malgré tout, cette dernière se résume le plus souvent à la présentation du bilan annuel, et ne va pas plus loin.

« Des comités de pilotage par an étaient prévus et obligatoires. Au bout du compte, on avait beaucoup de mal à en organiser déjà un, et à réunir tous les acteurs (bailleurs sociaux, Pôle Emploi, assistante sociale du Conseil général, ...) » - Cas 2 – Association régionale – Directrice adjointe

« Le pilote était le directeur de l'Association régionale, mais il ne venait quasiment jamais. Il envoyait sa chargée de mission qui n'était pas complètement dans sa fonction. Elle organisait les réunions le vendredi après-midi à 16h, inutile de vous dire qu'il n'y avait pas foule et que les réunions finissaient rapidement en queue de poisson » - Cas 2 – EI – Directeur général

« Théoriquement, les élus étaient censés animer les comités de pilotage. On leur laissait cette tâche, car nous cherchions à les mettre en avant. Dans la pratique, ils étaient peu souvent là, où pas complètement au courant des dossiers, et c'était la chargée de la mission insertion de l'Association régionale qui s'en chargeait » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

« Non, les prises de résolutions étaient très rares, voire inexistantes. Nous échangeons surtout des informations » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion

« Il y avait parfois une surreprésentation des assistantes sociales locales (une par salarié en insertion), et cela était difficile à gérer. La réunion s'éternisait et les discussions étaient trop longues, et pas toujours importantes » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion

Des réunions sont mises en place, de manière informelle, avec certains acteurs, et pas avec d'autres, soit pour régler un problème technique, soit pour trouver un espace de communication. Rien n'est bien structuré et les débats organisés sur le mode bavardage n'aboutissent toujours pas à des prises de décisions concrètes.

« Pendant ces réunions, on partageait surtout de l'information, et on profitait de ces espaces de temps pour communiquer » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion

« On organisait des réunions avec les entreprises encadrantes, d'où il ne ressortait absolument rien » - Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur

« Il nous arrivait de s'asseoir autour d'une table avec le souhait de mettre en commun des pratiques de travail. Mais rien n'était institué, cela se faisait quand on le décidait. De toutes les manières, ces réunions ne servaient pas à grand-chose, car on ne discutait jamais de l'essentiel. C'est-à-dire de notre façon de travailler ensemble. C'était une série de discussions stériles sur le faux sens de nos actions » - Cas 2 - Association régionale – Directrice adjointe

Face à ces dérapages, l'office HLM réintègre l'Association régionale en son sein. La directrice de l'OPAC devient la dirigeante des deux entités, en binôme avec le secrétaire général de l'association. De 2008 à 2011, le mode de coopération est de fait plus étroit. Cette mutation donne un nouvel élan au système coopératif.

« Le CA va s'investir et il y aura une grosse implication des partenaires, avec une répartition des rôles de chacun. C'est normal, l'enjeu socio-économique local était de taille. L'objectif était de repenser le modèle économique, et de s'interroger sur le sens que l'on voulait redonner au projet de l'Association régionale, par rapport aux bailleurs sociaux » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

En termes d'organisation, on assiste à un fort effet de balancier, dû aux excès de la gouvernance précédente, qui ont fini par inquiéter la DIRECCTE. Le fonctionnement se structure, et se professionnalise.

« Dans nos réunions, il y avait les DG des OPAC du département. De grosses têtes, pas des bénévoles, comme dans les associations. Tout était carré. Nous avons un ODJ, et un compte rendu pour chacune de nos réunions. On voulait se couvrir, car le dossier Association régionale, c'était sensible. Un vrai champ de mines » - Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale
« On discutait du modèle économique, on le faisait évoluer et on prenait des décisions. Les choses étaient bien organisées, car on avait affaire à des professionnels. On mettait en place des procédures de délégation, on définissait les périmètres d'intervention de chacun » - Cas 2 – Association régionale – Secrétaire général

Cette reprise en main, ce repli sur soi, va jusqu'à l'autarcie. Dans les Conseils d'Administration, les SIAE ne sont plus représentées, les institutionnels ne sont pas invités, seuls les technocrates sont surreprésentés.

« En 2008, l'Association régionale n'était inscrite dans aucun des réseaux, ne participait à aucune des réunions organisées dans le secteur. Elle vivait sur sa planète » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

« Même les institutionnels n'étaient pas invités dans nos CA. Même les AG ne leur étaient pas ouvertes. C'est paradoxal, car ils étaient nos financeurs » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Directrice régionale**

Ce sursaut managérial, pour le moins radical, a lieu trop tardivement. Les mauvaises habitudes sont fortement ancrées, et le corporatisme des syndicats de salariés conduit l'Association régionale à la cessation d'activité.

4.2.3.3. Analyse du Cas 3

Si les statuts de l'Inter-Réseaux définissent les modalités de fonctionnement de sa gouvernance, force est de constater que cette dernière n'encadre pas pleinement le pilotage des coopérations inter-organisationnelles. En pratique, et bien que faisant partie d'un même dispositif intégré, chaque tête de réseau reste le pilote de la commission dont il a la charge, et du salarié qui lui est associé. Le co-pilotage du système est confirmé par la structuration des organes de direction autour de quatre secrétaires généraux, et par l'instauration d'une présidence tournante (tous les ans). La présidence des têtes de réseaux est également tournante, sur la même périodicité. Ces changements fréquents génèrent de l'instabilité, de l'inconstance dans les choix, et une tendance à la concentration des objectifs sur les intérêts défendus par le président en place (UREI et EI, par exemple).

« La gouvernance est simple. Chaque réseau est référent d'une action et d'un salarié qui met en œuvre l'action (qualité, formation, marchés publics) » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire**

« Pour que cela marche, il faudrait un secrétaire général Inter-Réseaux régional, alors qu'aujourd'hui, il y a quatre secrétaires généraux (UREI, COORACE, Régies de Quartier et FNARS). Cette situation est typique de notre région » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur UREI**

« La présidence tournante donne à l'Inter-Réseaux une coloration changeante ! » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE**

« Chacun des réseaux anime l'Inter-Réseaux à sa manière » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Administrateur COORACE**

« En matière de gouvernance, nous pouvons progresser » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Chargée de mission**

Un Conseil d'Administration est censé se réunir quatre fois par an, et des réunions d'équipe sont programmées tous les mois. La réalité est cependant bien différente, puisque les acteurs ne parviennent pas à tenir ce rythme, et les rencontres sont épisodiques. Lorsqu'elles ont effectivement lieu, elles traitent essentiellement du quotidien, et les parties prenantes n'abordent pas les questions de leurs pratiques coopératives.

« Dans nos Conseils d'administration, on fait le point sur ce qui se passe, sur l'avancement de nos principaux dossiers en cours » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Secrétaire général UREI**

Le respect du calendrier, même légal, n'est pas une priorité de la gouvernance. La première Assemblée Générale (AG) n'est organisée qu'en 2012 (l'Inter-Réseaux est créé en 2008), et hors délais légaux (le 10/07¹⁶¹). Ce n'est pas le président de l'exercice concerné (2011) qui présente le rapport moral, mais son successeur. Il en est d'ailleurs de même pour la présentation des éléments financiers, assurée par le représentant du CRARQ, qui avoue publiquement ne pas avoir les compétences pour le faire.

« ... les chiffres ne font pas partie de mon champ de compétences » - **Cas 3 – Inter-Réseaux – Représentant CRARQ**

« Dans l'AG de l'Inter-Réseaux, il est quand même insolite de voir le nouveau président de l'association faire le bilan d'un exercice, pour lequel il n'avait pas cette responsabilité »
- **Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs**

Les outils de gestion et de communication utilisés par l'Inter-Réseaux sont minimalistes. Lors de l'AG, le commissaire aux comptes alerte les membres de l'assemblée sur le fait de ne pas disposer d'informations suffisantes pour réaliser une analyse pertinente de la situation de l'association. En effet, cette dernière ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui permet de réaliser une analyse fine de ses charges. Ce manque de visibilité complique sérieusement le pilotage, au moins dans sa dimension budgétaire.

¹⁶¹ Elle doit être légalement organisée avant le 30/06.

« À l'Inter-Réseaux, il n'y a pas de comptabilité analytique, ce qui rend le pilotage plus qu'approximatif. Le Conseil d'Administration ne peut pas prendre de décisions sérieuses, sans éléments tangibles » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

« ... je veux voir la participation de chacun des acteurs de l'Inter-Réseaux. On doit pouvoir mesurer, concrètement, la contribution réelle aux recettes et aux dépenses de chacune des têtes de réseaux » - Cas 3 – Inter-Réseaux - Président

« Nous n'avons pas d'outils de communication à notre disposition. Nous avons logiquement de grosses difficultés à faire connaître nos services auprès des SIAE. On fonctionne au bouche-à-oreille » - Cas 3 – Inter-Réseaux - Salariée

Lorsque des outils existent, ils sont propres à une tête de réseau, et ne sont généralement pas mutualisés, ce qui est un paradoxe dans un Inter-Réseaux.

« L'UREI dispose d'outils internes, qu'elle a créés au gré de ses besoins, mais les autres n'en ont pas. Nous n'avons rien de commun au niveau des outils de gestion des heures, des tableaux de suivi de gestion, ... » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Président

« Nous avons de grandes difficultés à faire fonctionner l'Inter-Réseaux efficacement. Nous n'avons pas d'outils, pas de logiciels communs, pas de suivis de gestion » - Cas 3 – Inter-Réseaux – Salariée

Comme dans les Cas 1 et 2, il y a au sein de l'Inter-Réseaux un faible niveau de contractualisation de leurs coopérations. Les conventions existantes abordent prioritairement les modalités de leur cohabitation, plutôt que celles liées à la mise en œuvre de leurs actions collectives.

Après l'analyse des études de cas supports de cette recherche, l'étude des trois dispositifs d'IAE présentés peut permettre d'établir un lien entre le type de pilotage des coopérations inter-organisationnelles mis en œuvre, et le niveau de performance socio-économique enregistré.

4.2.3.4. Type de pilotage mis en œuvre et performance socio-économique : une relation directe ?

De l'analyse des trois études de cas, nous pouvons tirer un certain nombre d'enseignements. Lorsque le projet porté est clair, que les acteurs mobilisés sont motivés et complémentaires, que chacun d'eux connaît son rôle et accepte de le tenir, que le pilote est identifié, connu, reconnu,

légitime, et accepté comme tel, et qu'il dispose des qualités relationnelles et managériales pour assumer cette mission, alors les potentialités de réussite sont élevées. Cette configuration est illustrée par le Cas 1. Le directeur du Club de dirigeants est un entrepreneur volontaire, connu du secteur, et légitime en tant que manager. Les autres parties prenantes sont des experts de leur domaine, chacune évolue sur son périmètre d'expertise et accepte de travailler avec les autres. La fonction de « chef d'orchestre » n'est pas discutée, et la partition maîtrisée et jouée sous le contrôle technique du compositeur (architecte).

Dans ce contexte, les outils de pilotage n'ont pas besoin d'être sophistiqués (quelques tableaux de suivis, un GANT, et des réunions de chantiers régulières et organisées). Ils ont juste besoin d'être partagés et utilisés. L'absence de contractualisation de leurs coopérations inter-organisationnelles n'a pas été perçue comme un problème, bien au contraire. Les hommes se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble sur un mode non formalisé. La dimension confiance a joué ici un rôle central. Indéniablement, cette conjonction de tous ces éléments favorables favorise la performance socio-économique du dispositif (un taux de sorties dynamiques de 94 %).

A l'inverse, lorsque les projets sont ambitieux et peu pilotés, par une gouvernance instable (Cas^o3), peu concernée, mal identifié et pas légitime (Cas 2). Que les outils de gestion sont pauvres, voire inexistant, et que le système d'information est non intégré (Cas 2 et 3). Que la contractualisation se limite à la définition des engagements respectifs, sans stipuler les modalités de mise en œuvre de l'action collective. Alors, les potentialités d'échec et/ou de sous-performance socio-économique sont élevées.

Le Cas 2 cumule toutes ces difficultés. En abandonnant le pilotage du dispositif à une direction autonome et laxiste, sans en assurer le contrôle, les bailleurs sociaux ont ouvert la boîte de pandore.

« La gouvernance était beaucoup trop laxiste. Les administrateurs ont laissé faire et n'ont pas pris la mesure des choses » - Cas 2 – Association régionale – Directeur et liquidateur

« On pilotait vraiment, lorsqu'on avait un problème à régler. Autrement, ça suivait son cours » - Cas 2 – Association régionale – Directeur adjoint

« L'Association régionale prenait les choses en mains, et nous on s'est laissé faire et on a vite perdu la maîtrise du dispositif. Mais bon, on les payait bien et ils pouvaient bien gérer les choses quand même ! » - **Cas 2 – Bailleurs sociaux – Chargée de mission insertion**

Cette autonomie sans garde-fou a permis tous les excès (inflation disproportionnée de la masse salariale), qui ont conduit l'Association régionale à la cessation d'activité (coûts globaux de l'opération : 25 licenciements ; 810 K€ de pertes ; 15 bénéficiaires sans structure d'accueil).

De son côté, le Cas 3 est un exemple de non pilotage avéré du dispositif. Les parties prenantes n'expriment pas la volonté de dépasser le cadre de la mutualisation de locaux, du partage d'une salariée et de quelques services périphériques. Chaque tête de réseaux est arcbutée sur son autonomie de fonctionnement. Le manque d'intégration apparaît dans l'éclatement des organes de décisions et la présidence tournante. La fonction de pilote se résume à la tenue minimum de l'Inter-Réseaux, à assurer le quotidien, et à faire un peu de lobbying pour influencer les projets de chantiers communs. Dans ce contexte, la performance socio-économique est marginale, et n'a pas vocation à beaucoup se développer. La forte inertie se lit dans la faiblesse des résultats obtenus : une charte des marchés publics communes, une incapacité à gérer les besoins de formation des ETTI et l'enregistrement d'une perte d'environ 9 K€, sur un budget global proche de 200 K€.

L'examen de ces trois dispositifs ne nous permet pas d'établir, de manière absolue, un lien entre le type de pilotage et la performance socio-économique enregistrée. Bien d'autres facteurs contextuels interagissent, et notamment ceux liés au contexte économique et au cadre dans lequel s'inscrivent les coopérations intra et/ou inter-organisationnelles. Cependant, les nombreuses études menées par des chercheurs de l'ISEOR (KHENNICHE, 2010 ; ZARDET et NOGUERA, 2006) sur le sujet, le nombre de projets auxquels nous avons été associés dans notre carrière professionnelle, apportent une validité externe à nos résultats de recherche et confirment, une fois encore, l'étroitesse du lien entre la qualité du pilotage de la mise en œuvre de l'action collective et le niveau de performance socio-économique obtenu. Le Cas 1 en est une confirmation.

Au terme de cette deuxième partie, nous constatons, sur notre terrain de recherche, les mêmes problématiques de pilotage que celles observées par PIERRE (2010), dans le champ du développement durable et de l'efficacité énergétique (Cas contraste). Nous en présentons les

plus significatives : un système multi-piloté, une difficulté à identifier le pilote, un lien de subordination lié à la dépendance aux financements publics (sans liens hiérarchiques formels), des institutions cantonnées dans leur rôle technico-administratif, des compétences présentes sur le territoire, mais pas toujours mobilisées dans les bonnes instances, un système d'information faiblement intégré, des outils et méthodes rares, peu partagés et souvent mal utilisés, ... mais aussi une faible compétence managériale des acteurs institutionnels, et un manque de contractualisation des modalités effectives de mise en œuvre de l'action collective (les conventions ne précisent que les engagements respectifs).

La grande proximité de nos résultats de recherche avec ceux de PIERRE (2010) nous conduit à valider l'hypothèse que ce déficit de pilotage est générique aux processus de territorialisation des politiques publiques. C'est à ce titre que nous proposons à présent la mobilisation d'un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Ses caractéristiques et les modalités de son déploiement sont traitées dans la partie suivante.

4.3. La contractualisation : un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées

Dans un premier temps, l'intérêt de contractualiser dans un environnement dans lequel les liens hiérarchiques formels ne sont pas la règle de fonctionnement est explicité. Puis, dans un second temps, une présentation de l'outil proposé est réalisée, avec ses caractéristiques et les précisions sur les modalités opérationnelles de son déploiement, ainsi que les résultats attendus de son implémentation.

4.3.1. De l'intérêt de contractualiser

Dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique, l'informel est le mode de coordination le plus couramment utilisé. Notre constat est renforcé par les propos tenus par le responsable du pôle employeurs de la CRESS¹⁶².

« Dans l'IAE, ils sont peu enclins à définir un process de travail, avec des procédures et les outils qui vont avec » - Expert – CRESS – Responsable du pôle employeurs

¹⁶² Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire.

Dans cet environnement complexe, les acteurs revendiquent plutôt leur liberté d'action, elle-même accentuée par le grand nombre de bénévoles-dirigeants (peu d'emprise managériale), et l'absence de contrôles physiques du fonctionnement effectif des structures par les organes de gouvernance, quels qu'en soient les caractéristiques. Cet état de fait, corroboré par nos travaux de recherche, justifie notre volonté de mieux contractualiser l'action collective, pour mieux piloter l'amélioration durable de l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE. Plusieurs raisons confortent notre raisonnement.

D'abord, parce que le contrat permet de canaliser les « électrons libres » (SIAE, bénévoles) et de renforcer le « contrôle » d'un système qui n'a pas vocation à s'auto-organiser ou à s'exonérer de rendre des comptes sur la manière dont ses activités sont conduites. Mais aussi, parce que le climat de défiance (à l'égard des financeurs), de méfiance (vis-à-vis des acteurs institutionnels) et les relations parfois conflictuelles entre les acteurs du secteur (têtes de réseaux), nécessitent la formalisation d'un « *consensus opératoire* » ou à défaut une plate-forme de travail négocié. La contractualisation est alors perçue comme le fruit d'une négociation qui permet d'élaborer un cadre acceptable et accepté de coopération inter-organisationnelle, et de notifier le niveau des responsabilités respectives, ce qui est particulièrement pertinent en l'absence de liens hiérarchiques formels. La construction d'une représentation partagée des responsabilités peut permettre de rééquilibrer la relation entre les organisations, en atténuant le sentiment de dépendance (de subordination/soumission).

L'approche socio-économique, développée par SAVALL et ZARDET (1989), met en évidence les limites des théories et pratiques managériales basées sur des logiques de subordination, et démontre que l'acteur est par nature « *désobéissant* », que son « *pouvoir de nuisance* » est la source d'inefficience opérationnelle (2006), mais qu'il est aussi stratège, intelligent et porteur de projets (SAVALL et ZARDET, 2014). En introduisant la négociation et la contractualisation comme éléments moteurs de l'engagement individuel et collectif, ils proposent un changement de paradigme.

La contractualisation négociée réduit également le coût psychologique de la relation coopérative, en formalisant les niveaux d'engagement réciproques, les modalités de fonctionnement, ainsi que les garanties associées à la coopération (notamment en cas de rupture de contrat, ou de protection de la propriété intellectuelle). Elle atténue sensiblement les menaces d'opportunisme et de corporatisme (défense catégorielle forte au sein des têtes de réseaux). De

ce fait, elle offre un cadre favorable à la mise en convergence des intérêts et objectifs des acteurs, et facilite l'articulation des stratégies individuelles et collectives (tient compte des personnalités impliquées, sans être dupe des jeux d'acteurs). Mais aussi, en tant qu'outil de pilotage, la contractualisation combat l'inertie, par institutionnalisation de l'engagement.

La contractualisation négociée avec les acteurs permet d'opérer un changement doux. Comme l'indique PESQUEUX (2002, p. 384), « *le changement s'apparente à l'apprentissage de nouvelles formes d'action collective pour découvrir et acquérir de nouvelles capacités (processus de coopération), pour élaborer une nouvelle structuration des champs (autres méthodes, résultats, systèmes d'action et de régulation différents)* ». La contractualisation permet d'envisager le processus coopératif comme un escalier d'apprentissage collectif du « faire ensemble ». La hauteur des marches à monter (le contrat) est ajustable au potentiel de coopération du plus petit acteur impliqué commun. Ainsi, elle donne la possibilité de temporaliser les paliers à franchir, sans perdre de vue le sommet à atteindre ensemble, et le délai pour y parvenir.

Si la contractualisation inter-organisationnelle existe dans le secteur de l'IAE (contrat État-Région, Accord cadre régional, convention d'objectifs, conventionnement, ...), elle souffre de nombreuses insuffisances. Les contrats sont, le plus souvent, incomplets, asynchrones, c'est-à-dire peu articulés entre les différents plans d'actions, et presque toujours « *irréversibles* » au sens de PERROUX (1969). En effet, seuls les engagements pris par les acteurs relais sont stipulés. Ceux des institutions elles-mêmes ne sont presque jamais rappelés, en particulier ceux concernant la notion de pilotage de l'action. Ce manque de réversibilité crée un déséquilibre contractuel et souligne le rapport de subordination induit par la relation de dépendance aux financements.

Dans la section suivante, un modèle de contractualisation est proposé, l'objectif étant l'amélioration durable de l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE.

4.3.2. Proposition d'un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles

Par les « *relations écologiques* » (MORIN, 1977) qu'elles entretiennent entre elles, les organisations coopérantes tissent les contours d'un « *écosystème* » à organiser. Pour PERROUX (1973), l'auto-organisation est un mythe. Cet auteur considère que chaque individu, chaque organisation, chaque territoire ou nation est potentiellement une « *unité active* », une entité détentrice d'une force interne capable d'agir et d'influencer l'environnement dans lequel elle évolue. Autrement dit, lorsqu'elle est en mesure d'adapter « *son environnement à son programme, au lieu d'adapter son programme à son environnement* » (PERROUX, 1994, p. 236). Mais cette « *unité active* » ne se met pas en action toute seule, il faut l'activer. Le pilotage de l'action permet cette activation.

PESQUEUX (2002, p. 375) considère un système comme « *pilotable si l'on peut réaliser toute transition d'un état du système vers un autre état en un temps fini par action sur les variables de commande* ». Nous choisissons d'attribuer à notre outil de contractualisation le statut de variable de commande, sur laquelle nous proposons d'agir pour améliorer l'efficacité/efficience du système IAE. Dans un premier temps, la nécessité d'obtenir un « *consensus opératoire* » préalable est rappelée. Dans un second temps, l'outil, ainsi que ses modalités de déploiement sur notre territoire de référence sont présentés. Enfin, seront abordés les résultats que nous attendons de son implémentation territoriale.

4.3.2.1. L'obtention d'un « consensus opératoire » : une condition nécessaire

Il ne suffit pas à une structure de mettre en place de bonnes pratiques coopératives et organisationnelles en interne, pour que ces dernières se diffusent et transforment positivement son microenvironnement. Pour devenir une « *unité active* », l'organisation doit avoir la volonté d'être une « *unité motrice* » (PERROUX, 1969, p. 38). C'est le prix à payer pour exercer une tension suffisante sur le système. Dans ce contexte, et avant de mettre en œuvre toute forme de contractualisation des coopérations inter-organisationnelles, il est indispensable de persuader les parties prenantes impliquées de l'intérêt de travailler ensemble. Pour ce faire, il est nécessaire que les acteurs parviennent à une vision commune, « *un savoir partagé* », un accord pour HABERMAS(1987). C'est seulement à ce moment-là qu'il est possible d'envisager l'élaboration de projets collectifs, et d'espérer des « *engagements réciproques* ».

Cette étape préalable permet de mieux appréhender les efforts respectifs que chaque acteur sera amené à faire (renoncer à certaines choses). La remise à plat des problèmes à traiter induit forcément des changements (culturels, de responsabilités, d'organisation, ...), pas toujours faciles à vivre. Il faut que les organisations impliquées dans le processus de changement soient capables d'intégrer les nécessaires transformations de leurs comportements, et modes d'action, pour pouvoir y parvenir. Rupture : il manque une articulation entre le niveau de la structure et celui de la coopération inter-structures ou clarifier car en l'état les périmètres ne sont pas clairement définis. Sans cette cohésion globale, inscrite dans la construction d'un « *consensus opératoire* », le processus de changement ne pourrait pas fonctionner de manière efficiente. Il ne suffit pas de penser la « *fonction de pilotage* », il est primordial que la volonté d'intervention, et de changement, soit communément partagée et négociée.

Il est difficile de changer les comportements des acteurs uniquement à partir de principes didactiques (devenir manager en 5 séances), et que seule une pédagogie initiatique (compagnonnage), formalisée par des « *rites de passage* » (VAN GENNEP, 1909), peut y parvenir durablement. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'outil que nous présentons à présent, dans la sous-section suivante.

4.3.2.2. Un contrat négocié et périodiquement négociable

Dans ce chapitre IV, nous avons montré que le dispositif d'IAE est faiblement piloté sur notre territoire de référence, et qu'il existe un déficit de management de fait (outils, méthodes, concepts). Or, dans un environnement dans lequel les subventions publiques s'épuisent, le management devient une ressource d'efficience mobilisable.

L'outil de management proposé (contrat) est assez proche de celui présenté par PIERRE (2010), lui-même fortement inspiré du Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN) de la théorie socio-économique. Ce concept nous apparaît particulièrement adapté aux environnements de subordination/soumission, et aux contextes caractérisés par une absence de liens hiérarchiques formels, ce qui est le cas de l'IAE. En effet, en proposant la contractualisation d'engagements négociés à l'avance, sur les niveaux de performance socio-économique attendus et les moyens à mobiliser pour atteindre ces objectifs individuels et collectifs, en échange d'une contrepartie telle que des moyens ou une rémunération additionnelle, le CAPN rend le pilotage de l'action collective plus opérationnel et plus efficient.

Incitatif et porteur d'une logique gagnant-gagnant, il inscrit formellement les acteurs dans un jeu à somme positive. Son efficacité mise en évidence dans les travaux de l'ISEOR, dans des relations intra-organisationnelles (SAVALL et ZARDET, 1987), nous conforte dans notre orientation. Ce CAPN présente l'avantage d'offrir un cadre de structuration d'une démarche qui, de notre point de vue, mérite d'être partagée, et une forte capacité à s'intégrer aux outils déjà existants.

Nous n'avons pas eu l'opportunité de mettre en œuvre sur nos terrains de recherche le contrat que nous proposons. Nous raisonnons donc sur une simulation *in vitro*. Par conséquent, la question du niveau territorial auquel nous souhaitons nous placer est centrale pour mieux définir les objectifs prioritaires à atteindre, en termes d'actions de perfectionnement. La contractualisation des relations inter-organisationnelles à finalité coopérative pose deux questions : celle de la légitimité des acteurs et celle de la « justice » (HUSTED et FOLGER, 2004), comprise comme la perception par les acteurs impliqués d'un juste équilibre des intérêts entre toutes les parties. De son côté, SUCHMAN (1995) définit la légitimité comme une perception, un sentiment général que ce qui est entrepris par celui qui agit est souhaitable, opportun et conforme au cadre identitaire (normes, valeurs, croyances, définitions) de « *l'ensemble socialement construit* » de référence. Ces dimensions apparaissent d'autant plus fortes, en l'absence de liens hiérarchiques formels (c'est notre cas).

Nous considérons que si effectivement les institutions publiques ne sont pas naturellement prédisposées à « *porter les réseaux* » (BORIES-AZEAU et al., 2007), elles sont néanmoins légitimes et tout à fait capables de développer leurs compétences managériales. Nous partageons l'avis de PIERRE (2010, p. 368) lorsqu'il considère que « *les institutions ont pour rôle de fournir, directement ou indirectement, un accompagnement méthodologique à leurs relais, et potentiellement aux acteurs ciblés par leurs politiques, afin que chacun, à son niveau, puisse intégrer les évolutions stratégiques attendues pour atteindre les objectifs territoriaux* ». C'est principalement pour cette raison que nous nous plaçons au niveau de la DIRECCTE, parce qu'elle est la représentation territoriale de l'État, et ainsi seul acteur légitime en charge du maintien de la cohésion sociale au niveau national, et pour son rôle central dans la gouvernance de l'IAE, notamment le conventionnement des SIAE. En instaurant la dimension de pilotage au sein d'une institution légitime, nous favorisons le développement de coopérations durables. Nous détaillons à présent les caractéristiques du contrat proposé et les modalités de sa mise en œuvre.

4.3.2.3. Les caractéristiques du contrat et les modalités de sa mise en œuvre

Notre contribution s'inscrit dans une approche cumulative (PIERRE, 2010) et se veut pragmatique. Nous ne raisonnons pas au niveau du secteur dans sa globalité. Nous concentrons plutôt nos efforts sur un premier test de contractualisation entre deux acteurs : la DIRECCTE et une SIAE.

Dans le cadre de cette simulation, l'expérimentation commence par un premier contact avec la DIRECCTE. L'objectif est double : lui présenter les principaux résultats de nos travaux de recherche, en mobilisant le statut d'expert que nous confère notre position de chercheur ; nous appuyer sur notre diagnostic de la situation pour la convaincre d'agir. Cette phase est importante, car le projet ne pourrait pas voir le jour sans une adhésion de l'acteur-institutionnel. Cette étape entérinée, il devient possible de trouver une structure d'accueil pour cette expérience coopérative. Nous proposons de commencer avec une SIAE qui se trouve en grande difficulté financière, et donc fortement dépendante des subventions publiques pour assurer sa survie-développement. Ce choix présente plusieurs intérêts : il offre une solution concrète à la structure en position de fragilité ; il donne l'occasion à la DIRECCTE de construire une relation de co-dépendance équilibrée, en sortant de la logique de subordination/soumission (soutien, partenariat, entraide, ...) ; permet au dirigeant de la SIAE de s'inscrire dans une dynamique de progrès (rôle de pionnier valorisant).

La deuxième étape consiste à prendre contact avec la SIAE pour lui exposer le projet de « sauvetage ». La posture est volontaire, car il en va de la survie de l'organisation. La discussion ne se fait pas sur la solution proposée, c'est la partie la moins négociable fixée par l'institution, faute d'alternative. L'accord de principe obtenu, un second rendez-vous permet à la DIRECCTE d'exposer aux dirigeants de la structure les objectifs prioritaires à atteindre. Ces derniers servent de base à la négociation. Ils sont nécessairement différents de ceux déjà mentionnés dans la convention de conventionnement (« *sorties dynamiques* », par exemple), qui relèvent d'un autre contrat.

Deux types d'objectifs sont proposés : ceux qui consistent à corriger le présent (réduction de charges, restructuration, réorganisation, ...), et ceux qui ont pour objectif de préparer l'avenir (formation, qualification, informatisation, ...). Ils pourraient être classés en deux groupes : les objectifs prioritaires (entre 2 et 3) et les objectifs secondaires (de 3 à 5). Le niveau de départ (« *base de référence* ») qui servira d'étalon lors de l'évaluation, le poids relatif (« *pondération* »)

accordé à chacun des objectifs, les moyens à mobiliser pour les atteindre, le rythme pour y parvenir (« *délai* »), ainsi que les modalités d'évaluation et les contreparties du contrat (rétributions supplémentaires) donnent lieu à négociation entre les acteurs. Il ne nous paraît pas souhaitable d'engager la négociation sur la nature des objectifs prioritaires, car leur sélection intègre déjà une priorisation. En revanche, il est possible et même préférable de le faire sur les objectifs secondaires.

Pour ce contrat, nous proposons une périodicité d'un semestre. En effet, l'année ne permet pas un pilotage suffisamment fin du dispositif, notamment pour une première contractualisation. Dans notre simulation, les contreparties seraient d'abord monétaires, compte tenu de la situation financière de la SIAE. Mais cette « rémunération » additionnelle ne saurait être une finalité. D'autres types de compensations sont concevables et nous paraissent souhaitables pour renforcer la dynamique de progrès. Parmi les possibilités envisageables, nous suggérons : un accompagnement personnalisé (Dispositif Local d'Accompagnement) pendant une durée à déterminer, une inscription à une formation diplômante du dirigeant, un mécénat de compétences, une mobilisation temporaire de forces supplétives (stagiaires, ...), ... La liste ne serait pas exhaustive et resterait ouverte à la négociation, temps fort de la contractualisation. Ces rétributions supplémentaires seraient suffisamment significatives pour être stimulantes. Les conditions du versement des contreparties seraient prévues dès le départ. Leur déclenchement pourrait intégrer une progressivité (par exemple : 100 % de la rétribution supplémentaire sont accordés, si 80 % de l'objectif est atteint ; 50 % pour 50 % de l'objectif ; ...). Il nous paraît important de valoriser l'effort, pour inscrire la structure dans un processus de progrès durable. Les contreparties seraient préalablement budgétées par la DIRECCTE, pour que cette dernière soit en mesure de les verser dès la fin de l'évaluation. Cette démarche imposerait à l'institution de changer en amont ses modalités de financement.

L'évaluation du premier contrat pourrait se réaliser sous la forme d'un entretien de bilan. Au terme des six premiers mois, le directeur de la DIRECCTE et le dirigeant de la SIAE prépareraient, séparément, une synthèse du niveau d'atteinte des objectifs de la période écoulée. La confrontation des deux « perceptions » (fortement argumentées) permettrait de poser les bases de la négociation du contrat semestriel suivant. L'emboîtement des contrats prendrait en compte « *l'effet d'apprentissage des acteurs qui ont appris successivement à mieux « jouer », et partant, sont susceptibles d'infléchir le contenu* » du contrat négocié (SAVALL et ZARDET, 1991, p. 15). Il est à noter que l'atteinte des objectifs dans leur globalité pourrait aussi

déclencher mécaniquement le déblocage d'une partie de la part modulable de l'aide au poste (5%, par exemple). Ce raccrochement à la convention de conventionnement a du sens, car une partie de l'évaluation porte sur les moyens mis en œuvre par la SIAE dans l'exercice de sa mission. Ce serait une manière d'évaluer concrètement les efforts réalisés, en renforçant la « méritocratie » dans le processus d'évaluation.

Avant toute mise en œuvre effective de l'outil de management, une formation liée à son utilisation serait mise en place et animée par le chercheur-créateur, le plus légitime dans cette situation. Plusieurs objectifs sont poursuivis : la compréhension de la philosophie de l'outil ; sa finalité (perfectionnement, performance durable, rapport de dépendance équilibrée, ...) ; l'utilisation d'un référentiel commun (notamment en termes de langage) ; mais aussi stimuler et motiver les acteurs impliqués dans l'action. En jouant la transparence, il s'agit d'atteindre un climat de confiance minimum et suffisant pour que l'engagement s'amorce. La *Figure 15* présente ce que pourrait être un contrat de ce type.

Nous constatons dans cette simulation que la répartition des objectifs s'opère en fonction du niveau de priorité et d'urgence du problème à traiter. Dans cet exemple fictif, il s'agit de stabiliser le plus rapidement possible la situation de la structure, et de s'inscrire volontairement dans un plan de redressement pérenne. L'élaboration d'une offre de co-traitance attractive à destination du tissu industriel local a pour ambition de permettre à la SIAE de construire un partenariat territorial durable, et ainsi de s'assurer une visibilité de moyen terme sur son activité (maintien d'un niveau de postes sur le bassin d'emploi). Puis, de manière concomitante, d'anticiper l'avenir en se mettant dans un processus de certification et de professionnalisation (formation), tout en restant au plus proche des organes de décision (réunions du CDIAE). Il est à noter que les investissements nécessaires sont financés par la réduction des coûts cachés liés à la régulation des dysfonctionnements observés (par réduction des surtemps, surconsommations, ...). Il devient alors possible de réallouer ce temps récupéré à la recherche de financements externes, par exemple.

Niveau d'objectif	Objectifs	Base de référence	Délai	Moyens à mobiliser	Pondération %
Prioritaires	Proposer un plan à 3 ans de redémarrage de la structure	Audit de situation	3 mois	Mobilisation du DLA (accompagnement technique et méthodologique)	25%
	Ramener la trésorerie à l'équilibre	Situation comptable	3 mois	Proposer un échéancier aux créanciers	15%
	Mettre en place trois actions d'amélioration organisationnelle	Diagnostic organisationnel	3 mois	Formation aux logiciels, à Outlook, gestion du temps, ...	15%
	Mise en place d'une offre de co-traitance attractive	Aucune	6 mois	Ressources internes + compétences mobilisables en fonction des besoins exprimés	15%
Secondaires	Initier et engager une démarche de certification de la SIAE	Absence de certification	6 mois	Mobilisation de l'Inter-Réseaux	10%
	Former un salarié permanent au montage de dossiers FSE	Faible compétence	6 mois	Modules de formation sur le thème	10%
	Participer aux réunions du CDIAE	Faible participation	Immédiat	Planifier les dates dans l'agenda	10%
Total					100%

Modèle inspiré du CAPN développé par l'ISEOR, 1981

Figure 15 : Exemple de contractualisation entre la DIRECCTE et une SIAE (simulation)

Notons que cette contractualisation inter-organisationnelle nécessite, pour être opérationnelle et efficiente, d'être déclinée en actions concrètes en interne. Dans une logique de cohérence de la méthode, il paraît alors souhaitable de dupliquer en *intra* les mêmes modalités contractuelles qu'en *inter* (objectifs prioritaires/secondaires, rémunérations additionnelles). Illustrons le propos avec l'objectif économique prioritaire « ramener la trésorerie à l'équilibre dans les trois mois ». Le contrat établi entre la SIAE et son trésorier pourrait stipuler les conditions de rémunération négociées, liées à l'obtention d'un échéancier favorable (compte créditeur) dans un délai inférieur ou égal à trois mois.

Mais plus que les objectifs eux-mêmes et leurs conditions de rémunération, ce qui importe dans cette démarche de contractualisation, ce sont les changements attendus de la part des acteurs et leurs impacts sur l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE. Ces aspects sont traités dans la sous-section suivante.

4.3.2.4. Quelques exemples de résultats attendus de cette contractualisation

La contractualisation est un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles. À ce titre, nous en attendons un impact sur l'efficacité/efficience de la mise en œuvre de l'action collective, par un meilleur suivi et une meilleure coordination de l'agir ensemble, mais aussi par une meilleure intégration multi-niveaux (local, régional, national, ...). En tant qu'outil, elle permet d'évaluer plus sûrement le niveau de performance effectif. Elle présente également d'autres vertus. En effet, l'habitude de travailler ensemble permet aux acteurs économiques territoriaux d'installer un climat de confiance mutuelle, et de se construire une courbe d'expérience et d'apprentissage des situations difficiles. Ce processus de sédimentation favorise la constitution d'un « *patrimoine territorial* » (COLLETIS et PECQUEUR, 2005), disponible et mobilisable dans la résolution de problématiques collectives futures.

La contractualisation permet aussi aux acteurs-institutionnels de se « former » au management, en prenant en charge le pilotage d'un projet. En entrant dans une logique d'apprentissage par l'action, les institutions augmentent leur stock de compétences et changent les rapports qu'elles entretiennent avec les acteurs (de la subordination au partenariat). Elle permet également une montée en professionnalisation de tous les acteurs (internes/externes) et favorise une meilleure connaissance globale du secteur.

Au terme de ce quatrième chapitre, plusieurs conclusions peuvent être formulées. L'organisation de la gouvernance locale du secteur de l'Insertion par l'Activité Économique se caractérise par un éclatement des organes de décision sur le territoire. L'observation et l'analyse des pratiques de pilotage mettent en évidence une série de dysfonctionnements (pilotage à vue d'un système d'« électrons libres », ...) qui nuisent à l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, et donc à son niveau de performance socio-économique.

Les interactions de facteurs contextuels exogènes n'autorisent pas à établir un lien direct entre le type de pilotage mis en œuvre et le niveau de performance socio-économique enregistré par les trois dispositifs observés, même si le terrain Cas 1 laisse apparaître une forte corrélation entre qualité du pilotage et « *sorties dynamiques* » du dispositif d'IAE.

L'absence de liens hiérarchiques formels et le déficit de coopération dans le fonctionnement effectif du dispositif d'IAE nous conduit à proposer un outil de contractualisation, comme levier d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

Conclusion de la Partie II

Les organisations ne sont pas des agents économiques désincarnés, mais des entités constituées d'individus, qui ne cherchent pas nécessairement à entretenir des liens sociaux et/ou économiques étroits, bien qu'ils soient physiquement proches. Si l'intérêt individuel et collectif agit comme une force d'attraction au sein des relations inter-organisationnelles, il ne garantit pas pour autant une coopération effective. La coopération inter-structures n'est pas un processus spontané. C'est une variable à construire, dans un espace géographiquement situé, qui nécessite un cadre favorable pour s'exprimer.

Cette recherche a permis de définir les caractéristiques de cet « idéaltype » :

- Présenter les prérequis coopératifs : intention positive, posture démocratique, ...
- Entretenir des relations interpersonnelles qui favorisent l'*affectio societatis*.
- Partager une certaine « *proximité organisée* ».
- Évoluer dans un climat de confiance réciproque.
- Privilégier la complémentarité à la substitution.
- Laisser du temps au temps, pour lever les préjugés et favoriser l'apprentissage de la relation.

L'utilisation de cet « idéaltype », comme grille de lecture des trois études de cas mobilisées dans cette recherche, a permis d'établir un lien entre la qualité du contexte dans lequel s'expriment les pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée et le niveau de performance socio-économique enregistré.

L'analyse du fonctionnement effectif du secteur de l'IAE fait apparaître une réalité coopérative dysfonctionnelle. Nous avons observé un manque de coopération à tous les échelons de la territorialisation des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique et identifié sept freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées : *structuration sectorielle*, *représentations*, *concurrence*, *dépendance*, *corporatisme*, *objectifs divergents*, *coût psychologique*. Parmi eux, quatre sont communs à ceux observés par Xavier PIERRE (2010) dans le champ de l'efficacité énergétique : la distance cognitive (*représentations*), l'intensité concurrentielle élevée (*concurrence*), la forte dépendance aux institutionnels (*dépendance*) et la divergence d'objectifs (*objectifs divergents*). À ce titre, nous suggérons de les considérer

comme des *invariants*. La prise en compte de ces facteurs bloquants apparaît comme un préalable à toute démarche dont la finalité serait de développer des partenariats féconds, durables et efficaces dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques territoriales.

Cependant, un cadre coopératif, aussi favorable soit-il, ne garantit pas à lui seul que les coopérations inter-organisationnelles territorialisées soient efficaces et durables. La performance socio-économique du dispositif repose aussi sur la qualité de son pilotage, car le système IAE ne s'auto-organise pas.

L'analyse des pratiques de gouvernance territoriale et de pilotage dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique met en évidence cinq dysfonctionnements, qui nuisent fortement à l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE :

- Le Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE) n'est qu'une « *chambre enregistrement des conventionnements*¹⁶³ ».
- Le dialogue de gestion est avant tout un organe de reconduction de l'existant.
- Les compétences ne sont pas toujours mobilisées au « bon » endroit.
- L'absence de liens hiérarchiques formalisés consacre l'éclatement des organes de décision.
- La pauvreté et le manque d'intégration du Système d'Information (SI) cantonnent les pilotes de l'IAE au « pilotage à vue ».

Rappelons quelques-unes des conséquences liées à ces dysfonctionnements : manque de pertinence du diagnostic besoins/ressources d'insertion sur le territoire ; démultiplication d'actions isolées, insuffisamment ciblées et coûteuses ; manque de mobilité des bénéficiaires dans les parcours ; doute sur la durabilité des « *sorties dynamiques* » ; ...

L'analyse des modalités de pilotage mises en œuvre dans les trois études de cas ne nous a pas permis d'établir un lien direct entre le type de pilotage et le niveau de performance enregistré par les dispositifs observés. Nous considérons que d'autres facteurs exogènes interagissent, notamment l'évolution du contexte économique et le cadre dans lequel s'inscrivent les coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

¹⁶³ Rapport de l'IGF/IGAS (2013, p. 25).

La contractualisation n'est pas une pratique courante dans le secteur de l'IAE. Lorsque les conventions existent, elles ne stipulent que les engagements respectifs, très rarement les modalités de leur mise en œuvre, c'est-à-dire leur déclinaison en actions concrètes. Cette insuffisance nous a conduit à proposer un contrat négocié et périodiquement négociable, comme outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Par son implémentation progressive, nous considérons qu'il pourrait agir sur l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE et améliorer son niveau de performance socio-économique globale, si les acteurs institutionnels veulent bien s'en saisir.

Conclusion générale

Cette thèse a traité des conditions d'amélioration de l'efficacité /efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) sur un territoire d'observation. La problématique énoncée était la suivante : *Comment activer positivement les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, afin d'améliorer l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE sur un territoire*, les coopérations inter-organisationnelles étant comprises comme « *un ensemble d'opérations entre des entités structurelles, apparemment autonomes, tendant vers une synchronisation durable des actions de chaque entité, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques individuels (propres à chaque entité) et collectifs* » (PIERRE, 2010, p. 18). Elles sont considérées comme territorialisées, parce qu'elles sont géographiquement situées.

Les résultats ont été élaborés à partir d'une triangulation d'informations issues d'un processus d'observation directe, de l'analyse des documents auxquels nous avons eu accès, et d'entretiens menés lors d'une étude exploratoire et de trois études de cas, dénommées Cas 1, Cas 2 et Cas^o3. Sur une période de 17 mois, ont été rencontrées 44 personnes, dont 5 experts, investies dans 18 organisations de l'IAE. À partir des phrases témoins (1 262) collectées lors des entretiens, ont été extraites 391 idées-clés. Les résultats d'une recherche intervention réalisée par Xavier PIERRE en 2010 dans le champ du développement durable et de l'efficacité énergétique ont été utilisés comme cas contraste. L'objectif poursuivi était d'identifier des *invariants*, susceptibles d'être mobilisés dans la mise en œuvre d'autres politiques publiques territoriales, en l'espèce le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE).

Dans cette conclusion générale sont synthétisés les résultats obtenus. Le niveau de validation des hypothèses formulées est commenté, ainsi que les apports de ces travaux sur les plans théorique, méthodologique et managérial. Enfin, les principales limites et perspectives de cette recherche sont présentées.

➤ **Les principaux résultats de la recherche**

L'étude du processus de territorialisation du dispositif d'IAE a permis d'identifier des sources d'inefficacité/inefficience programmée, l'efficacité étant considérée ici comme l'atteinte d'un objectif préalablement défini par la mobilisation de moyens, et l'efficience comme le résultat d'un rapport entre les résultats obtenus et la quantité de ressources mobilisées.

Les principales sources d'inefficacité/efficience observées dans ce travail de thèse sont les suivantes :

- L'*insuffisante transversalité* entre les politiques publiques complique le traitement de la problématique d'insertion, qui nécessite une plus grande coordination entre les politiques de l'emploi, du logement, de la santé, de la formation, ...
- La *verticalité du processus de conception* des politiques publiques ne permet pas d'associer toutes les parties prenantes à l'élaboration du diagnostic territorial sur les besoins/ressources d'insertion sur le territoire, ce qui nuit à sa pertinence. L'efficacité/efficience des actions menées dépend pourtant de la qualité de ce dernier. Il en est de même de la cohérence des lignes budgétaires dégagées et de la bonne utilisation des fonds publics. Ce dysfonctionnement a notamment pour conséquence de générer des *asymétries dans le traitement territorial* de l'insertion.
- En créant un environnement politico-légal volatil (politique de « stop and go »), l'État provoque un *climat d'incertitude* qui est peu propice à l'investissement et à l'entrepreneuriat. L'instabilité du cadre de référence n'incite pas les structures à s'engager sur des projets de moyen et long termes, pourtant nécessaires dans le traitement de l'Insertion par l'Activité Économique.
- Les *financements de l'IAE sont gelés* depuis plus de 10 ans, ce qui semble contradictoire avec la priorité affichée par les responsables politiques, en termes de lutte contre les exclusions. Depuis le Grenelle de l'insertion (2008), il semble que les actes administratifs se soient substitués à l'impulsion volontariste de la sphère du politique.
- De par la permanence des *financements croisés*, les pouvoirs publics entretiennent les particularismes, favorisent l'exception à la règle, sanctuarisent les effets de seuil et rendent de fait compliquée toute tentative d'harmonisation du secteur. Cela contribue à territorialiser fortement les politiques d'Insertion par l'Activité Économique, au risque de générer des inégalités de traitement au niveau national. Les *collectivités territoriales* se considèrent elles-mêmes comme des *acteurs de second plan* dans le traitement global des problématiques d'IAE. De ce fait, elles orchestrent leurs actions locales en fonction de leurs priorités, de leur plus ou moins grande sensibilité au sujet, de leurs échéances électorales, mais aussi de leurs inévitables obligations en termes de rationalisation budgétaire.
- La « *dérive quantitativiste* » dans l'évaluation de la performance des Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) produit des *injonctions contradictoires*,

comme celle faite aux structures d'accueillir les publics les plus éloignés du marché du travail « classique », tout en présentant des taux de « *sorties dynamiques* » élevés. Cette double contrainte conduit quasi mécaniquement à la *mise en place d'une sélection* des bénéficiaires à l'entrée du dispositif d'IAE. Ce qui contribue à exclure durablement les plus « abîmés » d'entre eux.

- Les *lacunes observées dans la procédure d'agrément* (trop d'orienteurs/prescripteurs) conduisent à constater que : 25 % des bénéficiaires ont moins 6 mois de chômage ; les SIAE présentent des profils de bénéficiaires relativement identiques les uns par rapport aux autres, alors que leur positionnement semble clair sur le « papier » ; certaines structures accueillent des publics qui relèvent parfois d'autres dispositifs, tels que le secteur médico-social.
- Le système IAE donne trop souvent l'image d'une « *armée dispersée* » face à la complexité grandissante des problématiques d'insertion à traiter. Le réseau d'acteurs est fragilisé par la taille des SIAE, le manque d'« expertise » des acteurs institutionnels (faible connaissance du secteur, traitement part time de l'IAE) et les faibles compétences en gestion des bénévoles-dirigeants des associations. Assez paradoxalement, ce manque de professionnalisme du secteur amène parfois ces organisations de l'Économie Sociale et Solidaire à avoir des pratiques moins socialement responsables que certaines entreprises du Cac 40.

L'étude des dysfonctionnements générés par le processus de territorialisation de la politique d'Insertion par l'Activité Économique ne permet pas à elle seule de traiter des questions d'efficacité/efficience du dispositif d'IAE sur le territoire. La montée en complexité, et en transversalité, des problématiques socio-économiques modernes impose que leur traitement soit collectif, pour des raisons de proximité, de savoir-faire, d'expérience, de ressources limitées. La mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires nécessite la *coopération de très nombreux acteurs relais*. Dans ce contexte, la coopération inter-organisationnelle territorialisée est souvent considérée comme une variable donnée, plutôt que comme une variable à construire.

Cependant, il ne suffit pas de formaliser des « *grilles de répartition* » (FABRE, 2006) des responsabilités et des missions inter-organisationnelles pour favoriser les coopérations, et rendre efficace et efficiente la mise en œuvre des stratégies territoriales. La nature humaine pousse souvent les acteurs à sortir du cadre qui leur est imposé. La coopération n'étant pas un processus naturel, les principaux freins au processus coopératif ont été identifiés :

- La *structuration sectorielle* : le secteur de l'IAE est peu unifié et constitué d'une myriade d'acteurs qui ne font pas système. Les interactions sont faibles entre les SIAE et le monde de l'entreprise traditionnelle, mais aussi entre les structures elles-mêmes. Le cloisonnement inter-services des institutions décentralisées et déconcentrées apparaît comme un facteur bloquant du processus coopératif, qui nécessite transversalité, mutualisation, partage.
- Les *représentations* : les *a priori* sur l'« autre » (partenariats publics/privé, par exemple) agissent comme des répulsifs coopératifs. Les préjugés réciproques et les visions divergentes du monde créent une distance cognitive entre les acteurs. Cette faible « *proximité organisée* » rend peu probable toute forme de coopération inter-organisationnelle spontanée.
- La *concurrence* : sur le marché de l'Insertion par l'Activité Économique, il s'échange des postes financés par les pouvoirs publics. En organisant la concurrence entre les associations, en termes de profils à accueillir, de subventions publiques, mais aussi de financements externes, l'État entérine la primauté du marché sur le service public. Une « guerre de position » qui ne favorise pas naturellement les rapprochements inter-organisationnels.
- La *dépendance* aux institutionnels : la forte dépendance des SIAE aux financements publics crée les conditions d'une coopération subie, et remet à l'honneur le « *paradigme de la subordination* » et son lot d'effets nocifs sur le processus coopératif. Comme dans tous les « mariages d'argent », la contradiction peut être une posture à risque.
- Le *corporatisme* : les SIAE sont portées par une identité forte, imprégnée d'une idéologie construite dans le temps, sur la force du réglementaire, et dans un esprit de défense catégorielle. Cette situation apparaît comme préjudiciable, puisque les discours déséquilibrés et fortement empreints d'intérêts de classes rendent compliqués la mise en cohérence des univers de référence, une condition pourtant nécessaire à la construction d'une coopération inter-organisationnelle durable.
- Les *objectifs divergents* : les coopérations inter-organisationnelles territorialisées sont rendues difficiles par le fait que les organisations ne partagent pas les mêmes visions stratégiques, les mêmes enjeux, ni le même niveau de problématiques à résoudre.
- Le *coût psychologique* : la perception qu'ont les acteurs du temps à mobiliser, des efforts à consentir, du pouvoir à abandonner, mais aussi des risques de perte dans l'échange, influe sur leur niveau d'engagement coopératif.

La comparaison des résultats de cette recherche avec ceux de Xavier PIERRE a permis d'élaborer une « grille de convergences/spécificités » des résultats obtenus sur l'analyse des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Cela a permis d'isoler quatre invariants : concurrence, représentations, dépendance, objectifs divergents, mais aussi trois critères contingents au champ de recherche investi : structuration sectorielle, corporatisme, coût psychologique. La prise en compte par les pouvoirs publics de ces facteurs génériques bloquants apparaît nécessaire dans la mise en œuvre de politiques publiques territoriales plus efficaces.

La confrontation des matériaux de terrain obtenus au sein des trois études de cas, à un « idéaltype » coopératif a montré qu'il existe une relation forte entre la qualité du contexte dans lequel les coopérations inter-organisationnelles territorialisées s'expriment et le niveau de performance socio-économique enregistré par le dispositif d'IAE. Mais aussi, qu'un cadre favorable ne garantit pas à lui seul que les coopérations soient nécessairement efficaces et durables, car le système coopératif ne s'auto-organise pas, il nécessite d'être piloté.

Cette recherche menée auprès d'acteurs sur trois terrains d'observation fait apparaître cinq dysfonctionnements qui perturbent le pilotage du système IAE, et nuisent à l'efficacité/efficience du dispositif :

- Le CDIAE¹⁶⁴ n'assure que le volet technico-administratif de sa mission. En négligeant sa dimension stratégique, consistant à établir le plan d'actions de promotion de l'IAE, il oriente ses décisions sur la base d'un diagnostic territorial des besoins/ressources d'insertion peu pertinent. Cela se traduit par : le financement de nombreux projets dans les mêmes secteurs d'activité (parfois saturés) ; un manque de structures d'accueil sur une partie du territoire ; des besoins de formation insatisfaits, alors que des crédits sont inutilisés ; des financeurs qui agissent en mode « pompier ». Mais aussi par la multiplication d'actions isolées et peu ciblées.
- Le dialogue de gestion est un organe de reconduction de l'existant. En tant que lieu d'expression de la gouvernance locale, le dialogue de gestion est un espace où s'expriment les rapports de force. Parce que le passé est l'unique base de référence pour éclairer l'avenir, les décisions de gestion sont reconduites d'une année sur l'autre. En

¹⁶⁴ Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique.

accordant de manière automatique les subventions aux SIAE, en n'appliquant pas de politique coercitive, pourtant prévue dans les textes, les financeurs *institutionnalisent les mauvaises pratiques, démotivent les acteurs les plus méritants* et instaurent une prime à la médiocrité.

- *La bonne compétence n'est pas toujours mobilisée au bon endroit.* Les compétences sont nombreuses (Pôle Emploi, CTA, PLIE, MDEF), mais insuffisamment mobilisées dans les lieux d'expression de la gouvernance territoriale de l'IAE. Leur expertise permettrait de fixer des *objectifs de « sorties dynamiques » plus « réalistes »*, de lever le voile sur la réalité de l'accompagnement des bénéficiaires dans le parcours d'insertion, d'anticiper les problèmes de solvabilité des SIAE, et de favoriser l'accès des structures aux marchés publics avec clauses sociales. Un réservoir de performance sous-exploité a été identifié.
- *La difficulté de manager des « électrons libres ».* L'absence de liens hiérarchiques formalisés avec des organisations dirigées et statutairement indépendantes accentue l'éclatement effectif des organes de décisions, et fait de l'IAE un système multi-piloté. L'intérêt de la construction préalable d'une représentation partagée des responsabilités respectives, avant toute ambition d'inscription des structures dans un projet collectif commun a été mis en évidence.
- *Le Système d'Information (SI) est pauvre et non intégré au niveau des territoires.* Les outils existent, mais ils sont peu harmonisés, et le plus souvent non partagés. Un déficit informationnel, un manque de méthodes et une insuffisance d'outils de management accentuent la difficulté de mise en œuvre des stratégies territoriales.

Un *faible niveau de contractualisation* des coopérations inter-organisationnelles territorialisées sur le territoire d'observation a été mis en exergue. Lorsqu'elles existent, les conventions ne stipulent que les grands engagements réciproques des signataires, qu'ils ne sont d'ailleurs pas toujours en mesure de tenir, faute de moyens notamment, et assez rarement les modalités de leur déclinaison opérationnelle, c'est-à-dire leur traduction en actions concrètes. Sous cette forme, le contrat ne représente pas un levier d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées.

L'analyse des conditions de pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées au sein des trois études de cas a permis d'établir un lien entre les modalités de pilotage mises en œuvre et le niveau de performance socio-économique enregistré dans chacun des dispositifs.

Après avoir rappelé les principaux résultats de cette recherche, la validation du corps d'hypothèses est maintenant commentée.

➤ **La question de la validation des hypothèses**

L'ensemble des matériaux collectés sur le terrain et traités dans le cadre de cette recherche permettent d'évaluer le niveau de validation des 12 hypothèses qui constituent le corps d'hypothèses (4 *descriptives* ; 4 *explicatives* ; 4 *prescriptives*). Nous reprenons la codification de l'évaluation proposée par Marc BONNET dans sa thèse de doctorat (1987) :

- Hypothèse validée par les acteurs et le chercheur.
- ▣ Hypothèse partiellement validée par les acteurs et par le chercheur.
- Hypothèse du chercheur non validée par les acteurs.
- Hypothèse non testée.

Le *Tableau 17* présente le niveau de validation de chacune de nos hypothèses.

Les quatre hypothèses descriptives (**HD01, HD02, HD03, HD04**) sont validées à la fois par les acteurs de terrain et par le chercheur. La mise en œuvre des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique est souvent inefficace, du fait d'un déficit de coopération inter-organisationnelle territorialisées et de la fragmentation des organes de décisions, qui complexifie le pilotage du dispositif d'IAE.

L'organisation multi-niveaux du secteur de l'IAE engendre des dysfonctionnements structurels qui perturbent le quotidien des structures et les contraignent à consacrer moins de temps aux activités pour lesquelles elles sont pourtant financées. La faible « *proximité organisée* » entre les acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE provoque des comportements de résistance aux coopérations inter-organisationnelles, que les instances de pilotage ne parviennent pas à réguler, faute de liens hiérarchiques formels. En se concentrant prioritairement sur la dimension technico-administrative de leurs missions, les pouvoirs publics sous-estiment l'importance du pilotage stratégique et opérationnel de l'action collective, et son impact sur la performance socio-économique enregistrée par le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique.

Hypothèses descriptives	Niveau de validation
HD01 - La mise en œuvre territoriale des politiques publiques d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) manque d'efficacité.	■
HD02 - Les acteurs impliqués dans le dispositif d'IAE ne s'inscrivent pas dans un processus coopératif naturel.	■
HD03 - La fragmentation des organes de décision accentue les problèmes de gouvernance du dispositif d'IAE.	■
HD04 - Le dispositif d'IAE est insuffisamment piloté au niveau des territoires, ce qui complique la coordination et la synchronisation de l'action collective territoriale.	■
Hypothèses explicatives	Niveau de validation
HE01 - Les logiques multiscales en vigueur dans la territorialisation des politiques publiques d'IAE engendrent une série de dysfonctionnements structurels qui compliquent la mise en œuvre efficace du dispositif sur le territoire.	■
HE02 - La distance <i>spatiale et cognitive</i> qui sépare les acteurs de l'IAE génère des comportements de résistance qui rendent techniquement difficile tout rapprochement inter-structures.	■
HE03 - L'absence de liens hiérarchiques formels sur des structures indépendantes, majoritairement constituées de bénévoles-dirigeants, complique le pilotage du système IAE.	■
HE04 - Axés principalement sur la dimension contrôle de leurs prérogatives, l'État et ses représentants territoriaux sous-évaluent l'importance du pilotage stratégique et opérationnel de l'action collective territoriale, ce qui agit négativement sur la performance socio-économique du dispositif d'IAE.	■
Hypothèses prescriptives	Niveau de validation
HP01 - Une approche transterritoriale, centrée sur une dynamique de projet, permet de lever une partie des obstacles liés à la territorialisation du dispositif d'IAE, et rend plus efficace sa mise en œuvre sur le territoire.	--
HP02 - Un management de type socio-économique favorise les comportements collectifs, réduit la distance <i>spatiale et cognitive</i> entre les acteurs, et agit favorablement sur les dynamiques coopératives.	--
HP03 - Le renforcement du rôle des acteurs institutionnels dans la gouvernance territoriale permet d'asseoir leur légitimité et améliore le pilotage local de la mise en œuvre du dispositif d'IAE sur le territoire.	▣
HP04 - La contractualisation des coopérations inter-organisationnelles, au sein d'un projet territorial partagé et piloté par un acteur référent et légitime, améliore l'efficacité/efficacité de la mise en œuvre territoriale des politiques d'IAE.	□

Tableau 17 : Le niveau de validation du corps d'hypothèses

L'hypothèse **HP03** est *partiellement validée* par les acteurs et le chercheur. Les *verbatim* collectés pendant les entretiens mettent en évidence une réelle attente des structures en termes de renforcement du rôle des acteurs-institutionnels, considérés majoritairement comme légitimes, dans la gouvernance locale du dispositif d'IAE. Cette hypothèse n'est pas complètement validée, puisque l'impact de cette implication renforcée sur le pilotage local de la mise en œuvre du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur le territoire n'a pas été mesuré.

L'hypothèse **HP04** conserve le statut d'hypothèse du chercheur et n'a pas été validée par les acteurs. C'est une *simulation in vitro* dont les effets sur l'efficacité/efficience de la mise en œuvre territoriale des politiques d'IAE restent à démontrer. Les hypothèses prescriptives **HP01** et **HP02** n'ont *pas été testées*, compte tenu de notre repositionnement méthodologique, marqué par l'impossibilité de conduire une recherche-intervention de transformative.

Cette première étape de validation du corps d'hypothèses conduit à se questionner sur le degré de validation de l'hypothèse centrale, formulée à deux niveaux.

✓ **Hypothèse centrale maximale**

« *Un management de type socio-économique, plaçant le potentiel humain au cœur d'une ingénierie de l'action, favorise la coopération entre les acteurs inter-organisationnels territoriaux, améliore le pilotage de l'action collective territoriale et accroît l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur le territoire* ».

✓ **Hypothèse centrale minimale**

« *La mise en place et le pilotage d'un outil de contractualisation permettent de créer les conditions d'une activation positive des coopérations inter-organisationnelles territorialisées et améliorent l'efficacité/efficience du dispositif d'Insertion par l'Activité Économique sur un territoire* ».

L'hypothèse centrale, tant dans sa formulation maximale que minimale ne semble pas pouvoir être validée. L'impossibilité de négocier une recherche-intervention n'a pas permis de mener une expérience transformative *in vivo*. La simulation *in vitro* contraint à rester au niveau de

l'hypothèse et empêche de mesurer les d'impacts effectifs sur les coopérations inter-organisationnelles territorialisées, sur la qualité du pilotage de l'action collective et sur l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE.

➤ **Les apports de la recherche**

Nos travaux soulignent les limites de la littérature, lorsqu'il s'agit de définir la notion de territoire. Territorialiser une politique publique, c'est en penser la mise en œuvre, ce qui nous a conduit à traiter du « bon » échelon territorial de l'action publique et à proposer une définition pragmatique de cet espace d'action. Nous considérons que le territoire est :

Un espace auquel les acteurs s'identifient, au sein duquel ils se reconnaissent, sur lequel ils sont prêts à travailler ensemble, dans des dispositifs dans lesquels intervient un leader politique charismatique et légitime.

De ce fait, le design institutionnel devient fortement contingent aux problématiques socio-économiques à traiter.

Cette recherche contribue également à enrichir la connaissance sur les coopérations inter-organisationnelles, en confirmant notamment leur ancrage territorial, mis en évidence par PIERRE (2010) dans sa thèse de doctorat. Cette meilleure compréhension de l'objet est susceptible de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire.

Les données collectées sur les terrains de recherche ont fait émerger cinq critères fondamentaux : *relations interpersonnelles, proximité organisée, confiance, complémentarité, temps* qui ont permis de proposer un modèle conceptuel, définissant les bases de ce que pourrait être un contexte coopératif favorable. Ce premier palier illustre une étape préparatoire à l'élaboration d'un outil de diagnostic des pratiques effectives de coopération inter-organisationnelle territorialisée.

Sur le plan méthodologique, nous avons choisi de positionner cette recherche à plusieurs niveaux (acteurs, institutions, organisations, territoire), pour mieux en identifier et comprendre les interactions. En combinant les apports de la théorie socio-économique avec ceux de l'Économie de la proximité, nous avons pu mieux appréhender la « *dimension cognitive de*

l'action » (LE VELLY, 2002, p. 48). Nous avons proposé un outil de contractualisation, construit sur les bases du Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN), transposé de l'organisation vers le territoire. Ce que nous avons proposé de dénommer : Contrat Territorial d'Activité Périodiquement Négociable (CTAPN).

D'un point de vue managérial, la contractualisation offre l'opportunité aux acteurs institutionnels de se former progressivement au management. En prenant en charge le projet, ils pourraient mieux asseoir leur légitimité, développer leurs aptitudes au pilotage, et progressivement modifier les rapports qu'ils entretiennent avec les SIAE, de la subordination vers un partenariat. Un rééquilibrage des relations inter-organisationnelles territorialisées serait susceptible d'atténuer le sentiment de dépendance et d'asymétrie, de réduire le coût psychologique de la coopération et d'améliorer l'efficacité/efficience du dispositif d'IAE.

Si les travaux réalisés mettent en évidence des apports en termes théoriques, méthodologiques et managériaux, ils présentent aussi des limites, ce qui nous conduit à des perspectives de recherche.

➤ **Les principales limites et perspectives de la recherche**

La principale limite de cette recherche est celle d'un manque dans la dimension praxéologique. L'outil de contractualisation proposé n'a pas pu être testé empiriquement, mais en « laboratoire », ce qui ne permet pas d'observer et de mesurer concrètement les transformations apportées. La rédaction d'une thèse impose de produire un rendu dans un laps de temps déterminé, souvent trop court, lorsqu'il s'agit de concilier des espaces temporels peu compatibles, tels que l'activité professionnelle et la rédaction de la thèse. Malgré tout, notre processus de recherche reste intemporel et a vocation à se poursuivre selon un rythme moins contraint. Le projet serait dans le cadre du laboratoire de l'ISEOR, d'expérimenter cet outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans une recherche-intervention, dont les contours restent à définir.

D'un point de vue méthodologique, des regrets sont à mentionner comme celui de ne pas avoir pu réaliser un *effet-miroir*¹⁶⁵ et porter un *avis d'expert*¹⁶⁶. Le fait de ne pas avoir confronté nos subjectivités respectives nuit au principe d'*intersubjectivité contradictoire*, et à celui d'*interactivité cognitive* : en effet, la signifiante de l'information a été dégradée.

Les perspectives de la recherche sont nombreuses :

- Valider les deux hypothèses prescriptives non testées (**HP01** et **HP02**), celle partiellement validée par le chercheur et les acteurs de l'IAE (**HP03**), ainsi que l'hypothèse du chercheur (**HP04**). Une recherche-intervention, conduite ultérieurement, nous permettrait d'y parvenir.
- Vérifier scientifiquement si les variables du modèle proposé d'un cadre coopératif favorable interagissent positivement et forment un cercle vertueux. Dans une lecture purement intuitive, il ne paraît pas insensé de penser qu'en réduisant la distance cognitive qui sépare les acteurs inter-organisationnels, il est possible de renforcer leur confiance réciproque.
- Parvenir à élaborer une échelle de mesure de la qualité et de l'intensité des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Cette dernière permettrait de mettre en évidence les implications managériales de la recherche.
- Évaluer le coût psychologique (coût d'opportunité) de l'engagement coopératif. Cette piste de recherche peut faire l'objet d'un prolongement de nos travaux.

¹⁶⁵ L'effet-miroir est une « *analyse de contenu d'entretiens qui repose sur l'expression des acteurs, ce qui permet de présenter à ces derniers l'image de leur expression pour en obtenir une validation, une invalidation, un enrichissement ou un nuancement. L'effet-miroir est une image transactionnelle de l'objet de recherche obtenue par évaluation contradictoire interne de l'objet de recherche* » (SAVALL et ZARDET, 2004 p. 334)

¹⁶⁶ L'avis d'expert « *désigne l'interprétation par le chercheur de l'image obtenue (après l'effet-miroir) : il s'agit d'une analyse « au second degré », qui correspond à une forme d'évaluation contradictoire externe des informations, l'avis d'expert étant aussi présenté, pour validation et discussion contradictoire, aux acteurs de l'entreprise* » (SAVALL et ZARDET, 2004, p. 334).

Au terme de cette conclusion générale, l'intérêt de ces cinq années de recherche passionnantes a créé une vocation et permis une prise de recul sur nos « *conceptualisations implicitement normatives* » (PERROUX, 1970).

Bibliographie

➤ Articles

- ANTONELLI, C. (1986). Technological districts and regional innovation capacity. In : Les PME innovatrices et leur environnement local et économique, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* (pp. 695-705). N°5.
- ASTLEY, W.G., & FOMBRUN C.J. (1983). Collective strategy: social ecology of organizational environments. *Academy Of Management Review*. Vol. 8. N°4.
- BARET, C., et al. (2006). Management et réseaux sociaux : Jeux d'ombres et de lumières sur les organisations. *Revue Française de Gestion*. N° 163. 93-106.
- BARNEY J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*. Vol. 17. N°1. 99-120.
- BATTISTA DAGNINO, G. (2007). La dynamique des stratégies de coopération. *Revue Française de Gestion*. N°176. 87-98. doi : [10.3166/rfg.176.87-98](https://doi.org/10.3166/rfg.176.87-98)
- BAZZOLI, L., & DUTRAIVE, V. (2002). L'entreprise comme organisation et comme institution. Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R. COMMONS. *Économie et Institutions*. N°1. 4-46.
- BELLET, M., COLLETIS G., & LUNG, Y. (1993). Introduction au numéro spécial « Économie de proximités ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. Vol. 3. 357-361.
- BERTRAND, N., & MOQUAY, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité. In : *Économie rurale*. N°280. 77-95.
- BONCLER, J., & HLADY RISPAL, M. (2004). L'entrepreneuriat en milieu solidaire : un phénomène singulier ? *Revue de l'entrepreneuriat*. Vol. 3. N°1. 21-32.
- BOQUET R., MENDEZ, A., MOTHE, C., & BARDET M. (2009). Pôles de compétitivité constitués de PME : quelle gouvernance pour quelle performance ? *Revue Management et Avenir*. 227-244.
- BOSCHMA, R. (2004). Proximité et innovation. *Économie Rurale*. N°280. 8-24.
- BOUBA-OLGA, O., & BOURDU, E. (2012). Évaluer la gouvernance des politiques locales d'emploi : le cas du Service Public Régional de Formation Professionnelle de Poitou-Charentes. Hal-00721677, version 1. 18p.
- BROWN, J. R., LUSCH, R. F., & NICHOLSON, C. Y. (1995). Power and relationship commitment: Their impact on marketing channel member performance. *Journal of Retailing*. Vol. 71. N°4. 363-392.

- BRULHART, F. (2005). Expérience du partenariat, expérience du partenaire, connivence interpersonnelle : quel impact sur la réussite du partenariat vertical ? *M@n@gement*. Vol. 8. 167-191.
- BRULHART, F. (2002). Le rôle de la confiance dans le succès des partenariats verticaux logistiques. *Finance-Contrôle-Stratégie*. 5(4). 51-78.
- COLLETIS, G., GIANFALDONI, P., & RICHEZ-BATTESTI, N. (2005). Économie sociale et solidaire, territoires et proximité. *Revue Internationale de l'Économie Sociale*. N°296. 8-25.
- COLLETIS, G., & PECQUEUR, B. (1993). Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. N°3. 489-507.
- COLLETIS, G., & PECQUEUR, B. (2005) Révélation de ressources spécifiques et coordination située. *Revue Économie et Institution*. N°6-7. 1-16.
- DAS, T. K., & TENG, B.-S. (2000). Instabilities of strategic alliances : an internal tensions perspective. *Organization Science*. Vol. 11. N°1. 77-101.
- DE ROND, M., & BOUCHIKHI, H. (2004). On the dialectics of strategic alliances. *Organization Science*. Vol. 15. N°1. 59-69.
- DELAPIERRE, M. (1991). Les accords interentreprises ; partage ou partenariat ? *Revue d'Économie Industrielle*. N°55. 135-161.
- DELERUE, H., & BERARD, C. (2007). Les dynamiques de la confiance dans les relations interorganisationnelles. *Revue Française de Gestion*. N°175. Paris : Lavoisier. 125-138.
- DESAGE, F., & GODARD, J. (2005). Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 55. N°4. 633-661.
- DODD, E. M. (1932). For whom are corporate managers trustees? *Harvard Law Review*. Vol.45. N°7. 1145-1163.
- DURAN, P., & THOENIG, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. In : *Revue française de science politique*. 46^e année. N°4. 580-623.
- EHLINGER, S., PERRET, V., & CHABAUD, D. (2007). Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? *Revue Française de Gestion*. N°170. 155-171.
- EISENHARDT, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy Of Management Review*. Vol. 14. N°4. 532-550.
- EME, B. (2005). Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire. *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*. N°296. 18p.
- EMSOFF, J.R., & FREEMAN, R.E. (1978). Stakeholder Management. *Working Paper from the Wharton Applied Research Center*.

- ENJOLRAS, B. (2008). Fondements normatifs des organisations d'économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques. *Économie et Solidarités*. Vol. 39. N°1. 14-34.
- EPSTEIN, R. (2010). Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville. *Revue Française des Affaires Sociales*. N°1-2. 227-250.
- FORGUES, B., FRECHET, M., & JOSSERAND, E. (2006). Relations interorganisationnelles. Conceptualisation, résultats et voies de recherche. *Revue Française de Gestion*. N°164. 17-31.
- GALASKIEWICZ, J. (1985). Interorganizational relations. *Annual Review of Sociology*. Vol. 11. 281-304.
- GILLY, J.-P., & TORRE, A. (1998). Prossimità: Dinamica industriale e Territorio. Studi Francesi. Numéro spécial de *l'Industria*. N°3.
- GILLY, J.-P., & WALLET, F. (2005). Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. 699-722.
- GILLY, J.-P., & WALLET, F. (2001). Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economics spaces : the case of industrial conversion processes. *International Journal of Urban and Regional research*. Vol. 25. N°3. 553-570,
- GILLY, J.-P., & LEROUX, I. (1999). Vers une approche institutionnaliste de la dynamique des territoires. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. N°1. 93-114.
- GRANOVETTER, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*. Vol. 91. N°3. 481-510.
- GRANT, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*. Vol. 33. N°3. 114-135.
- GULATI, R. (1998). Alliances and networks. *Strategic Management Journal*. 19(4). 293-317.
- HLADY RISPAL, M. (2000). Une stratégie de recherche en gestion : l'étude de cas. *Revue Française de Gestion*. N°127. 61-70.
- HUBBARD, R., & PAQUET, G. (2009). Not in the catbird seat: pathologies of governance. *Graduate School of Public and International Affairs*. University of Ottawa.
- INGHAM, M., De VIRON, F., & TIHON, A. (2011). Proximité entre parties prenantes et alignement stratégique. Le cas de TRIODOS Belgique. *Revue Française de Gestion*. Vol. 37. N°213. 125-140.
- JABOT, F., & LONCLE, P. (2007). Dimensions territoriales des politiques de santé publique et influences sur les métiers. *Santé publique*. N°19. 521-535.

- JACOBS, S. (2008). Cross-Disciplinarization: A new talisman for evaluation? *American Journal of Evaluation*. Vol. 29. 175-194.
- JENSEN, M.C., & MECKLING, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4). 305-360.
- JONES, T. M. (1995). Instrumental stakeholder theory: a synthesis of ethics and economics. *Academy Of Management Review*. Vol. 20. N°2.
- JOSSERAND, E. (2007). Le pilotage des réseaux, fondements des capacités dynamiques de l'entreprise. *Revue Française de Gestion*. N°170. 95-102.
- LAMBE, C. J., WITTMAN, C. M., & SPEKMAN, R.E. (2001). Social exchange theory and research on business-to-business relational exchange. *Journal of Business to Business Marketing*. Vol. 8. N°3. 1-15.
- LASCOUMES, P., & LE BOURHIS, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures. *Politix*. Vol. 42. 37-66.
- LAURIOL, J., PERRET, V., & TANNERY, F. (2008a). Stratégies, espaces et territoires. Une introduction sous le prisme géographique. *Revue française de gestion*. Vol. 4. N°184.91-103.
- LAURIOL, J., PERRET, V., & TANNERY, F. (2008). L'espace et le territoire dans l'agenda de recherche en stratégie. *Revue Française de Gestion*. Vol. 34. N°184.181-198.
- LAVILLE, J.-L. (1990). L'insertion par l'activité économique. *Nouvelles pratiques sociales*. Vol. 3. N°1.
- LEFAIX-DURAND, A., POULIN, D., BEAUREGARD, R. & KOZAK, R. (2006). Relations interorganisationnelles et création de valeur. Synthèse et perspectives. *Revue Française de Gestion*. N°164.205-227.
- LELOUP, F., & al. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*. Vol. 7. 321-332.
- LOILIER, T. (2010). Innovation et territoire. Le rôle de la proximité géographique ne doit pas être surestimé. *Revue Française de Gestion*. Vol. 1. N°200. 15-35.
- LOWI, T.J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- MALO, M.C. (2001). La gestion stratégique de la coopérative et de l'association d'économie sociale. *RECMA*. N°281. 84-87.
- MARTY, F., & VOISIN, A. (2005). Les contrats de partenariats public-privée dans le domaine pénitentiaire : l'exemple britannique. *Revue Politiques et Management Public*. Vol. 23. N°2. 21-42

- MAURY, S. (2008). La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? *Actualité Juridique, Droit Administratif*. N°25. 1366-1372.
- MOHR, J., & SPEKMAN, R. (1994). Characteristics of partnership success: partnership attributes, communication behavior and conflict resolution techniques. *Strategic Management Journal*. 15(2). 152-165.
- MONTMORILLON, B. (1989). La croissance contractuelle. *Revue Française de Gestion*. N°77. 97-106.
- NOOTEBOOM, B., BERGER, H., & NOODERHAVEN, N.G. (1997). Effects of trust and governance on relational risk. *Academy Management Journal*. Vol. 40. N°2. 308-338.
- OFFNER, J.-M. (2006). Les territoires de l'action publique locale Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique*. Vol. 56. 27-47.
- PARK, S. H., & UNGSON, G. R. (2001). Interfirm rivalry and managerial complexity : a conceptual framework of alliance failure. *Organization Science*. Vol. 12. N°1. 37-53.
- PARODI, M. (2005). Économie sociale et solidaire et développement local. *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*. N°296. 26-41.
- PERROT, P. (2008). Les impasses de la contractualisation du financement public. *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*. N°309. 27-46.
- PERROUX, F. (1970). Les conceptualisations implicitement normatives et les limites de la modélisation en économie. *Économies et sociétés. Revue de l'ISEA*. 55 p.
- PERROUX, F. (1950). Les espaces économiques. *Économie appliquée. Archives de l'ISEA*. N°1. 225-244.
- PRESTON, L. E., & DONALDSON, T. (1999). Stakeholder management and organizational wealth. *Academy Of Management Review*. Vol. 24. N 4. 619-620.
- RALLET A., & TORRE, A. (2004). Proximité et localisation. *Économie Rurale*. N° 280. 25-41.
- RAULET-CROSET, N. (2008). La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue Française de Gestion*. N°184. 137-150.
- RING, P.S., & VAN DE VEN, A.H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy Of Management Review*. Vol. 19. 90-118.
- RING, P.S., & VAN DE VEN, A.H. (1992). Structuring cooperative relationship between organizations. *Strategic Management journal*. Vol. 13. 483-498.
- SAVALL, H. (1978). Compatibilité de l'efficacité économique et du développement humain. *Propos d'étape sur la régulation socio-économique dans l'entreprise par la recherche de la*

- compatibilité entre l'efficacité économique et le développement humain. *Économie appliquée. Archives de l'ISMEA. Équilibre et Régulation*. Tome XXXI. N°3-4. Genève: DROZ.
- SAVALL, H., & ZARDET, V. (1996). La dimension cognitive de la recherche-intervention : la production de connaissances par interactivité cognitive. *Revue Internationale de Systémique*.
- SHAPIRO, S. (1987). The social control of impersonal trust. *American Journal of Sociology*. Vol. 93. 623-658.
- SINE, A., & VEILLET, I. (2007). La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques. *Regards sur l'actualité*. N°335. 21-35.
- SMITH, A. (2008). À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale. *Revue Française de Science Politique*. 58(6). 1019-1027.
- TALBOT, D. (2010). La dimension politique dans l'approche de la proximité. *Géographie, Économie et Société*. Vol. 12. 125-144.
- TALBOT, D. (2006). La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays. *Développement durable et territoires*. Dossier 7 : Proximité et environnement. 45p.
- TALBOT, D. (2008). Les institutions créatrices de proximités. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. Vol. 3. 289-310.
- TORRE, A. (2010). Jalons pour une analyse dynamique des proximités. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. Vol. 3. 409-437.
- TORRE, A. (2011). Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *POUR*. N°209-210. 6p.
- TORRE, A., & CARON, A. (2005). Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage. *Économie et Institutions*. N° 6-7. 27 p.
- UZZI, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 42. N°1. 35-67.
- ZOONEKYND, S. (2004). Contribution à l'analyse d'une forme singulière d'entrepreneuriat : le cas des entreprises d'insertion. *Revue de l'entrepreneuriat*. Vol. 3. N°1. 33-46.

➤ **Articles électroniques**

- BEL, M. (2005). Politique publique décentralisée : quel rôle pour la proximité ? Le cas de l'ouverture des licences professionnelles. *Economie publique/public economics*. 26p. N°16. Mis en ligne le 21 avril 2006. <http://economiepublique.revues.org/1763>.

CARRE, C., CHOULI E. & DEROUBAIX, J. F. (2010). Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité. *Développement durable et territoires*. Dossier 7 : Proximité et environnement. 17p. Mis en ligne le 09 novembre 2010. <http://developpementdurable.revues.org/2674>.

GIANFALDONI, P. & ROSTAING F. (2010). L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance. *Politiques et management public*. Vol. 27/1. Mis en ligne le 15 janvier 2012. <http://pmp.revues.org/2178>

➤ Livres

ARGYRIS, C., & SCHON, D. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley. 356p.

BAILLY, A., BEAUMONT, C., HURIOT, J.-M., & SALLEZ, A. (1995). *Représenter la ville*. Coll. « Géo Poche ». Paris : Économica. 112p.

BALLET, J. (1997). *Les entreprises d'insertion*. PUF. Collection « *Que sais-je ?* ».

BASLE, M. (2008). *Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*. Économica. 180p

BELLET, M., KIRAT, T., & LARGERON, J.-C. (Sous la dir. de). (1998). *Approches multiformes de la proximité*. Paris : Hermès.

BERNARD, C. (1865). *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*. Éditions Flammarion. Première parution du texte.

BOLTANSKI, L., & THEVENOT, L. (1991). *De la justification, les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

BOURDIEU, P. (1992). *Réponses : pour une anthropologie réflexive*. Paris : Le seuil.

CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Fayard. pp. 418-435.

COASE, R.H. (1937). *The Nature of the Firm*. New Series. Vol. 4. N°16. Économica. pp. 386-405.

CROZIER, M. (1984). *La société bloquée* (2^e éd.). Paris : Le Seuil.

CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Le Seuil.

CROZIER, M. (1991). *État modeste, État Moderne, Stratégies pour un autre changement*. Éditions Fayard. Première édition 1987. Éditions du seuil pour l'avant propos et la postface.

D'AVENI, R. (1995). *Hyper compétition*. Préface de HELFER, J.-P. et ORSONI, J. Vuibert. 381p.

- DEFOURNY, J., FAVREAU, I., & LAVILLE, J.-L. (1998). Insertion et nouvelle économie sociale. Desclée de Brouwer, socio-économie.
- EMERY, F.E., & TRIST, E.L. (1973). Towards a social ecology. New York: Plenum.
- ENJOLRAS, B. (2001). L'économie solidaire et le marché. Modernité, société civile et démocratie. Paris : Éd. L'Harmattan. 201p.
- FREEMAN, E. (1984). Strategic Management, A stakeholder Approach. Boston : Pitman Publishing Inc.
- GAUDIN, J.-P. (2004). Vers un État régulateur ? Sciences humaines, Hors série n°44.
- GAUDIN, J.-P., & NOVARINA, G. (dir.). (1997). Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités. Paris : Éditions du CNRS. 174p.
- GILLY, J.-P., & LUNG, Y. (2005). Proximités, secteurs et territoires. Cahiers du Grès. 21p.
- GILLY, J.-P., & PERRAT, J. (2003). La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale. Les Cahiers du GRES. Cahier n° 5. 14p.
- GILLY, J.-P., & TORRE, A. (sous la dir. de). (2000). Dynamiques de proximité. Paris : l'Harmattan. 302p.
- GOUIL, H. (1999). Entreprendre en économie sociale sens des affaires ou affaires de sens ? Paris : Liaisons.
- HASSENTEUFEL, P. (2008). Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin. Coll. « U Sociologie ». 294 p. EAN : 9782200019853.
- HIRSCHMAN, A.O. (1995). Défection et prise de parole. Collection « L'espace du politique ». Paris : Fayard. 212p.
- KOENIG, G. (1996). Management stratégique : Paradoxes, interactions et apprentissages. Nathan. 544p.
- KORZYBSKI, A. (2007). Une carte n'est pas le territoire : Prolégomènes aux systèmes non aristotéliens et à la sémantique générale. Éditions de l'Éclat. Collection « Premier Secours ».
- LE MOIGNE, J.-L. (1990). La théorie du système général : Théorie de la modélisation (3^e éd). PUF. 330p.
- Le VELLY, R. (2002). La notion d'encastrement : une sociologie des échanges marchands. Sociologie du travail 44. Éditions ELSEVIER. pp. 37-53.
- LOCKE, R. (1995). Remaking the italian economy. Ithaca. New York: Cornell University Press.
- LONGHI, C., & SPINDLER, J. (2000). Le développement local. Collection politiques locales. LGDJ. 119p.

- LORIOU, M. (sous la dir. de). (1999). Qu'est-ce que l'insertion ? Entre pratiques institutionnelles et représentations sociales. L'Harmattan.
- MARSHALL, A. (1879). Elements of economics of industry. Londres: Macmillan and co. 306p.
- MARTINET, A.C. (1984). Management stratégique : organisation et politique. Paris : MCGRAW-HILL.
- MOLES, A., & ROHMER, E. (1978). Psychologie de l'espace. Éditions CASTERMAN. Coll. « Synthèses contemporaines ». 2^e édition revue et augmentée. 245p.
- MOORE, J.F. (1996). The Death of Competition – Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems. Harper Business. 297p.
- MORGENSTERN, O., & VON NEUMANN, J. (1944). Theory of Games and Economic Behavior (1^e éd.). PUP.
- MORIN, E. (1996). Introduction à la pensée complexe. Avant-propos. ESF éditeur.
- MORIN, E. (1977). La méthode : tome 1, La nature de la nature. Paris : Éditions du seuil. 410p.
- MULLER, P. (2004). Les politiques publiques (5^e éd.). Paris : PUF. Coll. « que sais-je ? ». 128p.
- NALEBUFF, B., & BRANDENBURGER, A. (1996). La Co-opétition : Une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération. Village Mondial. 320p.
- PERRET, B., & ROUSTANG, G. (1993). L'économie contre la société : affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle. Éditions du seuil.
- PERROUX, F. (1969). L'économie du XX^e siècle. Presse universitaire de Grenoble. 1^{ère} édition, 1961. 3^{ème} édition augmentée.
- PERROUX, F. (1973). Pouvoir et économie. Paris : Bordas.
- PERRY, M. (1999). Small firms and network economies. London: Routledge.
- PFEFFER, J., & SALANCIK, G.R. (1978). The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York: Harper & Row.
- PIAGET, J. (2005). L'épistémologie génétique. PUF. Coll. « Que sais-je ? », 6^e édition. 128p.
- PIAGET, J. (sous la dir. de). (1967). Logique et connaissance scientifique. Collection Encyclopédie de la Pléiade. N° 22. Gallimard.
- PORTER, M.E. (1985) Competitive Advantage. New York: Free Press.
- ROSSI, P.H., LIPSEY, M.W., & FREEMAN, H.E. (2004). Evaluation: A Systematic Approach, SAGE Publications, Inc *Seventh Edition*. 480p.
- SAVALL, H., & ZARDET, V. (1987). Maitriser les coûts et les performances cachés : le contrat d'activité périodiquement négociable. Économica.

- SAVALL, H., & ZARDET, V. (1991). Maîtriser les coûts et les performances cachés. Le contrat d'activité périodiquement négociable. *Économica*. 1987, 2^e édition. Préface de Marc-André LANSELLE.
- SAVALL, H., & ZARDET, V. (1995). Ingénierie stratégique du roseau (2^e édition). Préface de Serge Pasquier. Édition *Économica*.
- SAVALL, H., ZARDET V., & NOGUERA F. (2006). Cas de recherche-intervention de trois territoires pilotes de la Région Rhône-Alpes. *Le Management du développement des territoires*. *Économica*.
- SAVALL, & H., ZARDET, V. (2004). Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique. *Économica*. 432p.
- SCHELLING, T.C. (2006). *The strategy of conflict*. Harvard University Press. 309p.
- SOROKIN, P.A. (1956). *Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences*. Chicago: Henry Regnery.
- TETLOCK, P.E. (2005). *Expert Political Judgment. How good is it? How can we know?* Princeton University Press. 238p.
- THOMAS, J.-N. (2008). *Partenariat et économie des territoires. Le difficile apprentissage*. Hermès Science Publications. Lavoisier.
- VAN GENNEP, A. (2011). *Les rites de passage*. Première édition 1909. Réédition. Coll. PICARD. 316 p.
- VEBLEN, T. (1970). *Théorie de la classe de loisir*. Édition Gallimard.
- WALTON, R., & McKERSIE, R. (1965). *A behavioral theory of labor negotiations*. Beverly Hills: Sage Publications.
- WEICK, K.E. (1979). *The social psychology of organizing* (2nd ed.) New York: McGraw-Hill Inc. 294p.
- WILLIAMSON, O.E. (1994). *Les institutions de l'économie*. Préface de GHERTMAN, M. Paris : Inter Editions. 404p.
- WILLIAMSON, O.E. (1975) *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. Free Press. 288p.
- WILLIAMSON, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press. 468p.
- YIN, R.K. (1994). *Case study research design and method*. Sage Publications.

➤ **Chapitres et ouvrages collectifs**

- AYDALOT, P. (1984). À la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux. In P. Aydalot (Ed.), *Crise et espace* (pp.38-59). Paris : Économica.
- BONNET, M., & ZARDET, V. (2008). Partenariat public-privé. Contribution à l'ouvrage, *Comment vivre ensemble : conditions économiques de la démocratie* (pp. 151-170). XI^e journée François Perroux. ISEOR Éditeur.
- BORIES-AZEAU, I., FABRE, C., FAILLENET, P., & LOUBES, A., (2008). La contribution de l'animateur dans la production et la mobilisation du capital social au sein d'un réseau inter-firmes. In Éd. M. Lecoutre et P. Lièvre, *Management et réseaux sociaux* (pp. 279-289). Hermès Lavoisier. Chap. 6.
- BOUBA-OLGA, O., & ZIMMERMANN, J.-B. (2004). Modèles et mesures de la proximité. In B. Pecqueur et J.-B. Zimmermann, *Économie de proximités* (pp. 89-111). Hermès.
- COLLETIS-WAHL, K., & PERRAT, J. (2004). Proximités et dynamiques spatiales. In B. Pecqueur et J.-B. Zimmermann, *Économie de proximités*. Paris : Hermès-Lavoisier. 264p.
- DEBARBIEUX, B. (2003). Territoire. In J. Lévy et M. Lussault (Éd.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (pp. 910-912). Éditions Belin.
- DEFALVARD, H., & LAMBERT, F. (1999). Acteurs et institutions de l'économie de l'insertion : bilan et perspectives. Dans Gazier, Outin, Audier (Éds), *L'économie sociale : formes d'organisation et institutions*. Tome 1. L'Harmattan, Logiques Économies.
- DENZIN, N.K., & LINCOLN, Y.S. (1994). Introduction: Entering the field of qualitative research. In N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 1-17). Thousand Oaks: Sage Publications.
- DOUILLET, A.-C., FAURE, A., & NÉGRIER, E. (2015). Trois regards sur les politiques publiques vues du local. L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* (pp. 319-348). Sciences Po Les Presses, <halshs-01116857>
- DURAN, P., & HERAULT B. (1992). L'administration à la découverte du politique : l'équipement en décentralisation. In *annuaire des collectivités locales* (pp. 5-25). Tome 12.
- EME, B. (2006). La question de l'autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique. J.-N. Chopart, G. Neyret et D. Rault (dir.), *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire* (pp. 171-203). Paris : La Découverte. 288p.
- GIRIN, J. (1989). L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations. In AFCET, Collège de systémique, École Centrale de Paris, *La recherche-action en action et en question*. 10p.

GUNDOLF, K., & JAOUEN, A. (2008). Les relations interorganisationnelles des PME. Chapitre 2, *La gestion des alliances asymétriques : l'influence des réseaux interpersonnels* (pp. 45-67). Lavoisier.

HAMDOUCH, A. (2005). Émergence et légitimité des institutions, coordination économique et nature de la rationalité des agents (pp. 227-259). Routledge, Taylor & Francis group. Innovation. Vol. 18, n° 2.

HATCHUEL, A. (2000). Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective. In : David, Hatchuel et Laufer (Éds.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion, éléments d'épistémologie de la recherche en management* (pp. 7-43). Vuibert. Collection FNEGE. Chapitre 1.

KIRAT, T., & LUNG, Y. (1995). Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage. In N. Lazaric et J.-M. Monnier (Éds), *Coordination économique et apprentissage des firmes*. Paris : Économica.

LANSITI, M., & LEVIEN, R. (2004). *The Keystone Advantage. What the New Dynamics of Business Ecosystems Mean for Strategy, Innovation, and Sustainability*. Harvard Business School Press, 255p. In J. Lauriol, V. Perret, F. Tannery, *L'espace et le territoire dans l'agenda de recherche en stratégie* (pp.181-198). Revue Française de Gestion. Vol. 34. N°184, 2008.

LAURIOL, J. (2006). Entreprises, territoires et développement durable. In :Heurgon (Coord.), Landrieu, *Le développement durable, Colloque de Cerisy*. Éditions de l'Aube. Essai. 394p.

LAVILLE, J.-L. (2008). La gouvernance au-delà du déterminisme économique. C. Hoarau et J.-L. Laville (dir.), *La gouvernance des associations* (pp. 9-25). Paris : Erès.

MARIE, M. (2005). L'anthropologie et ses territoires : qu'est-ce qu'un territoire aujourd'hui ? In : *Espaces et Sociétés* (pp. 177-198). N°119.

PECQUEUR, B. (1996). Processus cognitifs et construction de territoires économiques. In : B. Pecqueur (Éd.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques* (pp. 209-226). Paris : L'Harmattan.

PECQUEUR, B., & ZIMMERMANN J.-B. (2004). Les fondements d'une économie de proximités. Introduction à l'ouvrage collectif, *Économie de proximités* (pp. 13-41). Édition Lavoisier/Hermès sciences.

PESQUEUX, Y. (2002). Organisations : modèles et représentations. Chapitre 14, *Le modèle systémique de l'organisation* (pp. 365-387). PUF Gestion.

RALLET, A. (2002). L'économie de proximité. Propos d'étape. In : A. Torre (Éd.), *Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement* (pp. 11-25). N°33, Le local à l'épreuve de l'économie spatiale.

Société d'Économie Politique et d'Économie Sociale de Lyon (2008). Construire Lyon métropole. Renforcer le travail en équipe entre Lyon et les villes environnantes pour créer une métropole multipolaire. Synthèse des travaux de la session 2007-2008, SEPL. 168p.

TORRES, O. (2007c). Approche explicative du comportement caractéristique des PME : le principe proxémique. In : L.J. Filion (Sous la dir. de), *Management des PME* (pp. 35-46). Québec : Pearson.

WILLIAMSON, O.E. (2001). Préface in P. Joffre et O. Germain, *La théorie des coûts de transaction : Regard et analyse du management stratégique* (pp. IX-X). Vuibert-Vital Roux. 236p.

➤ Actes de colloques et congrès

AGGERI, F & ACQUIER, A. (2005). La théorie des Stakeholders permet-elle de rendre compte des pratiques d'entreprises en matière de RSE ? Communication, session semi-plénière. AIMS. Angers.

ARNAUD, C. (2013). Approche fonctionnelle des évènements culturels : pour un management territorial dans la proximité. ASRDLF. *50^e Colloque Culture, patrimoine et savoirs*. Mons. 20p.

ASSELINÉAU, A & CROMARIAS, A. (2009). Le lien entre innovation et coopération de proximité dans les PME : le cas du Naturopôle. 6^{èmes} journées de la proximité, Poitiers. 16p.

BEHAR, D. (1999). Les enjeux du territoire. Intervention lors des Journées d'études Territoires et sécurité. ENA. Paris.

BERTRAND, N., GORGEU, Y & MOQUAY, P. (2001). Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale. Les 3^e journées de la proximité, *Nouvelles Croissances et territoires*. Paris. 18p.

BOCQUET, R & MOTHE, C. (2009). Gouvernance des pôles de compétitivité de PME : la place des institutions publiques en question. XVIII^e Conférence de l'AIMS. Grenoble. 21p.

BOUGLET, J. (2005). La gestion des attentes comme contribution à la théorie des parties prenantes. Communication, session semi-plénière. AIMS. Angers.

BRETECHE, P. & ARNAUD C. (2010). Émergence de nouvelles modalités managériales : une analyse par les projets de territoire. *Troisième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public*. Tunis. 31p.

CASTEIGTS, M. (2003). Le management territorial stratégique. Version révisée. 7ème colloque international du GRET : *Gouvernance et conduite de l'action public au 21ème siècle*. Rabat.

COLLETIS, G., COURLET, C & PECQUEUR, B. (1992). Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés. Actes du colloque. Grenoble.

FABRE, P. (2006). Les associations face aux communes : quels leviers d'actions pour l'appropriation des ressources ? Journée de recherche : *Quel management pour les associations ?* IAE de Tours.

FOURCADE, C. (2008). Stratégies de coopération de proximité : des modes d'innovation organisationnelle en PME ? 9^e CIFEPME, *L'entrepreneur et la PME, vecteurs de changement et d'innovation*. Louvain. 17p.

FRECHET, M. (2003). Les conflits dans les partenariats d'innovation : essai de propositions. Actes de la XII^e Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique. Les Côtes de Carthage.

FROEHLICHER, T. & BARONCELLI, A. (1998). L'enchevêtrement des formes organisationnelles, marchés, hiérarchie, réseau. VII^e conférence internationale AIMS. Louvain. 18p.

GILLY, J.-P. & PECQUEUR, B. (1997). Régulation et territoire, une approche des dynamiques institutionnelles locales. Deuxièmes Journées de la Proximité : *Proximités et coordination économique*. Lyon. 19p.

KASBAOUI, T. & NECHAD A. (juin 2012). Innovation, territoire et proximité. *Forum de l'Association des Economistes tunisiens 2012, Croissance, emploi et répartition dans un contexte de mondialisation*. Hammamet. 19p.

KRIEF, N. (2005). Le rôle du chercheur en sciences de gestion : éléments pour une « intersubjectivité contradictoire » en audit social. 23^e Université d'été de l'Audit Social. Lille. 12p.

LARRUE, C. (avril 1998). Politiques publiques et territoires : les enseignements de l'analyse de politique publique. Intervention dans le cadre du Colloque, *Gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique* (pp. 85-91). Clermont-Ferrand.

LEFEBVRE, R. (2006). Une culture partagée du territoire ? Les capitales européennes de la culture. L'exemple de Lille 2004. Association Française de Science Politique, Groupes « Politiques publiques » et « Local et Politique », journées d'études les 15 et 16 juin 2006 : *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*. Institut d'Étude Politiques de Grenoble. 5p.

MERCIER, S. (2001). L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature. X^{ème} conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique (pp. 1-24). Université Laval. Québec.

RALLET, A. (1999). L'économie de proximité. Première version du texte présentée à l'École-chercheur INRA, *Économie Spatiale et Régionale*. Le Croisic.

SAVALL, H. & ZARDET, V. (2014). La théorie du socle stratégique et l'effet de levier de la cohésion. 5^{ème} colloque et séminaire doctoral international de l'ISEOR – AOM. France. 27p.

SAVALL, H & ZARDET, V. (avril 2006). Théorie socio-économique des organisations : impacts sur quelques concepts dominants dans les théories et pratiques managériales. *Acte du colloque et séminaire doctorale international organisé en partenariat entre l'ISEOR et l'Academy of Management (Etats-Unis). Division « Organization Developement and Change »*. Lyon.

TALBOT, D. (2009). L'approche par la proximité : quelques hypothèses et éléments de définitions. XVIII^e conférence de l'AIMS. Grenoble. 25p.

VOYANT, O. (2005). La production de connaissances d'intention scientifique : le principe de contingence générique appliqué à l'audit social. 23^e Université d'été de l'Audit Social. Lille. 10p.

WASMER, E. (2011). Evaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ? *Colloque interdisciplinaire « Aménagement – Droit – Economie – Géographie – Sociologie – Statistiques » Territoires, Emploi et Politiques Publiques*. Université de Metz. 22p.

ZARDET, V., & NOGUERA, F. (2006). Mythe et réalité de la contractualisation de l'action publique : cas de contrats de développement territoriaux. *Colloque « nouveaux regards sur le management public »*. Université Montpellier 1.

ZARDET, V & PIERRE, X. (2007). Distance spatiale et cognitive entre acteurs impliqués dans le management d'un territoire. Atelier de l'AIMS : Stratégies, Espaces et Territoires, « *Loin, proche : la dimension spatiale dans le management des organisations* ». Orléans.

➤ **Mémoires, thèses et HDR**

BERNADET, A.C. (1997). *Contribution des pratiques de toilettage à l'amélioration de la qualité du fonctionnement des organisations*. Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en sciences de gestion. Lyon. Université Lyon 2.

BONNET, D. (2007). *Le pilotage de la transformation en environnement de coopération inter-organisationnelle : essence socio-économique de la transformation et des stratégies de*

transformation. Thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Henri SAVALL. Université Jean Moulin Lyon 3. I.A.E de Lyon.

BONNET, M. (1987). *Liaisons entre organisation du travail et efficacité socio-économique. Analyse d'expérimentations dans des services de fabrication en milieu industriel*. Thèse de doctorat d'État en sciences de gestion, Université Lumière Lyon 2, Lyon.

BROGGIO, C. (2013). *Territoire, le contrat caché ?* Dossier d'Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie et Aménagement du Territoire. Université Jean Moulin. Lyon 3. 350p.

CHABIN, Y. (2001). *La cohérence entre représentations de la performance et contrôle : le cas des entreprises intégrées de la grande distribution alimentaire*. Thèse de doctorat en sciences de gestion. Université de Montpellier 2. Montpellier.

KHENNICHE, S. (2010). *Contribution à l'étude de la dynamique coopérative intra-organisationnelle : analyse croisée des coopérations transversales, verticales et horizontales : cas d'expérimentation*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Yvon PESQUEUX et Véronique ZARDET. CNAM Paris

PIERRE, X. (2010). *Pilotage institutionnel des coopérations interorganisationnelles dans la mise en œuvre des stratégies territoriales : cas d'acteurs de l'efficacité énergétique et du développement durable*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Henri SAVALL. CNAM. Paris.

➤ **Rapports**

« *Lever les obstacles aux promesses de l'IAE* », rapport au Ministre chargé de l'emploi réalisé par un groupe expert du Conseil national de l'insertion par l'activité économique. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. 14 juin 2007.

« *Le financement de l'Insertion par l'Activité Économique* », rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Paris. 31 janvier 2013. 59 p.

Table des Encadrés

<i>Encadré 1 : Fiche descriptive du Cas 1</i>	48
<i>Encadré 2 : Fiche descriptive du Cas 2</i>	50
<i>Encadré 3 : Fiche descriptive du Cas 3</i>	54
<i>Encadré 4 : Quelques actions en chiffres</i>	55
<i>Encadré 5 : Fiche descriptive du Cas contraste</i>	55
<i>Encadré 6 : Réseaux et Inter-Réseaux de l'IAE</i>	99
<i>Encadré 7 : Le rôle des partenaires publics et privés du secteur de l'IAE</i>	100
<i>Encadré 8 : Extraits du compte-rendu du CA du 24/03/2011 de l'Inter-Réseaux</i>	127

Table des Figures

<i>Figure 1 : Le trèfle socio-économique (SAVALL, 1978)</i>	34
<i>Figure 2 : Trois terrains d'observation scientifique</i>	44
<i>Figure 3 : Cas 2 : une organisation partenariale</i>	51
<i>Figure 4 : Les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE)</i>	98
<i>Figure 5 : Le parcours théorique d'insertion du dispositif d'IAE</i>	101
<i>Figure 6 : Les conditions nécessaires et indispensables à un processus coopératif favorable</i>	204
<i>Figure 7 : Approche synoptique de la méthode</i>	206
<i>Figure 8 : Les freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées</i>	227
<i>Figure 9 : Représentation graphique du Cas n°1 (Tableau 13)</i>	236
<i>Figure 10 : Représentation graphique du Cas 2 (Tableau 14)</i>	244
<i>Figure 11 : Représentation graphique du Cas 3 (Tableau 15)</i>	250
<i>Figure 12 : Synthèse des résultats obtenus dans les trois Cas d'analyse</i>	253
<i>Figure 13 : Acteurs-clés et lieux d'expression de la gouvernance territoriale</i>	271
<i>Figure 14 : Les cinq dysfonctionnements qui perturbent le pilotage du système IAE</i>	287
<i>Figure 15 : Exemple de contractualisation entre la DIRECCTE et une SIAE (simulation)</i>	316

Table des Tableaux

<i>Tableau 1 : Le coût de l'IAE pour les pouvoirs publics</i>	23
<i>Tableau 2 : Le corps d'hypothèses</i>	30
<i>Tableau 3 : Les deux phases de la construction de notre recherche et leurs objectifs</i>	46
<i>Tableau 4 : Synthèse de la phase préparatoire de la recherche</i>	56
<i>Tableau 5 : Les acteurs rencontrés</i>	58
<i>Tableau 6 : Actes I et II de la décentralisation</i>	77
<i>Tableau 7 : Quelques chiffres-clés de l'IAE</i>	106
<i>Tableau 8 : Profil des salariés en insertion à leur entrée dans une SIAE</i>	108
<i>Tableau 9 : Situation des bénéficiaires à leur sortie du dispositif</i>	114
<i>Tableau 10 : Nouvelles modalités de financement par type de SIAE (2014)</i>	137
<i>Tableau 11 : Évaluation de la part modulée de l'aide au poste d'insertion (2014)</i>	137
<i>Tableau 12 : Cas contraste : convergences/spécificités des résultats obtenus sur l'analyse des freins aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées</i>	230
<i>Tableau 13 : Analyse du Cas 1 sur la base de notre « modèle »</i>	236
<i>Tableau 14 : Analyse du Cas 2 sur la base de notre « modèle »</i>	244
<i>Tableau 15 : Analyse du Cas 3 sur la base de notre « modèle »</i>	250
<i>Tableau 16 : Synthèse des résultats obtenus dans les trois Cas d'analyse</i>	253
<i>Tableau 17 : Le niveau de validation du corps d'hypothèses</i>	332

Table des Matières

CHAPITRE INTRODUCTIF	11
0.1. La lutte contre l'exclusion : une question de moyens ?	13
0.2. Une recherche motivée par l'importance des enjeux	15
0.3. Les pratiques de coopération inter-organisationnelle territorialisée comme objet de recherche	17
0.4. L'Insertion par l'Activité Économique : de quoi parle-t-on ?	19
0.5. De la problématique à l'hypothèse centrale de la recherche	25
0.6. Le corps d'hypothèses : un outil de structuration de la recherche.....	28
0.7. Les cadres théoriques retenus : la Théorie Socio-Économique des Organisations et l'Économie de la Proximité.....	31
0.8. Le choix d'une posture épistémologique	39
0.9. Les études de cas cliniques comme cadre méthodologique général.....	42
0.10. La méthodologie opératoire de la recherche.....	47
0.11. Le plan de la thèse.....	60
PARTIE I Le dispositif d'Insertion par l'Activité Économique	63
Introduction de la Partie I.....	65
CHAPITRE I La territorialisation du dispositif d'IAE	67
1.1. Des politiques publiques à l'action publique locale	69
1.1.1. La notion de politiques publiques	69
1.1.2. Le rôle de l'État : du producteur au régulateur de politiques publiques	75
1.1.2.1. Actes I et II de la décentralisation	77
1.1.2.2. L'Acte III de la décentralisation	78
1.1.3. La territorialisation des politiques publiques.....	82
1.1.3.1. La polymorphie du concept de territoire	82
1.1.3.2. La carte n'est pas le territoire	86
1.1.3.3. La question du « bon » échelon territorial de l'action publique.....	87
1.1.3.4. La territorialisation : un changement de paradigme.....	91
1.2. La territorialisation du dispositif d'IAE	94
1.2.1. Le déploiement territorial du dispositif d'IAE	94

1.2.1.1. Le cadre juridique de référence et le champ des compétences territoriales	94
1.2.1.2. Les acteurs impliqués dans le parcours théorique du dispositif d'IAE.....	97
1.2.2. Le parcours théorique	101
1.2.3. Quelques chiffres-clés de l'Insertion par l'Activité Économique	105
1.2.4. Les instances de gouvernance territoriale de l'IAE	109
1.2.5. Le dialogue de gestion et la mesure de la performance	113
CHAPITRE II De l'efficacité/efficience de la territorialisation du dispositif d'IAE.....	117
2.1. Les effets pervers de la rationalité politique	119
2.1.1. La question de la pertinence d'un diagnostic territorial peu partagé.....	119
2.1.2. La réforme des politiques publiques : le « diable » se cache dans les détails	123
2.1.3. L'État perturbe le fonctionnement du secteur de l'IAE	126
2.1.4. Un réseau fragilisé et des compétences à renforcer.....	129
2.1.5. La montée en professionnalisme est une nécessité	132
2.2. Financement et évaluation : une relation à discuter	136
2.2.1. Les imperfections du financement du dispositif d'IAE.....	136
2.2.1.1 L'aide au poste modulable mode d'emploi.....	136
2.2.1.2 La permanence des financements croisés	138
2.2.1.3. Florilège de dysfonctionnements observés.....	141
2.2.2. L'Évaluation, un espace de négociation conflictuel	145
2.2.2.1. Les critères d'évaluation en question	145
2.2.2.2. Ce que l'évaluation n'évalue pas.....	148
2.2.2.3. Les dangers d'un management par les seuls résultats.....	150
2.3. Le parcours d'insertion : une réalité opérationnelle qui nuit à la performance	152
2.3.1. Le parcours théorique à l'épreuve du réel	152
2.3.1.1. La sociologie des publics accueillis.....	153
2.3.1.2. Les lacunes de la procédure d'agrément	154
2.3.1.3. Le nécessaire renforcement du rôle de Pôle Emploi.....	156
2.3.1.4. La formation, le parent pauvre du dispositif d'IAE.....	160
2.3.2. Le dispositif d'IAE : un bilan en demi-teinte.....	162
2.3.2.1. Des bénéficiaires « piégés » dans le processus d'Insertion par l'Activité Économique	162
2.3.2.2. Les sorties dynamiques sont-elles durables ?	164
2.3.2.3. Des besoins partiellement satisfaits.....	167
Conclusion de la Partie I	171

PARTIE II Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles dans le dispositif d'IAE . 175

Introduction de la Partie II..... 177

CHAPITRE III Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE ... 179

3.1. Des relations aux coopérations inter-organisationnelles territorialisées	181
3.1.1. Les relations inter-organisationnelles territorialisées.....	182
3.1.1.1. La notion de relations inter-organisationnelles territorialisées.....	182
3.1.1.2. Des relations inter organisationnelles motivées par l'intérêt.....	186
3.1.2. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées.....	189
3.1.2.1. La coopération : un concept souvent mobilisé, mais assez peu abordé dans sa réalité fonctionnelle	190
3.1.2.2. Une définition des coopérations inter-organisationnelles territorialisées	193
3.1.2.3. Les conditions d'une coopération inter-organisationnelle favorable	193
3.1.2.3.1. Les relations interpersonnelles favorisent l' <i>affectio societatis</i>	194
3.1.2.3.2. La nécessité d'une « <i>proximité organisée</i> »	196
3.1.2.3.3. La confiance : un fertilisant coopératif.....	200
3.1.2.3.4. Les vertus de la complémentarité	202
3.1.2.3.5. Lorsque le temps fait son œuvre !	203
3.2. Les coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE	205
3.2.1. Le secteur de l'IAE : une réalité coopérative dysfonctionnelle	207
3.2.1.1. Le manque d'unité crée les conditions de l'isolement.....	207
3.2.1.2. Les a priori agissent comme des répulsifs coopératifs.....	210
3.2.1.3. La concurrence n'a pas que des vertus	214
3.2.1.4. La forte dépendance aux institutionnels crée les conditions d'une coopération inter-organisationnelle subie	219
3.2.1.5. Le poids de l'histoire ancre durablement les comportements corporatistes	221
3.2.1.6. La divergence d'objectifs stratégiques confine les acteurs au « repli sur soi »	223
3.2.1.7. Le coût psychologique de l'engagement coopératif	226
3.2.2. Cas contraste : vers une identification des <i>invariants</i>	228
3.2.3. Des coopérations inter-organisationnelles territorialisées dans le dispositif d'IAE.....	232
3.2.3.1. Analyse du Cas 1.....	233
3.2.3.2. Analyse du Cas 2	238
3.2.3.3. Analyse du Cas 3.....	245

3.2.3.4. Cadre des coopérations inter-organisationnelles et performance socio-économique : un lien étroit.....	252
--	-----

CHAPITRE IV Le pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées : analyse et proposition d'amélioration 259

4.1. Du gouvernement à la notion de gouvernance territoriale	261
4.1.1. Les notions de gouvernement, gouvernance, coordination et pilotage.....	261
4.1.2. La notion de gouvernance territoriale	265
4.2. Les pratiques de gouvernance territoriale et de pilotage dans le secteur de l'IAE.....	270
4.2.1. L'organisation de la gouvernance territoriale dans le secteur de l'IAE.....	270
4.2.2. La gouvernance territoriale de l'IAE en pratique	273
4.2.2.1. Le CDIAE n'assure que le volet technico-administratif de sa mission.....	274
4.2.2.2. Le dialogue de gestion : un organe de reconduction de l'existant	277
4.2.2.3. La bonne compétence n'est pas toujours mobilisée au bon endroit.....	280
4.2.2.4. De la difficulté du management d'« électrons libres »	282
4.2.2.5. La qualité des outils de gestion en question	284
4.2.2.6. L'efficacité/efficience du dispositif d'IAE, à l'aune des dysfonctionnements observés	288
4.2.3. Trois études de cas comme cadre d'analyse des pratiques de pilotage	293
4.2.3.1 Analyse du Cas 1.....	293
4.2.3.2. Analyse du Cas 2.....	295
4.2.3.3. Analyse du Cas 3.....	302
4.2.3.4. Type de pilotage mis en œuvre et performance socio-économique : une relation directe ?.....	304
4.3. La contractualisation : un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles territorialisées	307
4.3.1. De l'intérêt de contractualiser	307
4.3.2. Proposition d'un outil d'activation du pilotage des coopérations inter-organisationnelles	310
4.3.2.1. L'obtention d'un « consensus opératoire » : une condition nécessaire	310
4.3.2.2. Un contrat négocié et périodiquement négociable	311
4.3.2.3. Les caractéristiques du contrat et les modalités de sa mise en œuvre	313
4.3.2.4. Quelques exemples de résultats attendus de cette contractualisation.....	317
Conclusion de la Partie II	319

Conclusion générale	323
Bibliographie	339
Table des Encadrés	355
Table des Figures	357
Table des Tableaux	359
Table des Matières	361
Table des Annexes	367
Annexes	369

Table des Annexes

<i>Annexe 1 : Diagnostic qualitatif de l'étude exploratoire (Phase 1)</i>	371
<i>Annexe 2 : Nomenclature générale thèmes/sous-thèmes de dysfonctionnements</i>	403
<i>Annexe 3 : Synthèse des idées-clés 2^e terrain de recherche</i>	405
<i>Annexe 4 : Plan de modernisation de l'IAE</i>	437
<i>Annexe 5 : Accord - cadre de novembre 2011</i>	441
<i>Annexe 6 : Convention d'objectifs et de moyens</i>	469
<i>Annexe 7 : Annexe à la convention d'objectifs et de moyens</i>	483
<i>Annexe 8 : Réforme du financement de l'IAE (2014)</i>	487
<i>Annexe 9 : Exemple de fiche de résolution</i>	493

Annexes

Diagnostic qualitatif

Auprès de 15 organisations de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) d'un département français.

Les thèmes centraux abordés lors des entretiens :

- De quelle façon les acteurs de l'IAE collaborent-ils, coopèrent-ils et se coordonnent-ils sur le territoire de référence ?
- Quelle est la gouvernance en place et qui pilote l'ensemble des dispositifs d'IAE ?

243 phrases témoins classées suivant la nomenclature générale des thèmes et des sous-thèmes de dysfonctionnements, définie par la méthode socio-économique, développée au sein de l'ISEOR.

Pour faciliter l'identification des idées-clés, ces dernières sont identifiées par des puces et en caractères gras. De leur côté, les phrases témoins seront présentées en *italique* et entre guillemets.

Conditions de travail

Aménagement et agencement des territoires

- **Le territoire administratif est un espace non homogène, au périmètre flou.**

« Dans l'organisation administrative, il y a un non-sens. La formation est gérée au niveau de la région, le RSA au niveau du département. Alors quid de la formation pour les bénéficiaires du RSA » - Vice-président – SIAE

« *La notion de territoire est mouvante avec les projets* » - Directeur - Institution

« *Il y a des territoires très pauvres en structures d'insertion* » Conseiller – Institution

« *Quand on regarde de plus près au niveau des territoires, on se rend compte que certains d'entre eux ne sont pas pris en considération dans l'IAE. Il y a certes un vrai besoin social, mais il n'y a pas de marché économique sur ces territoires* » - Président - SIAE

▪ **Le territoire administratif est une contrainte avec laquelle nous devons composer.**

« *Je ne me pose pas la question de savoir si le découpage territorial est pertinent. C'est un état de fait et je ne veux pas dépenser d'énergie à lutter contre des moulins à vent* » - Président - SIAE

▪ **Le territoire administratif est un espace conflictuel.**

« *Si le territoire est la bonne norme d'action, il n'en demeure pas moins un espace conflictuel car on vend des heures* » - Directeur – Ensemblier

« *Au sein de notre réseau, il y a des frictions qui sont des luttes pour le conventionnement de territoires. Ces batailles sont accentuées par l'aggravation de la crise économique* » - Président – Tête de réseau

« *Lorsqu'on se regroupe, on nous reproche de vouloir devenir un monopole sur le territoire.* »
Président - SIAE

▪ **La délimitation d'un espace territorial d'action est cohérente et indispensable.**

« *Il faut bien délimiter le territoire pour limiter l'anarchie que représenterait la concurrence sauvage entre SIAE* » - Président – SIAE

« *Quand on intervient dans le service à la personne, la proximité territoriale est déterminante, si l'on veut être capable d'assurer un suivi efficace, ce pourquoi nous sommes financés* » -
Directeur SIAE

▪ **La notion de territoire ne règle pas pour autant tous les problèmes et en particulier ceux liés aux phénomènes de concurrence entre les acteurs.**

« La notion de territoire est obsolète, car elle ne règle pas les problèmes de concurrence. Les concurrents des AI dans les services à la personne sont des particuliers payés par des CESU, et par définition, ils ne connaissent pas de limite territoriale au sens administratif du terme » - Expert

Matériel et fournitures

- Aucune mention

Nuisances

- **Les dysfonctionnements administratifs de l'État fragilisent les SIAE.**

« Nous sommes obligés d'avancer l'argent pour travailler, ce qui nous occasionne des découverts et nous crée des problèmes avec nos banques » - Directeur - Ensemblier

« Pour les AI, le législateur a imposé l'agrément par commune, donc il faut le demander à chaque fois à un interlocuteur différent » - Directeur SIAE

Conditions physiques de travail

- Aucune mention

Charge physique de travail

- Aucune mention

Horaires de travail

- Aucune mention

Ambiance de travail

- **Les « a priori » et les différences de perception des acteurs sont la source d'incompréhension, de méfiance et de défiance.**

« Beaucoup d'acteurs sont enfermés dans leur propre logique et ont de gros a priori sur les autres » - Délégué régional – Tête de réseau

« Nous souhaitons être la représentation départementale du COORACE, mais ce dernier n'a pas voulu pour des divergences de perception du territoire. Pour eux, le territoire de référence est la région » - Président – Tête de réseau

« Les ACI jouent beaucoup trop personnel » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Dans les inter-réseaux, les ACI sont marginalisés et ils ont le plus grand mal à y entrer, car ils sont considérés comme de l'occupationnel » - Directeur adjoint - SIAE

« Plutôt que de nous accepter au sein de l'Inter-Réseaux, ils se disent : quelle est l'incidence pour nous d'insérer la FNARS au sein de l'IRIAE ? Plutôt que de se dire, plus on est et plus on est fort » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Pour les petites associations, orientées sur les aspects sociaux, pour vivre heureux, il faut vivre caché et surtout très loin du méchant loup capitaliste » - Directeur adjoint - SIAE

▪ **L'IAE est un secteur sous tension.**

« Nous sommes toujours en tension au sein d'un système difficilement unifié. On sent que cela peut exploser assez facilement » - Président – Tête de réseau

« Nous devrions être mieux considérés. Nous ne sommes plus dans le militantisme, ni dans le don, nous sommes des PME à part entière » - Directeur Ensemblier

« Il arrive que les acteurs claquent la porte d'organisations, car ils ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur les nouvelles modalités de fonctionnement » - Délégué régional – Tête de réseau

« Ce qui coince avec la FNARS, c'est que nous sommes inscrits dans l'action et pas dans le politique, mais surtout c'est le statut particulier des ACI face aux autres acteurs qui se considèrent comme moins favorisés » - Chargé de mission IAE – Inter-Réseaux

« Dans le milieu associatif, les egos sont particulièrement importants » - Président – SIAE

- **Les enjeux économiques créent une pression concurrentielle peu propice à un climat de bonne entente.**

« *Les relations sont compliquées dans l'IRIAE, car ils n'arrivent pas à s'entendre sur le fait d'accueillir la FNARS et très vite les enjeux de concurrence se sont faits sentir entre les acteurs* » - Expert

« *Face aux batailles territoriales de nos AI, j'ai été obligé d'agir en médiateur pour que les personnes acceptent de se reparler et cessent de se marcher dessus* » - Président – Tête de réseau

« *Pour accepter de faire ensemble encore un meilleur travail, il faudra accepter de dépasser nos logiques économiques personnelles* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

Organisation du travail

Répartition des tâches, des missions, des fonctions

- **Les acteurs sont nombreux et hétérogènes.**

« *Il y a trop d'acteurs dans ce secteur* » - Directeur – Institution

« *C'est impressionnant le nombre de Chargés de mission en exercice sur le territoire* » - Délégué régional – Tête de réseau

« *Les acteurs sont dispersés et de petite taille, le plus souvent* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« *Le fait d'être gros sur le territoire, ça a du sens. C'est comme être leader sur son marché en économie marchande* » - Président – Tête de réseau

« *Vous savez, en France, il y a plus de contrôleurs que d'acteurs !* » - Président – SIAE

« Il y a un peu moins de 70 SIAE dans le département, ce qui est peu eu égard à l'ampleur de la problématique à traiter. Mais quatre réseaux pour si peu de structures, cela paraît disproportionné par rapport à ce qui se passe dans l'économie traditionnelle » - Expert

- **Les SIAE sont généralement concentrées dans les mêmes secteurs d'activité.**

« Les SIAE sont toutes concentrées dans les mêmes secteurs d'activité » - Conseiller - Institution

- **Les acteurs sont le plus souvent isolés.**

« Sur les territoires, les acteurs sont isolés et très rarement les mêmes » - Conseiller – Institution

« Le monde de l'IAE a tendance à fonctionner en vase clos, les acteurs sont fermés sur eux-mêmes » - Expert

- **Si les acteurs sont conscients de l'intérêt de se regrouper, des difficultés subsistent pour y parvenir effectivement.**

« On sait que l'on doit se regrouper pour être plus fort, mais le problème, c'est qu'on ne sait pas avec qui » - Président – SIAE

« Les structures vivent les mêmes problématiques que l'on rencontre généralement dans le monde associatif, avec les mêmes logiques de territoire d'influence et une profonde incapacité à envisager un rapprochement, une fusion ou une simple mutualisation » - Expert

« Les collectifs d'ACI sont plutôt des regroupements non contraignants et informels. Ils ne se regroupent pas au sein d'une nouvelle structure » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

- **Travailler ensemble, c'est avant tout un état d'esprit.**

« Travailler ensemble, pour que cela marche, cela dépend uniquement des hommes et de l'état d'esprit dans lequel ils sont » - Président – SIAE

« Dans ce département, il y a un manque de travail collectif. Il n'y a pas de réelle motivation pour travailler ensemble et j'ai l'impression de me battre contre des moulins à vent » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

- **L'intérêt individuel est au centre des logiques de regroupement entre les acteurs.**

« La logique qui se cache derrière la constitution d'ensembliers, c'est qu'ils peuvent capitaliser sur les mêmes clients, en se les faisant passer de structures en structures, toutes intégrées » - Expert

- **Les tâches, les missions, les fonctions sont mal réparties entre les acteurs.**

« Il y a des conflits de frontières entre les structures qui devraient se garder de tout vouloir faire » - Expert

« Les pouvoirs publics prennent des décisions contreproductives lorsqu'ils demandent aux assistantes sociales de travailler sur l'emploi, alors que cela n'est pas dans leur vocation, ni même dans leur champ de compétence » - Vice-président – SIAE

« Dans les ACI, le côté social est très fort. D'ailleurs, le chargé d'accompagnement ne s'occupe pas du professionnel » - Président - SIAE

- **Le manque de clarification des tâches, des missions et des fonctions complexifie la construction des parcours d'insertion.**

« La difficulté réside dans la construction du parcours d'insertion » - Directeur – Institution

« Il faut de la cohérence dans la construction du parcours d'insertion et ne pas brouiller les étapes. Les mettre en formation, alors qu'ils n'ont pas de projet » - Expert

Régulation de l'absentéisme

- **La grande mobilité inter-SIAE des chargés de mission complique la construction d'une relation de long terme entre les acteurs.**

« Il y a un turn-over important des chargés de mission qui passent d'une structure à une autre et partent avec leur carnet d'adresses » - Trésorier - Institution

Intérêt du travail

- **Les acteurs de l'IAE sont en quête de sens.**

« On pourrait aussi s'interroger sur les buts poursuivis par les personnes qui travaillent dans le milieu de l'insertion. Qu'est-ce qu'elles cherchent à régler avec elles-mêmes ? » - Vice-président – SIAE

« Ce qui tient les gens impliqués, c'est le sens qu'ils donnent à leur action » Président – Tête de réseau

« Leur projet, c'est avant tout un projet social » - Président - SIAE

- **Tous les acteurs ne sont pas impliqués de la même manière dans le dispositif d'IAE.**

« Dans les comités de financement annuels sont présents les techniciens et rarement les élus eux-mêmes » - Directeur - Institution

Autonomie dans le travail

- **L'autonomie des acteurs de l'IAE est toute relative.**

« Nous avons un rapport de dépendance aux institutionnels, lié au financement et au système d'agrément » - Directeur – Ensemblier

« Ces retards systématiques de paiement de la part de l'État embêtent tout le monde, mais personne n'a le courage de le dire franchement » - Directeur – Ensemblier

« Le rapport de force est clairement du côté de la DIRECCTE et du Conseil départemental, auprès desquels nous devons justifier de l'utilisation des fonds » - Directeur adjoint - SIAE

Charge de travail

- **La RGPP impose un mode de contrôle qui alourdit le fonctionnement quotidien des structures de l'IAE.**

« Préparer les objectifs à envoyer aux SIAE, lire les dossiers reçus avant le dialogue de gestion, rencontrer toutes les structures en entretien individuel de 2h, ... Ce travail est très lourd et nous prend environ trois mois par an » - Conseiller - Institution

« *La charge de travail est énorme et les complications se sont aggravées avec la fusion réalisée à une mauvaise période* » - Appui support production - Institution

« *À Pôle Emploi, ce sont des gens engorgés dans leurs tâches administratives* » - Expert

« *Avec la nécessité de rendre toujours plus de comptes aux institutionnels, la charge de travail s'accroît* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« *Les petites structures n'ont pas l'habitude de cette paperasse, ce n'est pas dans leur culture* » - Président - SIAE

- **Cette montée en charge doit se réaliser à moyens constants, ce qui est problématique, en termes d'organisation du travail.**

« *Les financeurs demandent toujours plus de résultats et cela à moyens constants, ce qui augmente la charge de travail* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« *Nous sommes débordés par la crise et nous sommes clairement en sous-effectif pour pouvoir tout gérer* » - Conseiller - Institution

« *Dans les petites structures, les directeurs doivent tout faire : l'administratif, le suivi, le recrutement, le développement, ... Ils sont débordés et travaillent parfois plus de 60 heures par semaine* » - Directeur adjoint - SIAE

- **Le temps passé aux tâches administratives contraint l'action, notamment des plus petites structures.**

« *La RGPP augmente pour nous le temps consacré aux tâches administratives, puisqu'elles représentent aujourd'hui 50 % de mon temps* » - Directeur - Ensemblier

« *Il y a tellement de formalités à remplir pour obtenir si peu d'argent, que certaines structures décident de ne pas monter les dossiers* » - Directeur – Institution

« *Notre directeur passe 80 % de son temps à faire des tâches administratives, au lieu de faire ce pourquoi il a été conventionné* » - Président - SIAE

« *Il nous arrive de monter entre 20 et 30 dossiers de financement* » - Directeur – Ensemblier

« *On me demande de plus en plus de justifier de choses incohérentes et surtout déjà disponibles dans les états comptables (DDASS), notamment les demandes émanant du FSE. Pendant ce temps, je ne fais rien d'autre et surtout pas de management de mon équipe ou d'accompagnement social* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« *Chaque heure passée doit être justifiée en cas de contrôle, ce qui laisse peu de place à l'initiative et à la création* » - Directeur – Ensemblier

« *Les petites structures ne sont pas très efficaces car elles ne savent pas s'organiser et passent beaucoup trop de temps à faire de l'administratif* » - Président – Tête de réseau

Règles et procédures

- **L'État fixe des règles qu'il n'est pas en mesure de respecter et de faire respecter.**

« *Tous les départements ne fonctionnent pas de la même manière en termes d'IAE* » - Conseiller – Institution

« *Nous sommes contraints de faire notre travail sans avoir la garantie que nous serons payés en retour. Ce n'est pas la procédure, mais l'État ne respecte pas les délais* » - Directeur – Ensemblier

« *Il devrait y avoir un accompagnement et un suivi individuels et finalement cela se traduit par une demi-journée bloquée avec un suivi de groupe, assuré par un consultant externe* » - Expert

« *Nous sommes face à des professionnels de l'insertion qui adaptent un peu le parcours à leur guise. Ils sont tentés de « peaufiner » leur travail en essayant de garder plus longtemps les personnes dans le parcours pour mieux les reconstruire. Ce qui n'est pas l'objectif que nous avons fixé* » - Directeur - Institution

- **La lourdeur des procédures imposées par les pouvoirs publics oblige les acteurs à sortir du « cadre » pour pouvoir faire correctement leur travail.**

« Heureusement que nous ne suivons pas toujours en l'état les commandes publiques. Pour bien faire notre travail, et pour que ce soit efficace, on fait aussi en cachette » - Vice-président – SIAE

« Dans l'IAE, pour que cela marche, il faut sortir de la normalisation, de la standardisation des réponses pour aller vers du sur-mesure. On ne peut pas faire de l'insertion de masse, car il n'y a pas une personne identique » - Vice-président - SIAE

Organigramme

- Aucune mention

Communication-Coordination-Concertation (3C)

3C interne à l'inter-réseau

- **L'inter-réseau est confronté aux problèmes de corporatisme.**

« Les têtes de réseaux, on a l'impression que c'est plus corporatif qu'autre chose » - Président - SIAE

- **Les acteurs ont des difficultés à se comprendre et à s'entendre sur le contenu de l'inter-réseau.**

« Travailler ensemble, c'est compliqué car on ne se comprend pas » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Il faudrait qu'on arrive à accorder nos violons, mais aussi qu'on se comprenne sur le contenu de l'inter-réseau » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

Relations avec les services environnants

- **L'IAE souffre d'un manque de lisibilité dans la société civile.**

« L'IAE, tout le monde ne sait pas ce que c'est » - Trésorier – Institution

« La plupart des acteurs économiques ne connaissent pas l'IAE et cela est aussi vrai pour les institutionnels, voire les élus » - Expert

« Le monde de l'entreprise traditionnelle ignore tout de l'insertion. Ce sont deux mondes cloisonnés » - Vice-président – SIAE

« Le MEDEF comprend assez bien, mais rares sont les élus qui s'intéressent à l'IAE et qui comprennent la logique de ce secteur, au combien complexe et particulier » - Directeur - Institution

- **Ce manque de visibilité est en partie dû à un manque de communication externe.**

« Nous devons apprendre à mieux communiquer sur nos métiers respectifs pour être plus visibles » - Délégué régional – Tête de réseau

« Le monde traditionnel ne voit pas le monde de l'IAE. Il faudrait lever le rideau de fumée qui sépare ces deux mondes » - Expert

- **Pour les institutionnels, la communication externe représente un poste d'économies budgétaires potentielles.**

« Il y a d'autres sources d'économies à réaliser, notamment en termes de communication » - Directeur - Institution

3C entre élus et fonctionnaires

- Aucune mention

Dispositifs de 3C

- **Les réunions ne favorisent pas l'échange entre les acteurs.**

« On se voit au moins 2h par an lors du contrôle de notre activité dans les CDIAE et le plus souvent, seulement la moitié des acteurs est présente. Ils n'ont pas le temps, ni réellement l'opportunité de se parler de leurs objectifs, leurs pratiques, ... » - Président - SIAE

- **Les réunions sont des espaces où s'expriment les jeux de pouvoirs.**

« Ces réunions ne sont pas des outils de coopération mais des outils de concurrence et de maintien de positions dominantes » - Directeur - Institution

Transmission des informations

- **Les informations économiques et sectorielles mises à la disposition des acteurs sont insuffisantes.**

« Quel est le montant global de l'enveloppe de l'IAE ? Je n'en sais rien et je ne suis pas vraiment persuadé que quelqu'un le sache » - Trésorier – Institution

« Le problème des ACI, c'est qu'ils attendent d'être au pied du mur pour alarmer les financeurs » - Directeur adjoint - SIAE

- **L'information qui ne circule pas naturellement entre les institutionnels et les SIAE génère de l'incertitude.**

« Au 28/04/2010, nous n'avons reçu aucun courrier, de qui que ce soit, pour nous faire savoir combien on accompagnera de personnes dans le cadre du RSA, par exemple » - Directeur – Ensemblier

« L'information n'est pas optimale, puisque lorsqu'on s'interroge sur le fait de ne pas avoir reçu de courrier de validation, on nous dit d'aller voir sur l'Internet » - Directeur - Ensemblier

- **La faible transmission d'informations entre le référent Pôle Emploi et tous les autres acteurs impliqués dans les parcours d'insertion nuit à l'efficacité du suivi des salariés en insertion.**

« La transmission d'informations entre le référent et les autres partenaires mandatés pour accompagner le salarié en insertion ne se fait généralement pas, ce qui empêche la mise en place d'un suivi parfaitement efficace » - Conseiller - Institution

3C verticale

- **La communication entre les institutionnels et les SIAE est descendante.**

« Il y a très peu de forces de proposition de la part des structures » - Directeur - Institution

« Il n'y a jamais de communication sur les difficultés quotidiennes des structures d'insertion »

- Vice-président - SIAE

- **La communication est « épisodique ».**

« Une fois la convention signée, les contacts avec les structures se font au fil de l'eau par la DIRECCTE ou par Pôle Emploi » - Conseiller - Institution

3C horizontale

- **La coopération entre acteurs n'est pas ressentie comme une nécessité et est perçue comme une impossibilité technique.**

« Je me pose la question tout haut. En quoi la coopération entre les acteurs est-elle nécessaire ? » - Directeur - Institution

- **Les SIAE n'ont que très peu d'occasions de se concerter, d'échanger.**

« Dans la pratique, les SIAE sont très isolées et n'ont que très peu d'occasions, mais surtout de temps, pour se confronter, pour échanger » - Président- SIAE

- **La communication inter-structures est avant tout une affaire d'affinités.**

« Dans ce milieu, nous communiquons beaucoup entre nous, mais peu avec tous les autres et même pas du tout avec certains » - Directeur adjoint – SIAE

« Les SIAE appartiennent toutes à des réseaux différents et ne se parlent pas forcément » -
Expert

« Nos communications sont nombreuses avec ceux avec qui nous avons une proximité relationnelle » - Président de la commission IAE

- **Lorsqu'il y a communication, elle est ponctuelle.**

« Avec les autres SIAE, on ne coopère pas ou alors de manière très épisodique sur quelques actions spécifiques » - Président – Tête de réseau

- **Les logiques de concurrence entravent la communication, la coopération, la coordination entre les SIAE.**

« En réalité, il n'y a que très peu de dialogues entre les structures, le plus souvent parce qu'elles sont en concurrence les unes avec les autres » - Directeur – Institution

« Les structures coopèrent lorsqu'elles ne sont pas sur le même champ d'activité ou en situation de concurrence potentielle » - Trésorier – Institution

« Les nombreux chargés de mission sur le territoire ne sont pas coordonnés, chacun défend la structure qu'il représente » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

Gestion du temps

Respect des délais

- **Les financeurs ne respectent pas leurs délais de paiement, ce qui fragilise les structures.**

« L'administration nous impose des délais à respecter dans le montage des dossiers, la présentation des projets. De son côté, elle ne respecte pas les mêmes contraintes, notamment en termes de financement » - Directeur – Ensemblier

« Nous avons des problèmes chroniques de trésorerie. Il arrive que le FSE nous paie 24 mois après avoir effectué les missions. On est toujours sur le fil du rasoir » - Président – SIAE

Planification, programmation des activités

- **Les activités propres à l'IAE sont réalisées en temps partagé.**

« Je ne consacre qu'une partie de mon temps à l'IAE » - Trésorier – Institution

« Les agents Pôle Emploi ne consacrent qu'un tiers de leur temps, environ, à l'IAE » - Conseiller- Institution

« Seulement 50 % de mon temps est consacré à l'inter-réseau » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

- **Le temps consacré à rendre des comptes est plus important que celui consacré à l'action.**

« Un des problèmes de la contraction budgétaire, de la réduction des dépenses publiques, de la culture du résultat, c'est que je passe la plus grande partie de mon temps à rendre des comptes à des tas de gens » - Directeur - Institution

- **Le temps administratif n'est pas celui des associations.**

« Il y a de la planification au niveau des acteurs institutionnels, mais le temps administratif n'est pas celui des associations » - Directeur – Ensemblier

Tâches mal assumées

- **Les référents Pôle Emploi n'assurent pas leur mission dans son intégralité.**

« Les référents Pôle emploi n'ont pas le temps d'organiser un suivi efficace avec les SIAE tout au long du parcours » - Directeur – Institution

« Pôle Emploi est prescripteur, mais agit peu par la suite » - Directeur - Institution

Facteurs perturbateurs de la gestion du temps

- **Des réunions chronophages et souvent peu constructives.**

« Il arrive qu'on se demande pourquoi on est allé à une réunion à 80 km, qui est mal préparée, où la moitié des acteurs est absente, et où finalement il ne se dit rien et où il ne se décide rien » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Les réunions du CDIAE, ce n'est pas très constructif car elles sont le plus souvent mal préparées et l'ordre du jour n'est pas toujours passionnant. Il n'y a pas de discussions très structurées, très approfondies » - Président – SIAE

« Nous passons énormément de temps en discussion avec les acteurs, mais c'est le prix à payer pour qu'ils acceptent de signer » - Directeur – Institution

« Parfois, dans ces réunions, on discute des heures pour accorder 15 K€ de subvention à une ASP » - Trésorier – Institution

« Ces collectifs, ces inter-réseaux sont des espaces de réunion et de discussion dans lesquels nous passons souvent notre temps à couper les cheveux en quatre, à rechercher l'éternel consensus et beaucoup moins de temps à l'action et à l'opérationnel » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

- **Les délais de paiement trop longs, imposés par les financeurs, obligent les structures à passer beaucoup de temps en régulation de dysfonctionnements.**

« Les retards cumulatifs de paiement inquiètent nos banquiers et nous obligent à passer beaucoup de temps et d'énergie à réguler les dysfonctionnements occasionnés » - Directeur - Ensemblier

Formation intégrée

Adéquation formation-emploi

- **Les personnels en contact souffrent d'un déficit de qualifications.**

« On peut considérer que la situation est pire dans les missions locales où les personnels sont souvent des jeunes, au niveau de diplôme élevé mais loin des réalités économiques (sociologie, psychologie), et qui ne connaissent pas l'entreprise. Le plus souvent, ils n'ont jamais travaillé et il leur est demandé de conseiller et d'aider d'autres jeunes en difficulté à trouver un travail » - Expert

« Les permanents dans les SIAE sont souvent des personnes qui ont connu, dans leur vie antérieure, des échecs et c'est à eux que l'on demande d'aider les personnes en insertion. Ils ne sont pas forcément capables de le faire » - Expert

« On veut mettre des représentants des personnes en insertion dans les CDIAE, mais c'est stupide. Avant d'aller aussi loin, il faut qu'ils soient d'abord présents dans les Conseils d'Administration des associations » - Président – SIAE

« Souvent, dans nos contacts avec l'État, nous sommes en relation avec des référents qui ne sont pas au niveau » - Président – Tête de réseau

Besoins de formation

- **Le processus de professionnalisation du secteur impose une montée en qualification des personnels des SIAE et nécessite l'acquisition de nouvelles compétences.**

« *Le secteur a besoin de se professionnaliser. D'ailleurs, les AI se lancent dans un processus de certification* » - Expert

« *Nos référents ne sont pas compétents partout* » - Conseiller – Institution

« *Mais le problème, c'est que les SIAE ne font pas de marketing et ne sont pas très enclines à en faire* » - Expert

« *Il est demandé à Pôle Emploi d'accompagner des personnes dans les SIAE, mais ils ne sont pas formés pour cela* » - Expert

Compétences disponibles

- **La complexité du secteur de l'IAE fait naître le besoin de nouvelles compétences.**

« *Il manque une compétence importante dans l'IAE, c'est celle d'ingénieur social de territoire. Quelqu'un ayant une vision globale, mais aussi très appliquée* » - Directeur - Ensemblier

- **Les compétences internes des structures sont insuffisantes pour mettre en œuvre efficacement les dispositifs de l'IAE.**

« *On a tellement de boulot qu'on est obligé d'aller chercher des compétences en externe. On leur confie le boulot et ils le font à notre place* » - Conseiller – Institution

« *Les SIAE ne sont pas capables de tout faire. Elles ne disposent pas de toutes les compétences en interne. Elles sont obligées de se tourner vers d'autres structures relevant de la formation, du social. D'ailleurs, la subvention globale accordée finance le tout* » - Directeur – Institution

Dispositifs de formation

- Aucune mention

Formation et changement technique

- Aucune mention

Mise en œuvre stratégique

Orientations stratégiques

- **Même si les SIAE participent aux dialogues de gestion, la gouvernance est assurée par l'État.**

« *La gouvernance, c'est le CDIAE et le pilote dans l'avion, c'est la DIRECCTE* » - Directeur – Institution

« *La gouvernance, incarnée par les CDIAE, est communautaire et partagée* » - Conseiller - Institution

- **Le rythme soutenu de changement des lois régissant les différents dispositifs d'IAE génère de l'incertitude et perturbe les modes de fonctionnement interne des structures.**

« *Les choses bougent très souvent et cela crée de l'incertitude et a des répercussions sur les pratiques, donc sur les modes de fonctionnement interne* » - Conseiller – Institution

« *La loi change trop vite et les niveaux de responsabilité évoluent en permanence. Cela crée de l'incertitude, ce qui n'est pas très favorable aux implications de long terme* » - Président – Tête de réseau

- **La vision politique reste très éloignée des réalités du terrain.**

« *Les institutions restent très indifférentes aux changements dans les situations d'exclusion* » - Vice-président- SIAE

« *Il y a un écart important entre la vision politique de la problématique de l'IAE et les réalités objectives du terrain* » - Expert

« *Le code des marchés publics ne fait rien d'autre que de mettre les structures en situation de concurrence forte* » - Directeur - Institution

- **La réflexion n'est plus sur la légitimité des acteurs en place, mais sur la cohérence des actions menées.**

« *Même s'il y a encore des disfonctionnements, des doublons, des gaspillages, depuis la loi de cohésion sociale de 2005, nous ne nous posons plus la question de la légitimité des acteurs en place. Nous nous concentrons sur la cohérence des actions menées* » - Directeur - Institution

- **Dans les dispositifs d'IAE, l'accent est mis sur le mot « économique ».**

« *Dans le terme IAE, le mot le plus important est « économique », car nous ne sommes pas dans une finalité uniquement occupationnelle* » - Directeur - Institution

- **Le processus de concentration et de professionnalisation est engagé.**

« *Avec le temps, je pense que les petites structures disparaîtront et cela est une volonté des pouvoirs publics* » - Directeur adjoint – SIAE

« *La tendance dans l'IAE, ce sont les ensembliers, mais la question du périmètre de cet ensemble reste posée : Avec qui ? Quelle taille ? Pour faire quoi ? Sur quel territoire ?* » - Président – SIAE

« *Les personnes qui entrent aujourd'hui dans l'IAE, à la direction des structures, sont généralement issues de l'économie marchande. La professionnalisation est engagée* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

Auteurs de la stratégie

- **L'État est au cœur du système de l'IAE. C'est lui qui fixe le cap.**

« *En France, il y a une culture très étatique en matière de politique de l'emploi. C'est à Pôle Emploi qu'il a décidé de confier la mission IAE, même si la loi reconnaît les SIAE* » - Président SIAE

« *L'État finance, on pourrait dire : c'est comme cela et point à la ligne !* » - Conseiller – Institution

« *Le CDIAE, c'est lui qui décide, car c'est lui qui accorde les conventionnements!* » - Trésorier
- Institution

- **Au sein des CDIAE, l'État est néanmoins obligé de composer avec des acteurs aux logiques et intérêts différents.**

« *Dans l'IAE, il y a deux mondes : les financeurs et puis les autres acteurs* » - Conseiller –
Institution

« *Nous avons fait le choix politique de nous appuyer sur des associations. A ce titre, nous sommes dépendants des bureaux d'associations en termes de décisions. Nous entrons donc dans des querelles de bénévoles* » - Directeur – Ensemblier

« *Nous sommes dans un secteur où, derrière la façade « humanitaire » et sociale, se cachent les mêmes jeux d'acteurs, les mêmes niveaux de concurrence entre les acteurs que dans n'importe lequel des secteurs d'activité de l'économie marchande* » - Directeur – Institution

« *Il y a beaucoup d'acteurs sur le marché de l'IAE et beaucoup d'argent en jeu. C'est un business où certains occupent des places de choix* » - Expert

« *Dans les CDIAE, les élus sont très peu présents. Lorsque les personnes ne viennent pas, cela est très révélateur* » - Conseiller - Institution

- **Les conflits d'intérêt sont le quotidien des Comités de direction.**

« *Dans les comités de direction, c'est le jeu des chaises musicales. On trouve toujours les mêmes, mais avec des statuts différents* » - Directeur – Institution

« *Ce qui est surprenant, c'est que les acteurs sont regroupés dans plein de structures différentes et sont impliqués dans les commissions avec plusieurs casquettes, et souvent avec des conflits d'intérêt. On est représentant des structures et non de soi-même* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« *Dans les dialogues de gestion, les acteurs en présence portent plusieurs casquettes, ce qui crée une confusion des rôles, complexifie les discussions et mélange les intérêts défendus par la même personne* » - Conseiller – Institution

Démultiplication et organisation de la mise en œuvre stratégique

- **Il manque une réflexion en amont sur les périmètres d'action des SIAE.**

« *Nous savons, malgré tout, qu'il y a trop d'acteurs et qu'il y a des doublons et donc des problèmes* » - Directeur - Ensemblier

- **La mise en œuvre stratégique n'est pas coordonnée.**

« *Chaque collectivité territoriale engage sa propre politique. Elles disposent toutes de leur propre financement* » - Trésorier – Institution

« *Chaque acteur de la gouvernance gère sa propre enveloppe, c'est un microdosage* » - Directeur – Institution

« *Les actions ne sont pas assez coordonnées et il y a trop d'acteurs qui agissent dans leur coin* » - Expert

- **Les logiques de concurrence empêchent une coordination inter-structures efficace des actions menées.**

« *Les SIAE sont de plus en plus en concurrence entre elles et avec les entreprises traditionnelles* » - Conseiller – Institution

« *Travailler ensemble et accepter de se partager certains marchés, ce n'est pas évident car nous avons des objectifs individuels à atteindre* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

- **La motivation et l'implication de quelques hommes-clés comme condition nécessaire, mais pas suffisante, d'une bonne coordination entre les acteurs.**

« *Pour que cela fonctionne au niveau d'un territoire, il faut des leaders charismatiques et surtout qu'ils soient motivés* » - Directeur – Institution

« *Dans le département, beaucoup de choses sont faites pour simplifier et rendre plus clair le système et cela est dû à l'implication et au volontarisme d'un homme* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Dans d'autres départements, ils sont plus avancés que nous et ils n'hésitent pas à mettre leurs bilans sur la table, en toute transparence, lorsqu'ils ont décidé de travailler ensemble » -
Président de la commission IAE – Tête de réseau

Outils de la mise en œuvre

- **Les outils de la mise en œuvre sont nombreux, mais ils ne sont pas harmonisés.**

« On a beaucoup d'outils de pilotage, mais où est la cohérence de tout cela » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Chaque stakeholder va créer ses propres outils pour prendre des parts de marché à ses petits copains » - Directeur – Institution

« Chez nous, il manque une coordination régionale assurant l'harmonisation des pratiques et des outils utilisés » - Conseiller - Institution

- **Les spécificités des territoires contraignent l'harmonisation des outils et pratiques mis en œuvre.**

« L'IAE est contraint par les spécificités du territoire, ce qui nuit à la standardisation de nos pratiques et outils » - Conseiller - Institution

- **Les indicateurs de mesure ne font pas consensus.**

« Les éducateurs sociaux passent leur temps à dire qu'ils font un métier qu'on ne peut pas mesurer avec des indicateurs » - Président – Tête de réseau

« Il n'est pas forcément cohérent d'utiliser les mêmes critères d'évaluation pour toutes les structures » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Nous avons demandé que, pour ce qui concerne les ACI, soient pris en compte, dans les objectifs de sorties dynamiques, des critères d'accompagnement social » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« *Même si BERCY expérimente dans le département un outil de mesure qui essaie de quantifier la production réalisée par les SIAE, on ne parle toujours pas d'accompagnement social* » -
Président de la commission IAE – Tête de réseau

- **Il manque des outils de gestion harmonisés et acceptés par tous.**

« *Il manque cruellement d'outils de gestion du type de ceux employés dans l'économie marchande avec de vrais indicateurs sociaux et économiques* » - Président – SIAE

Système d'information

- **De nombreux outils statistiques sont disponibles, mais ils sont insuffisamment utilisés.**

« *On a des logiciels capables de nous donner beaucoup de résultats, qu'au final on n'utilise que très peu* » - Trésorier – Institution

« *Les agences locales saisissent des données sur un logiciel interne dont il est possible, si on le souhaite, d'extraire des statistiques* » - Conseiller - Institution

- **L'insuffisante utilisation des potentiels statistiques crée un déficit informationnel chez les acteurs de l'IAE.**

« *Je ne connais pas toutes les structures que l'on finance* » - Trésorier – Institution

« *Je ne sais rien de ce qui se passe après que nous ayons financé ce commercial. On est incapable de dire combien d'ACI se le partagent.* » - Trésorier – Institution

« *Cinq années après leur sortie des dispositifs, où en sont les bénéficiaires des parcours d'insertion ? Personne n'en sait rien, puisque nous ne faisons pas d'études sur une période aussi longue* » - Directeur - Institution

- **L'insuffisance de données statistiques disponibles et actualisées fragilise les prises de décisions.**

« *Il nous manque de l'information économique et sectorielle pour nos adhérents pour qu'ils puissent mieux piloter leur structure. Nous rêvons d'outils plus performants et en temps réel* »
- Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« On devrait mieux contrôler ce que deviennent les personnes sorties du parcours il y a 6 mois ou un an » - Expert

▪ **Toutes les informations nécessaires ne sont pas disponibles.**

« C'est un peu étonnant qu'il n'y ait pas d'évaluation de la qualité perçue du service apporté par les SIAE aux clients de l'IAE, que sont les bénéficiaires des parcours d'insertion » - Président - SIAE

Moyens de la mise en œuvre stratégique

▪ **Sans l'argent public, les structures ne peuvent pas fonctionner.**

« Sans l'argent public, on ne pourrait pas fonctionner et on ne pourrait certainement pas assurer notre mission de suivi » - Président – Tête de réseau

« L'associatif ne peut pas s'abstraire du financier. Le financier est à la fois primaire, car vital, et secondaire, car il doit passer derrière la mission qui nous anime » - Président - SIAE

▪ **Toutes les structures ne bénéficient pas des mêmes conditions.**

« Toutes les SIAE n'ont pas le même niveau de vie. Les AI et EI sont plutôt à l'aise financièrement, alors que les ACI sont structurellement déficitaires. Il y a certainement quelque chose de pas très adapté dans l'attribution des moyens ou dans la prise en considération des publics » - Président – SIAE

« Il y a un véritable manque de moyens pour les ACI » - Directeur – Institution

« L'identification politique est importante pour obtenir des fonds publics » - Trésorier – Institution

« Les moyens sont distribués en fonction du balancier ! » - Directeur - Institution

▪ **La crise des ressources financières précarise les structures.**

« L'incertitude quant à notre financement précarise notre fonctionnement et contraint notre action » - Directeur – Ensemblier

« C'est un secteur de fous qui se précarise de lui-même. Il est précaire de par l'insécurité et la limitation des financements, mais en plus, il lui est exigé de plus en plus de valeur créée » -
Directeur – Ensemblier

« Les pouvoirs publics vantent l'économie sociale et solidaire, mais il s'agit essentiellement de discours, car dans la réalité, ils « flinguent » les acteurs en leur baissant leurs subsides » -
Expert

- **Les ressources ne sont pas mobilisées de manière optimale.**

« Il y a une très grande déperdition dans les ressources. On ne les utilise pas de manière optimale » - Expert

« Il y a trop d'acteurs inefficaces et pas toujours très impliqués. Ils ne font pas toujours ce pourquoi on leur affecte des ressources » - Expert

« On consacre beaucoup de ressources à financer des couches intermédiaires : les Plie, les chargés de mission, les techniciens en charge de nous accompagner, ... » - Directeur – Ensemblier

« Il ne faudrait pas que la technostructure devienne supérieure à la structure elle-même » -
Directeur - Ensemblier

- **Face à l'assèchement des fonds publics, les SIAE doivent trouver d'autres sources de financement.**

« On sait que les enveloppes financières n'augmentent pas et que, pour se développer, les structures doivent augmenter leurs parts de marché » - Directeur – Institution

« Il faut aussi relativiser le fait que les 30 % de transformation sont un frein aux capacités de financement externe des SIAE. Dans la réalité, et lorsqu'on regarde de près les chiffres, en moyenne les SIAE ne sont qu'entre 12 % et 15 % d'autofinancement. On est loin des 30 % ! »
- Trésorier - Institution

- **La mutualisation est une réponse au manque de ressources financières et humaines.**

« *L'inter-réseau est une réponse à une difficulté de moyens* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« *Il est intelligent de réfléchir à une ingénierie de formation au niveau de l'inter-réseau, car chaque structure ne peut pas rentabiliser sa propre formation, compte tenu des coûts liés* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« *La mutualisation, cela permet de se payer un chargé de mission, ce que chaque structure, prise individuellement, ne pourrait pas s'offrir* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« *Nous n'avons plus assez d'argent dans les caisses, mais on peut vous mutualiser un commercial en le finançant. Ensuite, on attend de voir, de votre côté, ce que vous êtes capable de faire* » - Trésorier - Institution

- **La mise en œuvre de la mutualisation n'est pas simple dans la pratique.**

« *On mutualise un commercial entre plusieurs structures mais, dans la pratique, la structure au nom de laquelle on a établi le financement se l'accapare* » - Trésorier – Institution

« *Derrière la mutualisation des ressources, on pourrait s'interroger sur les réelles motivations qui poussent les acteurs à s'associer. Quels sont les intérêts recherchés* » - Délégué régional – Tête de réseau

- **L'assèchement des fonds publics se traduit concrètement par un manque de ressources humaines.**

« *Il y a un manque de moyens humains lié à la restriction des financements publics destinés à l'IAE* » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

Gestion du personnel

- **La limitation des ressources financières tend la gestion des RH des SIAE.**

« *Dans les réseaux, nous aurions bien besoin d'assistantes pour nous soulager un peu* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Chaque agence locale ne dispose pas d'un Conseiller d'Insertion Professionnel (CIP). Elles sont donc obligées de se constituer des réseaux de partenaires externes » - Conseiller – Institution

« Il nous faudrait des correspondants réellement dédiés à l'IAE » - Conseiller – Institution

« En supprimant des subventions à l'accompagnement des publics en insertion, on licencie les personnes dédiées » - Directeur – Ensemblier

« Notre gestion des RH est trop tendue et seule la motivation extraordinaire de mon équipe et les Contrats Uniques d'Insertion passerelle associatifs me permettent de mener à bien ma mission » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

▪ **Le secteur ne pourrait pas fonctionner sans l'implication des bénévoles.**

« Les bénévoles sont plus nombreux que les permanents, et heureusement, car nous n'aurions pas les moyens de nous payer tout ce personnel indispensable » - Président – SIAE

« Ce qu'il faut comprendre, c'est que l'IAE ne pourrait pas fonctionner sans les bénévoles et leur formidable implication » - Président – SIAE

Mode de management

▪ **L'État ne doit pas être le pilote.**

« Est-ce que l'État doit piloter ? Non, je ne crois pas que ce soit son rôle. Votre banquier ne vient pas tous les jours vous voir pour suivre vos actions, et pourtant il vous finance » - Président – Tête de réseau

« Le CDIAE décidera de conventionner, ou non, certaines structures. Donc, c'est du pilotage » - Délégué régional – Tête de réseau

▪ **Si l'État se déclare l'unique pilote à bord, il n'a pas toutes les cartes en main.**

« L'État ne peut pas dire aux financeurs, ce qu'ils doivent faire ou financer car, depuis les lois de décentralisation, ils ont une très grande liberté. Il peut seulement initier la démarche et

montrer le chemin en finançant dans un sens et en essayant d'entraîner les autres financeurs dans le même sens » - Directeur - Institution

▪ **Tous les acteurs se sentent plus légitimes les uns que les autres pour piloter.**

« En réalité, c'est un système intergalactique où chacun des acteurs pense être l'élément central du dispositif. Le soleil autour duquel les autres tournent. Ils se sentent tous plus légitimes les uns que les autres pour coordonner » -Directeur – Institution

« Nous sommes l'acteur le plus important car, juridiquement, c'est nous qui conventionnons les structures de l'IAE » - Directeur – Institution

▪ **Il y a plusieurs « pilotes dans l'avion ».**

« Le pilote sur le territoire local, c'est la DIRECCTE » - Président – Tête de réseau

« Au niveau du pilotage de l'action, chaque acteur fait son pilotage à son niveau » - Conseiller – Institution

« Il n'y a pas de pilote dans l'avion au sens d'un seul patron, comme dans l'économie marchande. Dans l'IAE, il y a un pilote par structure » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

« Nous pilotons notre territoire d'influence, et si nous voulons accorder une extension territoriale à certains au sein de notre ensemble, nous le faisons collectivement » - Président – Tête de réseau

« Dans l'IAE, il n'y a pas un pilote dans l'avion, mais plein de mini pilotes » - Président - SIAE

▪ **L'État adopte un type de management par les résultats.**

« A l'horizon de 3 ans, toutes les structures doivent être capables d'afficher un taux d'emplois durables de 25 % et de 60 % de sorties dynamiques (en formation, passage d'une structure à une autre, création d'entreprise, ...). On signe une convention où on stipule tout ce qui a été dit » - Directeur - Institution

▪ **Les résultats attendus sont uniformes, utopiques et parfois contradictoires.**

« Une des difficultés dans l'évaluation, c'est que les résultats attendus par l'État sont les mêmes quel que soit le type de structure » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Nous devons faire face à une grosse contradiction : boucler notre budget à l'équilibre, respecter les objectifs fixés et prendre en parcours d'insertion les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi traditionnel » - Président – SIAE

« Les sorties dynamiques sont un leurre. Les structures n'en produisent pas car, après avoir travaillé pendant deux ans dans des structures d'insertion, aucune entreprise traditionnelle ne l'embauche derrière » - Directeur - Institution

- **Ce qui intéresse les politiques, c'est un chiffre et très peu le contenu de ce chiffre.**

« Qu'est-ce qu'on vend aux élus ? On leur dit qu'on va s'occuper des jeunes en difficulté et qu'on va leur trouver un boulot. C'est cela qu'ils achètent et ensuite ils ne regardent pas trop ce qu'il y a derrière le terme sortie dynamique » - Directeur - Institution

- **Le management par les résultats renforce la notion de concurrence inter-structures et limite, de fait, la construction de partenariats.**

« La logique de résultats induit la concurrence entre les acteurs et favorise beaucoup moins le partenariat » - Directeur – Ensemblier

- **L'État ne sait pas fixer des objectifs pertinents.**

« Il faudrait que les critères, sur lesquels on discute, soient moins technocratiques » - Président – Tête de réseau

« L'État ne sait pas fixer des objectifs. Il manque d'apprentissage. Les objectifs qu'il fixe sont très arbitraires et le plus souvent très quantitatifs et très pauvres, dans leur dimension qualitative » - Président – Tête de réseau

« Dans la pratique, la DGEFP fixe des objectifs à la DIRECCTE qui les négocie avec les SIAE. Le dialogue de gestion ressemble beaucoup plus à un bras de fer qu'à un véritable dialogue » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

« Nous sommes conviés à négocier nos objectifs, mais dans la réalité, ils sont déjà préfixés et les logiques de fixation d'une année sur l'autre sont basées sur la surenchère, le toujours plus »

- Président – Tête de réseau

▪ **Les objectifs quantitatifs sont plus importants que les objectifs qualitatifs.**

« Dans l'IAE, il y a trop d'objectifs chiffrés et pas assez d'objectifs qualitatifs » - Président - SIAE

▪ **La notion d'objectifs n'est pas comprise, ni acceptée par tous les acteurs.**

« Pour les SIAE, la notion d'objectifs est difficile à comprendre. Elles se disent incapables d'en fixer, car elles ne connaissent pas l'avenir » - Conseiller – Institution

« Il est difficile de leur faire comprendre l'intérêt de la fixation des objectifs et des règles à respecter, car ils sont venus chercher autre chose dans l'IAE : du sens, du caritatif, du don » - Conseiller - Institution

▪ **Ce type de management est anxiogène.**

« Le passage en revue annuel des SIAE au sein du CDIAE est un mode de management très anxiogène pour les structures. Elles passent à chaque fois le « bac » et voient chaque année leur avenir en discussion » - Expert

▪ **Ce management par les résultats fait courir le risque de pratiques déviantes.**

« Les SIAE ont la possibilité de s'auto-prescrire, et donc de trier les publics. On n'a pas le pouvoir de leur imposer des candidats car, in fine, ce sont les employeurs » - Directeur – Institution

« Le management par les résultats va conduire les structures à consacrer plus de temps et d'efforts à ceux qui ont le plus de chance de sortie positive du dispositif d'IAE » - Vice-président – SIAE

« Même si ce n'est pas très éthique, la sélection à l'entrée se fait aussi chez nous. Nous cherchons plutôt des menuisiers dans notre ACI bois et de toutes les façons, cela nous permet de mixer les publics pour plus d'émulation » - Président de la commission IAE – Tête de réseau

▪ **Les acteurs souffrent d'un déficit managérial de la part de la DIRECCTE.**

« *La DIRECCTE devrait avoir des contacts plus fréquents et surtout plus managériaux avec les SIAE* » - Président - SIAE

▪ **Le contrôle des actions se fait « ex post ».**

« *Pour contrôler le travail effectué, l'État préfère convoquer un CDIAE et faire un constat « ex post », alors que le suivi du parcours d'insertion devrait être fait plus tôt et surtout plus souvent* » - Expert

« *Le contrôle du travail effectué se fait lorsque les SIAE font leurs déclarations à l'Agence des Services de Paiement (ASP)* » - Conseiller - Institution

▪ **Le manque de politique incitative et d'actions coercitives ne favorisent pas les changements de comportement.**

« *Il n'existe pas de véritable politique coercitive de la part des pouvoirs publics, lorsque les SIAE ne respectent pas leurs objectifs de sorties dynamiques, par exemple* » - Expert

« *En période difficile, aucun élu ne prendra le risque politique de faire disparaître une structure et il décidera de financer tout le monde* » - Directeur – Ensemblier

« *Un des paradoxes, c'est qu'on a tendance à « punir » ceux qui marchent bien. On aide plutôt ceux qui marchent moins bien, ce qui est une forme de prime à la médiocrité* » - Directeur – Institution

« *Dieu merci ! Les subventions ne dépendent pas encore complètement des résultats obtenus par les structures* » - Chargé de mission formation – Inter-Réseaux

Annexe 2 : Nomenclature générale thèmes/sous-thèmes de dysfonctionnements

**NOMENCLATURE GENERALE DES THEMES ET DES
SOUS-THEMES DE DYSFONCTIONNEMENTS**

THEMES	SOUS-THEMES
1) Conditions de travail	101 Aménagement et agencement des locaux 102 Matériel et fournitures 103 Nuisances 104 Conditions physiques de travail 105 Charge physique de travail 106 Horaires de travail 107 Ambiance de travail
2) Organisation du travail	201 Répartition des tâches, des missions, des fonctions 202 Régulation de l'absentéisme 203 Intérêt du travail 204 Autonomie dans le travail 205 Charge de travail 206 Règles et procédures 207 Organigramme
3) Communication - Coordination- concertation [3C]	301 3C interne au service 302 Relations avec les services environnants 303 3C entre réseau et siège 305 3C entre maison-mère et filiale 306 3C au niveau de l'équipe de Direction 307 3C entre élus et fonctionnaires 308 Dispositifs de 3C 309 Transmission des informations 310 3C Verticale 311 3C Horizontale
4) Gestion du temps	401 Respect des délais 402 Planification, programmation des activités 403 Tâches mal assumées 404 Facteurs perturbateurs de la gestion du temps
5) Formation intégrée	501 Adéquation formation-emploi 502 Besoins de formation 503 Compétences disponibles 504 Dispositifs de formation 505 Formation et changement technique
6) Mise en oeuvre stratégique	601 Orientations stratégiques 602 Auteurs de la stratégie 603 Démultiplication et organisation de la mise en oeuvre stratégique 604 Outils de la mise en oeuvre stratégique 605 Système d'information 606 Moyens de la mise en oeuvre stratégique 607 Gestion du personnel 608 Mode de management

© ISEOR 1989
MAJ : 13/12/99

Annexe 3 : Synthèse des idées-clés 2^e terrain de recherche

➤ *Cas 1*

Nombre d'entretiens	4
Phrases témoins	149
Nombre d'idées-clés	39

IC 01 Dans les rapports que les entreprises entretiennent avec les acteurs de l'insertion, il est nécessaire de dépasser la dimension caritative pour se concentrer sur le développement de partenariats de plus long terme.

IC 02 En termes d'IAE, il y a une inégale représentation des ressources sur le territoire.

IC 03 Les problématiques d'IAE, et les moyens à mobiliser, sont bien différents que l'on évolue en milieu urbain ou rural. Cette différence se lit dans les résultats obtenus. Les sorties positives sont plus faciles à obtenir en agglomération, car dans les faits les publics sont sélectionnés, qu'en campagne où les SIAE sont obligées de prendre tout le monde.

IC 04 Cette différenciation nécessaire dans le traitement des problématiques d'IAE nécessite de repenser l'attribution des financements en fonction des difficultés à résoudre.

IC 05 Il peut être opportun d'envisager la création d'un poste de vice-président chargé des coopérations au sein des SIAE.

IC 06 Dans les ACI, les publics accueillis sont très « abîmés » (+ de 50 ans et parfois au chômage depuis plusieurs années) et nécessitent un traitement spécifique et plus long.

IC 07 Au niveau du territoire, chaque structure forme ses bénéficiaires, sans s'interroger sur les emplois disponibles localement et sur les qualifications nécessaires pour les obtenir. Une meilleure anticipation de l'évolution du marché du travail local permettrait d'améliorer les ratios de sorties positives des SIAE.

IC 08 Il apparaît nécessaire de travailler sur la territorialisation des actions.

IC 09 L'Insertion par l'Activité Économique n'est pas la « chasse gardée » des seules SIAE, les grandes entreprises ont un rôle central à jouer.

IC 10 Le démarrage d'un nouveau chantier de construction nécessite souvent un an, entre le moment de la décision et la pose de la première pierre. Il est donc possible, pour une SIAE, d'anticiper et d'utiliser cette période pour former (sur commande) les personnes nécessaires.

IC 11 Le modèle coopératif, mis en place sur les événements culturels, fonctionne parce que le commandement est intégré.

IC 12 Les ensembliers se rapprochent des modèles économiques traditionnels. Les acteurs se regroupent pour mieux maîtriser leurs coûts.

IC 13 Les acteurs se regroupent autour d'un même métier et leur rapprochement est plus motivé par une logique économique de mutualisation de moyens, que par une réelle volonté coopérative.

IC 14 Il n'y a pas de politique de développement de l'IAE en France. Les réseaux travaillent sur les mêmes marchés fermés, saturés et captifs. Ils sont donc en concurrence directe pour le gain de parts de marché et l'obtention de financements supplémentaires.

IC 15 Les SIAE sont porteuses d'une identité tellement marquée, que le réseau doit être en mesure d'apporter une vraie valeur ajoutée pour que les structures décident d'adhérer.

IC 16 Le Club de dirigeants, porteur du projet culturel, rencontre des difficultés relationnelles avec les têtes de réseaux, parce qu'il est considéré comme un concurrent.

IC 17 Les SIAE préfèrent l'inertie, et la critique, à l'action.

IC 18 Il est plus facile pour une SIAE d'affirmer une identité, de revendiquer une différence que de prendre l'initiative de réunir des individus autour d'une table pour les faire travailler ensemble.

IC 19 Les têtes de réseaux ont un travail de communication important à réaliser, auprès de tous les publics, pour lever l'image négative de l'IAE en France.

IC 20 Les têtes de réseaux sont inscrites dans une logique de défense catégorielle.

IC 21 Les SIAE passent beaucoup de temps à essayer de convaincre des acteurs qui n'en n'ont pas envie, et notamment les responsables politiques.

IC 22 Les élus locaux ne s'intéressent que partiellement à la gestion de l'emploi sur leur territoire de référence.

IC 23 Si l'État ne mène pas d'études sur le devenir des bénéficiaires de l'IAE à 5 ans, c'est qu'il en redoute les résultats. Il pourrait constater que ces derniers ne sont pas à la hauteur des efforts et des moyens mobilisés.

IC 24 Parmi les responsables politiques, rares sont ceux qui connaissent et qui comprennent l'IAE.

IC 25 Les ACI, et notamment les plus gros d'entre eux, servent d'outils de management aux responsables politiques locaux.

IC 26 Souvent parachutés par le Maire de la ville, les chargés d'insertion à la Communauté Urbaine n'ont pas de compétences spécifiques pour assurer cette mission.

IC 27 Une majorité de responsables politiques et d'institutionnels ont une profonde méconnaissance des réalités du marché de l'emploi local.

IC 28 De nombreuses SIAE préfèrent ne pas monter certaines actions d'insertion, plutôt que de demander des fonds au FSE, qui mettront un an pour être effectivement versés.

IC 29 Lorsqu'il est demandé aux structures de porter un projet d'IAE (notamment par appels d'offres), les volontaires ne sont pas nombreux. Le relationnel et le réseau de l'initiateur sont souvent les ultimes recours pour y parvenir et pour constituer une équipe de travail.

IC 30 En changeant trop régulièrement les règles de fonctionnement du secteur, l'État laisse les structures se débrouiller avec leurs projets en cours, et parfois dissuade certaines de les entreprendre.

IC 31 Si les collaborations/coopérations se font de manière inévitable sur les projets menés dans le cadre des événements culturels, la conception du projet ne s'est pas faite en commun.

IC 32 Sur les projets portés par le Club de dirigeants, de nombreux acteurs sont mobilisés, mais ces derniers ne s'articulent pas naturellement. Il faut un relai pour que le système s'actionne.

IC 33 Le relationnel présent dans les projets culturels portés par le Club de dirigeants est fort. De ce fait, les coopérations ne sont pas contractualisées. Les actions sont menées au fil de l'eau et de manière purement informelle.

IC 34 Il est difficile pour les acteurs de poser un cadre conventionnel sur leurs collaborations/coopérations, car ils ont l'habitude de fonctionner par tâtonnements et ajustements successifs.

IC 35 Les coopérations interorganisationnelles sont compliquées par le fait que les acteurs impliqués n'ont pas tous les mêmes enjeux en perspective.

IC 36 Le projet fonctionne sans Comité de pilotage par manque d'implication de la DIRECCTE.

IC 37 Il existe un cloisonnement naturel qui fait que les acteurs ne s'intéressent pas aux autres.

IC 38 Sur les projets, il y a un leader-répartiteur de tâches, mais pas d'appropriation collective.

IC 39 Les coopérations interorganisationnelles ne sont pas un processus naturel, mais elles sont dictées et portées par des intérêts individuels.

➤ **Cas 2**

Nombre d'entretiens	8
Phrases témoins	387
Nombre d'idées-clés	115

IC 01 Les SIAE sont très spécialisées (bâtiment, espaces verts, ...), ce qui les rend sensibles aux variations sectorielles de l'activité économique.

IC 02 Les SIAE sont sous la pression des artisans et des PME, pour des raisons de concurrence déloyale.

IC 03 Cette concurrence est renforcée par l'obligation pour les SIAE d'aller chercher du financement externe, et donc d'être en confrontation directe sur le marché.

IC 04 Cette pression locale grandissante oblige parfois les structures à sortir de leur cadre pour pouvoir justifier d'une activité commerciale politiquement acceptable.

IC 05 Les structures revendiquent l'origine sociale de leur création (médico-social, handicap, éducation spécialisée, ...). Cette filiation imprime une forte empreinte sur leur façon de voir le monde et de concevoir le sens de leur mission.

IC 06 La naissance des SIAE dans les années 1980 est due, en partie, à la profonde incompréhension qui régnait à l'époque entre les syndicats ouvriers, les CAT et le monde du travail.

IC 07 La naissance des SIAE est également due à leur incapacité à se mettre autour d'une table pour discuter. Cet échec de coopération, par incompréhension réciproque, explique aussi la création des structures d'insertion.

IC 08 Le non financement par l'État du différentiel de productivité des EI pose un problème concret de fonctionnement et de rentabilité économique aux structures d'accueil.

IC 09 La mise en place d'une comptabilité analytique du social se heurte au blocage des têtes de réseaux. Elles sont hostiles notamment à l'usage que l'État pourrait faire de ces données collectées.

IC 10 Les aides aux postes de travail ne couvrent pas l'intégralité des dépenses sociales réelles des structures, ce qui les met structurellement en difficulté.

IC 11 L'absence de modulation de l'aide (forfaitaire) ne permet pas de distinguer les spécificités liées aux types de structures et de publics accueillis.

IC 12 Les spécificités territoriales (rural, semi-urbain, urbain) influent sur la performance des structures en générant des frais de fonctionnement supplémentaires (nombre de véhicules en l'absence de transports en commun, par exemple). Ces éléments ne sont pas pris en compte dans les financements publics, ni même par les PME classiques lorsqu'elles crient à la concurrence déloyale.

IC 13 Ce qui fait que les structures se créent dans les zones rurales ou semi-urbaines, c'est la volonté et la motivation d'individus engagés.

IC 14 Les communes de même taille n'ont pas toutes les mêmes structures sur leur territoire. Cela pose la question de l'équité de traitement de l'exclusion sur le territoire national.

IC 15 L'État adopte une réflexion mécanique dans ses choix de développement de structures. Il est dans une logique de maillage théorique, déconnectée d'une analyse plus fine des besoins et des ressources sur le territoire.

IC 16 Les bailleurs sociaux ont vu dans les contrats aidés de l'époque un effet d'aubaine. Leur coopération est motivée avant tout par un intérêt économique.

IC 17 Les bailleurs sociaux n'ont pas la compétence technique pour gérer de la main d'œuvre en insertion.

IC 18 Nous sommes en présence de cultures et de modes d'organisation qui se rencontrent et travaillent ensemble sans apprentissage collectif. Nous sommes face à un projet de sous-traitance sans implication réelle dans un projet commun.

IC 19 Pour les SIAE, le rapprochement avec les bailleurs sociaux est stratégique et intéressé (rapprochement avec les décideurs politiques locaux pour obtenir du financement RMI, par exemple).

IC 20 Les collectivités locales ne regardent pas la réalité de ce qu'elles subventionnent, ce qui crée des situations de rente, dans lesquelles les structures s'installent confortablement.

IC 21 La consanguinité dans les organes de gouvernance génère des dysfonctionnements en termes de cohérence d'affectation et d'utilisation des dépenses publiques (utiliser le RMI pour financer l'entretien du logement social, et tout cela hors marché, par exemple).

IC 22 Dans la pratique, les coopérations ne sont pas formalisées, elles sont informelles.

IC 23 Lorsque les coopérations sont institutionnalisées (sous forme de conventions, par exemple), elles ne rappellent que les obligations respectives de chacun des signataires.

IC 24 Les comités de pilotage ne sont pas organisés et se transforment en réunions de bavardages (pas d'ODJ, pas de CR de réunion, réunions organisées le vendredi AM à 16h,) qui se terminent, le plus souvent, sans prise de décisions.

IC 25 Le pilote du comité de pilotage ne se déplace que pour la présentation du rapport annuel. Il s'inscrit dans un rôle de représentation et de réseautage, et pas dans celui d'un acteur impliqué.

IC 26 L'absence de pilotage et de contrôle a précipité la chute de l'association régionale par des diversifications hasardeuses (dans la formation, par exemple), par une croissance non maîtrisée, et sans s'assurer d'avoir verrouillé les financements, et surtout de les obtenir, dans des délais de gestion supportables.

IC 27 Le calendrier politique influence les décisions de gestion. Les élus ne souhaitant pas prendre de décisions difficiles dans un contexte d'élections.

IC 28 L'État et les institutions européennes génèrent des problèmes de trésorerie au SIAE. Ils les obligent à initier et à mettre en œuvre des projets avant de recevoir effectivement les financements, et sans garantie absolue de les obtenir.

IC 29 L'absence d'un contrôle effectif par l'État de l'utilisation des fonds publics accordés à l'Association régionale favorise une gestion dispendieuse et entretient ses difficultés de fonctionnement.

IC 30 Les structures utilisent tous les filons possibles pour capter les fonds publics à leur seul intérêt.

IC 31 Cette gestion pour le moins opportuniste a des conséquences financières et sociales lourdes.

IC 32 Les acteurs de l'Association régionale n'étaient pas préparés à coopérer. Ils ne se connaissaient pas et étaient enfermés dans leur propre champ de représentations.

IC 33 Pour coopérer, il est nécessaire de disposer d'aptitudes particulières : flexibilité, capacité d'adaptation, écoute, ouverture d'esprit, ...

IC 34 Penser insertion, c'est être capable de lier les problématiques d'emploi avec celles du logement, car elles sont interdépendantes.

IC 35 L'insertion est un package, un tout intégré, et ne peut être traitée de manière segmentée, partielle.

IC 36 La structure juridique des coopérations interorganisationnelles est problématique et atypique, pour ne pas dire exceptionnelle, car elle crée des conflits d'intérêts qui favorisent les jeux d'acteurs.

IC 37 Les prescripteurs n'ont pas la formation nécessaire, ni même le temps de faire un diagnostic pertinent des profils, ce qui les conduit à diriger des salariés en insertion dans les mauvaises structures.

IC 38 En créant des indicateurs de performance inadaptés, car uniquement économiques, les pouvoirs publics créent un paradoxe, une injonction contradictoire. Les SIAE doivent avoir de meilleurs taux de sorties positives, tout en accueillant les publics les plus en difficulté.

IC 39 Le taux de sortie n'est pas le bon indicateur.

IC 40 L'absence de vision stratégique, de veille concurrentielle, de vision prospective de leur marché, le déficit de gestion (pas de contrôle des flux de recettes et de l'évolution des charges, négociation de conditions intenable avec les syndicats) et le manque d'outils de pilotage conduisent les SIAE à avoir une gestion à vue.

IC 41 Dans le secteur de l'ESS, il est abusif de parler de vision commune ou simplement de sens commun de l'objectif.

IC 42 En s'arc-boutant sur leurs intérêts particuliers (individualisme et refus de revenir sur les avantages acquis, par exemple), les syndicats n'hésitent pas à générer des coûts sociaux élevés pour les autres (difficile en termes d'action collective).

IC 43 Dans le dossier « Association régionale », dès le début du fonctionnement, il y a une absence de concertation, un manque de communication, un déficit de coopération et peu de projets réellement partagés.

IC 44 Les responsables politiques sont plus préoccupés de paix sociale que d'efficacité du dispositif, ce qui les amène parfois à prendre de mauvaises décisions de gestion, mais de « bonnes » décisions politiques (et notamment pour eux).

IC 45 Loger tous les responsables politiques à la même enseigne est peu pertinent et frôle le stéréotype, le cliché. Il existe des élus locaux très impliqués. Là encore, c'est une histoire d'hommes.

IC 46 Dans les réunions de pilotage sont abordés prioritairement les logiques financières (état des finances) et le quotidien des chantiers, plutôt qu'une vraie réflexion sur le fonctionnement effectif des coopérations interorganisationnelles.

IC 47 Les résultats doivent être immédiatement perceptibles par les financeurs pour qu'ils continuent à financer, ce qui contraint les structures à ne s'intéresser qu'à certains indicateurs de performance de court terme.

IC 48 Cette rémunération par la preuve est très chronophage en termes de reporting et demande beaucoup d'énergie en termes de management.

IC 49 Une absence d'outils communs perturbe la fiabilité et la pertinence de la mesure.

IC 50 Chaque structure souhaite conserver son outil « maison », qu'elle considère comme le seul valable.

IC 51 La communication est plutôt de type informel, car la culture de l'écrit est faible dans le secteur de l'IAE.

IC 52 Les acteurs, et notamment les coordonnateurs, ne sont pas capables de se mettre d'accord sur les critères de fonctionnement (modes d'évaluation, outils à utiliser, performance à mesurer, procédures à mettre en place, ...). Ce manque d'harmonisation dans les pratiques pose la question de l'égalité de traitement des dossiers des bénéficiaires.

IC 53 Les acteurs en présence sont des électrons libres, à très forte personnalité, et ils sont difficiles à manager.

IC 54 Toute proposition d'organisation nouvelle, de changement, est considérée comme une remise en cause de leurs compétences. Ils considèrent qu'on ne leur fait plus confiance et qu'on remet en question un système qui fonctionne bien depuis des années.

IC 55 Une croyance propre au milieu associatif (statut juridique), c'est que dans leur secteur d'activité les choses ne se passent pas comme ailleurs, et ne doivent pas se passer comme ailleurs.

IC 56 Le statut juridique des structures influence la perception du fonctionnement et prédétermine l'état d'esprit dans lequel les acteurs vont s'inscrire.

IC 57 La tendance des financeurs, lorsque l'argent était abondant au début de l'expérience d'insertion, était de ne pas contrôler et de ne pas piloter. Ils jouaient un rôle d'alimentation en ressources et cela leur convenait amplement. Aujourd'hui (argent rare), ils sont passés dans une dynamique de « flicage », d'ultra-rationalisation. Cet effet de balancier leur fait parfois oublier qu'ils gèrent des Hommes, et pas uniquement des chiffres désincarnés.

IC 58 Le fait d'avoir principalement des bénévoles dans les associations contraint les possibilités de management.

IC 59 Les acteurs de l'IAE ne font pas ce qui est demandé, mais ce qui est susceptible d'être contrôlé.

IC 60 Le montage des partenariats tient compte des partenaires dans leur organisation individuelle, mais ne tient pas compte des bénéficiaires du dispositif d'IAE.

IC 61 L'externalisation, à une structure idoine, du portage des contrats de travail augmente le niveau de risques (si baisse des subventions, ce sont les bailleurs sociaux qui paient), et la séparation accompagnement pédagogique/accompagnement technique pénalise les salariés en insertion (télescopage, incompréhension).

IC 62 Des subventions sont accordées pour les investissements initiaux, le projet lui-même, mais pas pour l'accompagnement, le fonctionnement, ce qui pose clairement la question de la pertinence du financement.

IC 63 Le temps est important car le dispositif d'IAE a un horizon temporel long, qui ne correspond pas à la temporalité des financements publics.

IC 64 La politique du « stop and go » de l'État (je finance, je ne finance plus) est source de stress et est particulièrement anxiogène pour les structures.

IC 65 L'insertion est une priorité nationale (amortisseur social) qui ne peut pas être gérée de manière artisanale.

IC 66 Les entreprises publiques n'étaient pas prêtes, ni même formées, pour intégrer une compétence insertion du jour au lendemain, sous injonction politique.

IC 67 En n'associant pas toutes les parties prenantes dans les décisions stratégiques, les dirigeants ont développé avec les syndicats des points de blocage, et généré des tensions avec les politiques locaux, qui ont eu de fortes répercussions sur le climat coopératif.

IC 68 Les projets de l'Association régionale étaient initiés en fonction des subventions européennes.

IC 69 Une grande dépendance aux financements publics rend les structures et les projets fragiles.

IC 70 Une autonomie mal anticipée, et surtout mal gérée, explique les dérives de gestion et souligne le manque d'implication des bailleurs sociaux dans un métier qu'ils ne connaissaient pas.

IC 71 Ce qui fait la structure, c'est la nature des hommes qui la créent et qui la gèrent.

IC 72 Le statut juridique et le niveau de compétences des membres du Conseil d'Administration doivent être en rapport avec les projets d'insertion traités (nature, importance, implications budgétaires, complexité, ...).

IC 73 Il existe une méconnaissance par les responsables politiques des éléments de contexte locaux (des bandes organisées qui perturbaient les politiques de recrutement des salariés en insertion, par exemple).

IC 74 Dans les quartiers, les accords et les partenariats se faisaient de manière informelle. Il n'existait pas de contractualisation, mais simplement des pratiques systématisées.

IC 75 Pour que les projets se fassent et se mettent en œuvre, il est nécessaire d'avoir les bonnes personnes, au bon moment et au bon endroit. La dimension relationnelle prend toute son importance et n'a pas nécessité à être antérieure à la relation de travail.

IC 76 Les premiers dispositifs ne touchaient pas les bonnes cibles et ne permettaient pas d'atteindre les objectifs fixés par les responsables politiques (notamment la mixité et la paix sociale).

IC 77 Les dispositifs s'accumulent et se créent au gré d'opportunités de subventions publiques (effet d'aubaine) et/ou par essais-erreurs.

IC 78 Par ses logiques de financement du dispositif d'IAE, l'État crée une distorsion de concurrence.

IC 79 La convention tripartite (bailleurs sociaux, Association régionale, SIAE) ne traitait pas des éléments de coopération interorganisationnelle, mais plutôt des aspects techniques du travailler ensemble. Les seules relations réellement contractualisées étaient celles stipulées dans les contrats de ville, les contrats d'agglomération et les contrats signés avec l'État.

IC 80 La logique d'instauration des comités de pilotage était là mais, dans les faits, la cadence (tous les mois et demi) n'était pas respectée et l'absentéisme des institutionnels était notable. Le plus souvent, on laissait le cours des choses se faire.

IC 81 Lorsque les élus animaient les comités de pilotage, ils ne connaissaient pas suffisamment les dossiers et ils laissaient, le plus souvent, une chargée d'insertion le faire, sans qu'elle en ait réellement la compétence.

IC 82 Les élus laissaient faire et les acteurs de l'insertion entraient avec eux volontiers dans un jeu de manipulation. Dans la pratique, les techniciens avaient plus de pouvoir que les élus locaux.

IC 83 En orientant en amont les jeunes, les missions locales imprimaient chez eux leur propre vision du monde de l'entreprise et perturbaient de fait leur intégration dans l'organisation (un

sociologue, avec sa représentation mentale du patronat, orientait les jeunes sur sa zone de responsabilité).

IC 84 Sur les territoires, il y a une insuffisance de compétences pour traiter efficacement de l'insertion.

IC 85 Beaucoup de personnes, elles-mêmes en échec sur le marché du travail classique, ont profité de l'effet d'aubaine pour se reconvertir. Cela pose la question de la justesse de leur approche d'une insertion réussie.

IC 86 L'association régionale a été plus un outil/prétexte pour reprendre pied dans les quartiers, dans un contexte historique difficile, qu'une vraie volonté d'IAE à pérenniser.

IC 87 La gouvernance bicéphale (bailleurs sociaux et Association régionale) a favorisé la perte de contrôle du dispositif en rendant inefficace son pilotage. Le système de gouvernance a tué le modèle économique et conduit le système à sa perte.

IC 88 Le dispositif d'IAE a été imposé dans les entreprises publiques par les responsables politiques. Les missions ont été attribuées à des acteurs qui ne les avaient pas choisies et qui n'avaient pas les compétences pour les remplir, ni même les outils pour le faire. Ces derniers se sont sentis rapidement débordés par l'ampleur de la tâche.

IC 89 Le déploiement de certains dispositifs s'est fait sans réflexion en amont sur le niveau d'enclavement des territoires, ni même sur les capacités de dessertes qu'offraient les transports en commun.

IC 90 En n'associant pas en amont les artisans locaux dans la réflexion sur la mise en place de l'IAE sur le territoire, les pouvoirs publics ont généré des frustrations qui se sont transformées en levées de boucliers contre une concurrence jugée déloyale.

IC 91 La délégation à l'Association régionale du volet insertion était insuffisamment concertée et pilotée. Cette situation a généré une perte de contrôle des bailleurs sociaux qui étaient persuadés qu'il suffisait de bien rémunérer les acteurs pour que les choses se passent normalement.

IC 92 Dans les réunions, l'absentéisme des décideurs était préjudiciable à la bonne gestion de l'Association régionale, notamment en termes de prises de décisions.

IC 93 Le comité de pilotage se résumait à la présentation du bilan des actions menées.

IC 94 Sans base de données commune, et accessible à tous les partenaires, les bailleurs sociaux étaient dans l'incapacité de piloter efficacement le dispositif d'IAE, et dans l'impossibilité d'obtenir une information fiable sur les personnes en insertion travaillant dans leur parc de logements sociaux.

IC 95 L'instabilité de la gouvernance, la non passation des pouvoirs et des dossiers, l'absence de contrôle des bailleurs sociaux, l'installation dans un confort permis par un contexte d'argent public facile, l'éloignement de leur mission d'origine et la raréfaction des fonds européens, tous ces éléments ont précipité la chute de l'Association régionale.

IC 96 La mission insertion attribuée aux bailleurs sociaux n'était pas claire en termes de rattachement et de responsabilités respectives. N'étant pas instituée, elle était rattachée à une Direction, ou à une autre, en fonction des logiques organisationnelles du moment.

IC 97 Au démarrage, l'IAE a suscité de l'intérêt, une forme d'amusement, voire même un dépaysement, mais très vite les bonnes volontés se sont ravisées en considérant que l'insertion n'était pas leur métier.

IC 98 En changeant les règles en permanence, l'État impose aux SIAE un rythme insoutenable. Le temps consacré à l'adaptation s'alourdit et ce dernier est pris sur celui de leur mission d'insertion.

IC 99 Les jeunes issus des ZUS ne veulent pas travailler avec ce type de contrats, et dans ces conditions. Pour qu'ils en comprennent l'intérêt, il est nécessaire de faire de la pédagogie, et cette dernière a un coût non négligeable.

IC 100 Les Directions de l'Association régionale étaient octroyées par défaut (en attendant un autre poste chez les bailleurs sociaux), et pas par intérêt et/ou compétences spécifiques.

IC 101 Les effets « yo-yo » des décisions changeantes des financeurs posent la question de la pertinence des modes de financement du secteur de l'IAE.

IC 102 Les Conseils d'Administration n'étaient que des chambres de validation.

IC 103 Les pouvoirs publics ont fait en sorte que l'Association régionale s'arrête « *proprement* », pour éviter le risque d'un scandale local.

IC 104 Les deux niveaux d'encadrement complexifiaient le fonctionnement du dispositif d'insertion (pas de possibilité de sanctions, en l'absence de lien hiérarchique, par exemple).

IC 105 L'Association régionale n'est pas le fruit d'une volonté commune, mais plutôt celui d'un compromis local (contourner le problème de concurrence déloyale, répondre à la pression politique, libérer les bailleurs sociaux d'un métier qui n'était pas le leur).

IC 106 Il y a une incompétence de la gouvernance, et des personnels des bailleurs sociaux, face à la complexité du secteur de l'IAE, à ses modalités spécifiques de fonctionnement, à sa lourdeur administrative et réglementaire, et aux caractéristiques des publics accueillis dans ses dispositifs.

IC 107 L'intégration de l'Association régionale aux bailleurs sociaux rend de fait plus étroites les modalités de coopération.

IC 108 La gouvernance de l'Association régionale fait preuve d'amateurisme (trop de bénévoles, pas assez d'experts du secteur et de managers de projets).

IC 109 L'organisation de réunions efficaces et professionnelles n'a eu lieu qu'au moment de la liquidation de l'Association régionale, car le dossier était un « champ de mines » pour tous les acteurs.

IC 110 Des outils de gestion sont développés séparément, sans compétences et sans avoir pris le temps de vérifier au préalable l'existant.

IC 111 L'Association régionale ne participait à aucune réunion organisée par le secteur, n'était présente dans aucun des réseaux et restait volontairement isolée.

IC 112 La DIRECCTE, pour garantir une paix sociale, ne souhaitait pas jouer son rôle institutionnel, compte tenu du poids que représentait localement l'association, notamment en termes de salariés en insertion.

IC 113 Entre l'Association régionale et les SIAE, il y avait autant de modes de fonctionnement que d'entreprises encadrantes et de logiques de marchés.

IC 114 En prenant le « tout-venant » dans ses dispositifs d'insertion, l'Association régionale ne pouvait pas profiter des effets positifs de la mixité dans les dynamiques de groupes. Les taux de sorties faibles enregistrés amènent à se poser la question de la nécessité, ou non, d'une sélection positive.

IC 115 Le salarié en insertion était le parent pauvre du dispositif porté par l'association régionale.

➤ **Cas 3**

Nombre d'entretiens	9
Phrases témoins	346
Nombre d'idées-clés	91

➤ **CR de l'Assemblée Générale du 10/07/2012**

IC 01 La bonne gestion n'est pas la préoccupation de l'IRIAE. La première AG a eu lieu le 10/07/12, alors que l'Inter-Réseaux a été créé en 2008. Il est difficile de piloter de manière efficiente dans ces conditions.

IC 02 L'ODJ de l'AG est centré sur le bilan (moral, activités et financier) et ne s'intéresse pas au fonctionnement effectif des coopérations interorganisationnelles.

IC 03 Il n'y a pas de timing défini, ni même de présentation des éléments d'organisation de cette AG. Le bilan moral et financier n'est pas présenté par le Président de l'exercice de référence, mais par son successeur.

IC 04 Les donneurs d'ordres et les financeurs, ainsi que leurs représentants, sont tous absents, bien qu'excusés. L'ancien Président en profite pour ironiser sur la disproportion de son investissement par rapport à celui des financeurs.

IC 05 L'AG se transforme en un lieu de plaintes, face aux exigences toujours plus importantes des commanditaires. Les prises de paroles sont d'autant plus faciles et libérées que les personnes concernées sont toutes absentes.

IC 06 Le Président souligne l'inquiétude des salariés des SIAE, quant à leurs emplois. Le manque d'information, de moyens et de garanties de sécurité de l'emploi sont anxiogènes pour eux.

IC 07 L'IRIAE se définit lui-même comme une association de portage de moyens et rien d'autre.

IC 08 L'IRIAE porte en son sein quatre référentiels-qualité, ce qui est la marque d'une cohabitation entre les réseaux, plutôt que celle d'une réelle volonté de se diriger vers plus d'unité, plus d'intégration.

IC 09 L'AG se résume à une chambre de validation. Le temps des questions reste vide et les votes sont prononcés de manière automatique et à l'unanimité.

IC 10 La personne en charge de présenter le rapport financier avoue ne rien connaître à la finance. Il annonce fièrement que les chiffres ne font pas partie de son champ de compétences. Cet aveu souligne l'ancrage social des acteurs, et limite l'importance qu'ils accordent au projet d'entreprise.

IC 11 L'association n'est pas très structurée et fonctionne de manière « bricolante ». Elle se met hors la loi par non-respect des délais légaux, et en danger économique par manque de professionnalisme (remise de documents tardives, pas d'outils de comptabilité analytique, externalisation des éléments comptables, ...).

IC 12 Cet amateurisme pose la question du pilotage de l'IRIAE et celle de la contribution réelle aux recettes, et aux dépenses, de chacune des têtes de réseaux. Il est à noter que les mises en garde du Commissaire aux comptes n'effraient pas plus que cela les participants.

➤ *Entretiens*

IC 13 Les structures sont engagées dans une dynamique de certification, sans en avoir ne serait-ce que les moyens de base (outils informatiques, moyens organisationnels, compétences internes, ...).

IC 14 Sur les territoires ruraux, il n'y a pas d'organismes de formation. Ce qui pose un problème, pour les bénéficiaires et les SIAE, en termes d'offres d'insertion.

IC 15 Les acteurs font face à un paradoxe, une quadrature du cercle. En effet, les formations sont financées si elles débouchent sur un emploi avéré, alors que la crise économique détruit massivement des emplois.

IC 16 L'IRIAE est un espace de mutualisation de moyens, plus qu'une structure à part entière. L'expérience n'est pas partagée et les bonnes pratiques ne sont pas dupliquées.

IC 17 Les acteurs n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les modalités des conventions. Ce blocage souligne les difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'il s'agit d'officialiser, d'institutionnaliser leurs coopérations. Ils restent cantonnés au niveau des promesses et passent rarement le cap de l'engagement formel.

IC 18 Il est nécessaire d'associer les chargés de missions dans les réflexions stratégiques, car ils ont une vue d'ensemble des problématiques traitées ou à traiter dans les réseaux.

IC 19 Si les têtes de réseaux veulent cantonner l'IRIAE dans un rôle de représentation et laisser la gestion des formations aux territoires, il est indispensable pour l'Inter-Réseaux de démontrer sa capacité à gérer, en interne, les dispositifs de formation.

IC 20 Il n'y a pas d'outils de communication au sein de l'IRIAE, ce qui lui pose un problème pour faire connaître ses services auprès des SIAE. Le bouche-à-oreille est le seul outil actuellement disponible.

IC 21 Il est nécessaire de distinguer les coopérations ponctuelles des coopérations réellement structurées, telles que celles rencontrées dans les GES et les PTCE.

IC 22 Si en 2008 il y a eu une vraie volonté de travailler ensemble et d'instaurer une dynamique de mutualisation de leurs actions, la formalisation du rapprochement au sein de l'IRIAE s'est faite aux forceps (forte opposition de quelques administrateurs, profondes scissions au sein des CA).

IC 23 Une première tentative de rapprochement a avorté à la fin des années 1999-2000 à cause d'une concurrence de fait entre l'UREI et le COORACE.

IC 24 Cette concurrence existe encore aujourd'hui. Elle est le révélateur de l'intensité de la pression concurrentielle qui règne entre les structures qui composent l'IRIAE, et elle souligne les différences fortes de points de vue.

IC 25 Si aujourd'hui les adhérents sont plutôt inscrits dans une démarche positive, il reste des acteurs récalcitrants et fortement arcbutés sur leur corporatisme et leur idéologie.

IC 26 Une assistante est mobilisée, une journée par semaine, sur la gestion administrative de l'IRIAE, ce qui questionne sur le degré attendu d'intégration.

IC 27 L'Inter-Réseaux s'est constitué progressivement et n'a pas mobilisé tous les acteurs au même moment, et au même rythme, ce qui accorde une place particulière aux membres fondateurs.

IC 28 La localisation dans les mêmes locaux cristallise le rapprochement et permet aussi de le rendre tangible dans son fonctionnement.

IC 29 Si les têtes de réseaux essaient de « jouer collectif », l'hégémonie de l'UREI et du COORACE (les pionniers) au sein de l'IRIAE reste prégnante.

IC 30 L'Inter-Réseaux est passé du statut de simple plateforme technique à celui de « puissance politique » influente, notamment dans le cadre de la commission IAE de la CRESS.

IC 31 Dans les faits, l'histoire de chaque réseau, au travers de son ancrage territorial, détermine le rôle plus ou moins fort qu'il occupe au sein de l'IRIAE. La FNARS, issue du médico-social, assure depuis le début une représentation politique forte et est, par nature, moins inscrite dans l'opérationnel. Cependant, ces histoires individuelles renforcent les corporatismes.

IC 32 Le rapport de taille détermine les niveaux d'influence et de pouvoir dans une économie (ESS) qui pourtant s'en défend.

IC 33 Depuis le début des années 2000, il n'y a plus de vraie politique d'insertion en France. Les moyens sont figés et ont même tendance à se réduire. Depuis le Grenelle de l'insertion, il n'y a plus de volonté politique, il n'y a plus que des actes administratifs.

IC 34 L'IRIAE est moins un outil régional de développement des SIAE qu'une « coquille administrative » chargée de gérer, au niveau territorial, les dispositifs publics.

IC 35 L'IRIAE est plus un moyen de défendre une cause commune (un organe politique) qu'un réel système coopératif.

IC 36 Les divergences, en termes d'orientations stratégiques et de moyens à mettre en œuvre pour le développement, marquent les profonds désaccords qui règnent entre les membres de l'Inter-Réseaux et accentuent les logiques individualistes et les opportunistes d'affaires.

IC 37 Les différences d'investissement, d'engagement, de volonté, de motivation et d'envie rendent les participations disproportionnées, ce qui est la source de conflits à terme.

IC 38 Les coopérations sont bridées par la volonté des administrateurs des têtes de réseaux, mais aussi par l'incertitude liée à la pérennité et au manque de vision stratégique de l'IRIAE.

IC 39 Les corporatismes se lisent dans l'organisation de l'IRIAE. Au lieu d'avoir un Secrétaire général régional, il y a 4 Secrétaires généraux (UREI, Régies de Quartiers, COORACE, FNARS).

IC 40 Des dates de réunions sont programmées mais ne sont pas respectées.

IC 41 L'UREI possède des outils internes de gestion, créés au gré de ses besoins du moment, et qu'elle ne partage pas.

IC 42 Le secteur de l'IAE a été créé chemin faisant, sous l'impulsion de personnalités fortement imprégnées de valeurs sociales. Dans cet ensemble hétérogène, chaque SIAE s'est construite sur ses propres valeurs.

IC 43 La profusion anarchique des structures interroge sur la cohérence et la cohésion du tout constitué.

IC 44 L'opportunisme supplante régulièrement la valeur des compétences dans les logiques d'attribution des responsabilités au sein des SIAE.

IC 45 L'Inter-Réseaux souffre d'un manque de représentativité politique. Seule sa compétence technique lui est unanimement reconnue.

IC 46 La présidence tournante de l'IRIAE minimise la prédominance d'un réseau sur l'autre, mais génère aussi une grande disparité dans les modes de gouvernance et d'animation.

IC 47 Face aux fortes ambitions portées par les responsables politiques, les moyens mobilisés sont très insuffisants pour dépasser le cadre de la simple mise en commun de moyens.

IC 48 L'absence d'outils, de logiciels communs, et de réels suivis de gestion complique le fonctionnement effectif de l'Inter-Réseaux.

IC 49 Les administrateurs de l'IRIAE sont déjà administrateurs de réseaux. Ce cumul des mandats laisse peu de temps à un pilotage efficient de ce nouveau dispositif.

IC 50 Le manque d'union, au niveau national, de réseaux fortement divergents se traduit également au niveau local.

IC 51 Les têtes de réseaux nationales n'hésitent pas à favoriser leurs propres intérêts dans leurs activités de lobbying politique, et à relayer au second plan l'ensemble qu'elles constituent au sein de l'IRIAE.

IC 52 L'Inter-Réseaux régional est une belle vitrine politique qui trouve sa limite coopérative aux interfaces de l'interorganisationnel.

IC 53 L'excès de réglementation et de contrôle par l'État est contreproductif, en termes de performance socio-économique du dispositif d'IAE.

IC 54 La « solution unique » n'est pas envisageable dans un secteur au sein duquel les problématiques d'insertion, les obligations et les contraintes des acteurs sont multiples.

IC 55 Au démarrage de l'IAE, l'État a mobilisé ses fonds publics dans la formation des salariés en insertion, ce qui a créé un marché pour une grande quantité d'acteurs opportunistes et individualistes.

IC 56 Le dispositif général de l'IAE est en réalité constitué d'une myriade de dispositifs spécifiques (ACI, AI, ETTI, EI), ce qui lui confère un statut d'ensemble hétérogène et inorganisé.

IC 57 Dans le secteur de l'IAE, il est nécessaire de distinguer les coopérations choisies de celles qui sont subies.

IC 58 Lassé d'attendre un hypothétique rapprochement naturel inter-structures, l'État crée les conditions d'une coopération forcée entre les acteurs.

IC 59 Pour coopérer, il faut se connaître, se reconnaître, et partager les mêmes enjeux.

IC 60 L'IAE est un outil de développement économique local, d'innovation et une réponse à des besoins sociaux.

IC 61 Le secteur de l'IAE se marginalise le plus souvent lui-même, et cela indépendamment de son image perçue déjà négative.

IC 62 Les carences du système informationnel ne permettent pas d'obtenir une information précise, actualisée et fiable, sur les données chiffrées du secteur de l'IAE.

IC 63 La création des Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) marque l'échec de l'IAE, puisque les entreprises rencontrant des difficultés de recrutement ont préféré créer un dispositif parallèle.

IC 64 La création de dispositifs parallèles souligne la difficulté de coopération au sein du secteur de l'IAE et l'incapacité de l'État à encourager et favoriser la dynamique coopérative entre les acteurs impliqués.

IC 65 L'évolution de la position de l'État montre une concentration de ses efforts sur les ACI. En se rapprochant de l'insertion socio-professionnelle, pour ne pas dire sociale, les pouvoirs publics s'éloignent de l'Insertion par l'Activité Économique.

IC 66 Les SIAE ne respectent pas le nouvel accord-cadre de 2011 qui impose de prendre d'abord en considération les besoins de recrutement des branches professionnelles et des territoires, avant de mettre en place les formations qualifiantes. Elles préfèrent rester sur les formations qu'elles ont l'habitude de proposer, et cela indépendamment des logiques de marchés.

IC 67 La coopération est un processus, au sein duquel il est nécessaire d'intégrer les acteurs de manière progressive. Il est utopique de vouloir faire coopérer tout le monde et tout de suite.

IC 68 Les dirigeants des SIAE sont moins des gestionnaires, que des individus investis dans un combat personnel et collectif.

IC 69 Dans les SIAE, il existe un réel tiraillement entre leur projet associatif et leur nécessaire projet d'entreprise. L'importance accordée à l'un plutôt qu'à l'autre dépend du type de structures.

IC 70 Le développement des formations universitaires s'explique en partie par la volonté des pouvoirs publics d'inciter les SIAE à rechercher un juste équilibre entre les deux projets qu'elles portent (associatif et entreprise).

IC 71 Un des enjeux de l'IAE, c'est de parvenir à faire monter en compétence et en professionnalisation les bénévoles-dirigeants des structures.

IC 72 Parmi les bénévoles qui constituent le gros des effectifs des SIAE, il est nécessaire de dissocier les bénévoles ponctuels des bénévoles-dirigeants.

IC 73 Les SIAE ne souhaitent pas envoyer leurs salariés permanents en formation, car elles considèrent que ce temps est du temps perdu. Ce constat montre que les SIAE ont privilégié leur projet associatif, au détriment de leur projet d'entreprise.

IC 74 L'IAE est un dispositif qui ne fait pas système et qui reste multi-piloté.

IC 75 L'absence de concertation entre les acteurs impliqués rend le pilotage de l'IAE inefficace et inefficent.

IC 76 Bien que des initiatives aient été instrumentalisées, qu'un cadre réglementaire ait été posé, les SIAE continuent de se comporter en électrons libres et à affirmer leur autonomie d'action.

IC 77 La démultiplication des structures, au sein d'un même ensemble, complique la circulation de l'information et allonge le processus de décision.

IC 78 La clarification et la stabilisation de la gouvernance représentent une piste d'amélioration du fonctionnement de l'Inter-Réseaux.

IC 79 Le plus difficile, c'est d'arriver à instaurer une égalité des pouvoirs au sein de l'IRIAE régional, alors que la réalité économique et l'histoire des réseaux confèrent plus de poids à l'un qu'à l'autre.

IC 80 Les coopérations interorganisationnelles sont difficiles, car les réseaux ne partagent pas les mêmes visions stratégiques.

IC 81 Il est compliqué de fonctionner avec des bénévoles car ils ne comprennent pas toujours les enjeux de l'Inter-Réseaux. Pour la plupart, ils manquent de professionnalisme et les permanents des structures ne disposent pas de suffisamment de temps pour les former.

IC 82 Il est nécessaire de consacrer des moyens, à la fois au recrutement de responsables permanents de bon niveau, mais aussi à la formation des bénévoles les plus investis. Cela est rendu difficile par la baisse des subventions accordées par les pouvoirs publics.

IC 83 L'Inter-Réseaux peut être assimilé à contrat de marque et supporte, au final, les mêmes contraintes qu'un réseau de franchises. Le nécessaire respect de règles communes rend compliqué les coopérations interorganisationnelles.

IC 84 Lorsque l'on parle de mutualisation, de regroupement, d'économies, de projets de développement communs, les acteurs se sentent embarqués dans une logique économique qu'ils ne sont pas venus chercher.

IC 85 L'« union sacrée » dans l'Inter-Réseaux est affichée lorsque tout se passe bien. Mais lorsque les problèmes surviennent, les choses se compliquent et les individualismes reprennent le pas.

IC 86 Il n'existe pas d'outils unifiés. Chaque réseau continue de fonctionner avec ses outils internes, ce qui rend problématique l'échange de données.

IC 87 Certaines structures sont restées très associatives. Elles ne comprennent pas l'intérêt d'investir massivement dans les outils de gestion. Elles préfèrent mobiliser cet argent dans le financement de postes d'accompagnement.

IC 88 Dans les réunions, seules les contingences sont traitées et les dimensions stratégiques et prospectives sont ramenées au second rang.

IC 89 Les ODJ ne sont pas systématiques, car le plus souvent les réunions ne sont pas organisées et sont plutôt l'occasion de rencontres et d'échanges.

IC 90 Les réunions se transforment rapidement en discussions informelles. Le contenu reste non écrit et les fiches de résolution, lorsqu'elles existent, ne sont pas remplies.

IC 91 La coopération interorganisationnelle sur un territoire est avant tout une affaire d'Hommes.

➤ *Entretiens d'experts*

Nombre d'entretiens	5
Phrases témoins	137
Nombre d'idées-clés	45

IC 01 Le nombre de personnes en charge de l'IAE à la DIRECCTE de notre département d'observation est largement insuffisant pour qu'elle puisse remplir sa mission de manière efficiente.

IC 02 La DIRECCTE n'entretient pas suffisamment de contacts avec les têtes de réseaux, qui pourtant fédèrent la plus grande partie des SIAE dont elle assure le suivi.

IC 03 Le rôle de l'IRIAE est d'impulser la mise en œuvre d'actions collectives partenariales entre structures. Cette impulsion n'est pas probante, lorsqu'on observe son fonctionnement effectif.

IC 04 Les ensembliers, de par leur organisation interne, développent plus facilement les coopérations intra-organisationnelles. Cette pratique en intra est de nature à faciliter la mise en place de coopérations interorganisationnelles.

IC 05 Le développement du mécénat d'entreprise dans les projets d'insertion est de nature à favoriser les rencontres bénéficiaires-employeurs et à accélérer les sorties positives du dispositif d'IAE.

IC 06 Le chargé de mission, en tant que maillon entre le monde de l'entreprise et celui de l'insertion, permet une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois sur un territoire, compte tenu de sa connaissance des besoins réciproques.

IC 07 Les structures se rapprochent certes par affinités, mais aussi et surtout par filières métiers.

IC 08 La RGPP, et ses prolongements récents, contraignent l'élaboration d'un maillage plus optimal des SIAE sur le territoire.

IC 09 Les projets inter-structures existent, et ils sont plutôt bien pensés. S'ils ne sont pas (ou rarement) développés, c'est parce qu'ils occasionnent le plus souvent des chaos financiers dans les SIAE.

IC 10 La performance d'une SIAE repose sur l'engagement et le dynamisme d'un homme, généralement son Directeur.

IC 11 Il est important, lors de la procédure de conventionnement, de vérifier l'équilibre des responsabilités au sein des SIAE pour s'assurer de leur pérennité dans le temps.

IC 12 L'IRIAE est structuré, mais il n'est pas managé.

IC 13 Les calendriers des acteurs (DIRECCTE, Département, Région, FSE) ne sont pas synchronisés, ce qui ne favorise pas les coopérations interorganisationnelles sur le territoire.

IC 14 La nouvelle réforme territoriale, dans son projet de suppression d'une partie des relais locaux, éloigne un peu plus les acteurs-décideurs du terrain, ce qui peut nuire à la performance socio-économique du dispositif d'IAE sur le territoire.

IC 15 Les grandes entreprises ne choisissent pas de mobiliser les clauses sociales dans leurs appels d'offres par sensibilité à l'IAE. Elles le font pour être capables de présenter, à leurs parties prenantes, leur bilan social et leur positionnement RSE.

IC 16 Un des problèmes des SIAE, c'est de trouver des débouchés économiques. Le marché n'est pas extensible.

IC 17 Les collectivités territoriales n'instrumentalisent pas suffisamment le code des marchés publics, et notamment les clauses sociales.

IC 18 La répartition des compétences entre strates territoriales (la Communauté Urbaine n'a pas de compétence insertion) empêche la mobilisation de certains articles (art. 30, par exemple).

IC 19 Coopérer, c'est accepter un système partenarial où, dans les faits, il n'y a pas de pilote.

IC 20 Les SIAE sont des associations privées, ce qui leur donne une grande autonomie de gestion. De ce fait, elles n'entendent pas se laisser guider leur conduite.

IC 21 La complexité du secteur de l'IAE contraint la performance socio-économique du dispositif.

IC 22 Tous les acteurs font de l'insertion, mais chacun le fait de son côté. L'État régule par la loi, le Conseil général gère le dispositif RSA, la ville, grâce aux financements FSE, met en place les PLIE, ...

IC 23 L'assèchement des fonds publics injectés par le FSE dans l'IAE contraint les structures d'insertion à se regrouper pour survivre.

IC 24 Les réunions organisées par le secteur de l'IAE sont trop nombreuses, peu organisées et animées, et n'attirent pas les acteurs pertinents, déjà bien trop mobilisés sur la gestion de leurs contingences.

IC 25 La rationalisation du parcours des bénéficiaires du dispositif d'IAE se fait *ex post*.

IC 26 La refonte de Pôle Emploi a rendu purement théorique le référent de parcours IAE.

IC 27 En France, l'approche de l'IAE est taylorienne.

IC 28 La MDEF est un organe facilitateur des coopérations interorganisationnelles territorialisées. Elle est en charge de la territorialisation des politiques de l'emploi et elle donne l'occasion aux acteurs de l'IAE, trois fois par an, de se réunir, se rencontrer, se connaître et surtout de se parler.

IC 29 Pour coopérer, il est nécessaire, pour les acteurs impliqués, de s'inscrire dans un projet commun capable de faire converger les intérêts individuels réciproques.

IC 30 Le CAS 1 présente des coopérations interorganisationnelles réussies, parce que le projet est de taille modeste, il est piloté et les financements sont assurés. Il s'agit d'un monde idyllique, un peu loin de la réalité quotidienne des modèles coopératifs.

IC 31 Les bénévoles ne constituent pas une ressource stable. Lorsque leur projet de vie évolue, ils quittent la structure.

IC 32 Les Conseils d'Administration sont présidés par des bénévoles qui n'en ont pas toujours la compétence.

IC 33 Dans l'IAE, il existe un problème de niveaux qui complique la communication entre les acteurs. Lorsqu'on se place au niveau des têtes de réseaux nationales, on est très loin des problématiques locales vécues par la petite régie de quartier.

IC 34 Le terme management est tabou dans le secteur de l'IAE.

IC 35 Les réseaux sont inscrits dans une dynamique de montée en qualification et en professionnalisation, qui a tendance à exclure les SIAE les moins efficaces.

IC 36 Dans la réalité de la construction des parcours d'insertion, il existe une sélection positive.

IC 37 La sélection à l'entrée du parcours est renforcée par la nécessité imposée aux SIAE de présenter toujours plus de sorties positives.

IC 38 Les conseillers en charge de la sélection des bénéficiaires du dispositif d'IAE n'ont pas la qualification nécessaire (notamment en psychologie) pour le faire.

IC 39 Si la majorité des acteurs de l'IAE utilisent des outils de gestion internes ou n'en utilisent pas, il existe malgré tout quelques outils harmonisés dans le secteur de l'IAE : dossier de financement, rapport de gestion, notamment.

IC 40 La multiplication des guichets de financement limite le risque de dérapages et de clientélisme.

IC 41 La démultiplication des strates territoriales se traduit par un doublonnage des compétences et par une complexification des modes de fonctionnement sur le territoire. À titre d'exemple, au niveau du financement de l'IAE, toutes les collectivités territoriales sont concernées à un moment ou à un autre.

IC 42 Coopérer a des vertus, et notamment celle de gagner en transparence.

IC 43 Le problème des coopérations interorganisationnelles territorialisées est aussi lié à la distorsion existante entre le droit commun et la réalité de l'action publique. La politique de la ville consiste à mettre en œuvre une politique de discrimination positive sur le territoire, ce que n'autorise pas à faire le droit commun.

IC 44 Si chacune des institutions se concentre uniquement sur ce qu'elle sait faire, sur ce qu'elle est chargée de faire ou en droit de faire, alors il reste des pans entiers de besoins territoriaux qui ne sont pris en charge par personne.

IC 45 Il est donc nécessaire d'« aménager » le droit commun et de faire quelques entorses à la règle. La réalité du terrain oblige parfois les acteurs de l'IAE à régler les problèmes hors du cadre, et hors du champ de leurs compétences. C'est là que les difficultés coopératives commencent !

Annexe 4 : Plan de modernisation de l'IAE



DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOUS-DIRECTION INSERTION ET COHESION SOCIALE
7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

Mission Insertion Professionnelle

Affaire suivie par : MIP
Mél : mip.dgfp@finances.gouv.fr
Téléphone : 01 43 19 31 29
Télécopie : 01 43 19 28 05

Paris, le **13 AOUT 2008**

Monsieur Le Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de
Région,
Mesdames et Messieurs les Préfets de
Département,

Madame et Messieurs les Directeurs
Régionaux de l'Emploi, et de la Formation
Professionnelle,
Mesdames et Messieurs les Directeurs
Départementaux du Travail, de l'Emploi et
de la Formation Professionnelle.

Monsieur le Directeur Général de l'Agence
Nationale Pour l'Emploi, pour information

**Objet : Présentation du plan de modernisation du secteur de l'Insertion par l'Activité
Economique (IAE)**

Réf. : G:\iae\Plan de modernisation IAE

Pièces jointes :

- présentation du chantier redynamisation des CDIAE,
- projet du programme des séminaires CDIAE et calendrier,
- liste des invités aux séminaires,
- modalités d'organisation des séminaires.

Les travaux menés depuis un an¹ en concertation avec les principaux acteurs du secteur ont conduit à l'élaboration d'un plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique. Le Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi a présenté cet ensemble de réformes devant l'assemblée plénière du Conseil National de l'IAE le 8 juillet dernier. Le ministre a souligné que ce projet, appuyé sur un outillage simple pour les structures, doit contribuer à replacer l'IAE au cœur des politiques d'emploi en faveur des personnes durablement éloignées du marché du travail.

L'ambition des réformes proposées a conduit à ce qu'elles soient retenues par la feuille de route du Grenelle de l'Insertion au titre des chantiers prioritaires.

¹ Opération de redynamisation des Conseils Départementaux de l'insertion par l'activité Economique (CDIAE) et rénovation des modalités de conventionnement des structures par le ministère chargé de l'emploi.

3 chantiers seront conduits concomitamment :

- La redynamisation des Conseils Départementaux de l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE),
- La rénovation des modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE),
- La rénovation des modalités de financement des SIAE.

Le rapprochement du contrat d'accompagnement dans l'emploi et du contrat d'avenir qui sera opéré sous le terme de « contrat unique d'insertion » s'inscrit en cohérence avec cette démarche.

1/ La redynamisation des Conseils Départementaux de l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE).

La redynamisation des CDIAE, appuyée sur l'élaboration d'outils de pilotage de l'offre d'insertion a été initiée par la DGEFP dès janvier 2007 en vue de conforter la place de ces structures dans les stratégies de développement de l'offre d'insertion de qualité de chacun des départements.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'IAE, la place des CDIAE n'en est que plus renforcée dans le paysage du secteur : les objectifs poursuivis par ces nouvelles modalités de conventionnement ne seront pleinement atteints que si les CDIAE dégagent une stratégie fédérant les acteurs.

Sept séminaires inter régionaux de formation/action et d'outillage seront organisés du 1^{er} octobre au 19 novembre 2008 (annexe 1) et conclus par des assises nationales en fin d'année, permettant notamment de présenter les outils de pilotage et de conventionnement. Leur diffusion sera assurée au cours du premier semestre 2009.

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), co-organise ces séminaires au titre de la Convention « agir pour l'emploi » du 18 mars 2008.

Vous vous attacherez, conjointement avec les directeurs régionaux de la Caisse des dépôts, à valoriser ces séminaires auprès de vos partenaires locaux, en prenant notamment l'attache des présidents de conseil régional et de conseil général et des partenaires sociaux ; et d'inviter à participer aux manifestations les partenaires dont la présence vous semble indispensable (notamment l'ensemble des membres de CDIAE).

L'annexe 2 de la présente instruction propose un projet de programme de ces séminaires, centré en réunion plénière sur la présentation par chacune des régions des conclusions des diagnostics territoriaux et en ateliers sur les enseignements à en tirer.

Un atelier supplémentaire pourra mettre en avant une initiative territoriale du CDIAE (collaboration avec les branches professionnelles, avec les entreprises classiques, valorisation des clauses sociales des marchés publics, partenariat avec les collectivités locales ou autres...).

Afin de permettre une bonne organisation de ces journées, je vous remercie de bien vouloir m'indiquer un correspondant plus particulièrement chargé de l'organisation de cette manifestation en DRTEFP « d'accueil » mais également dans chacune des régions. (dgcfp.mip@finances.gouv.fr).

Ce correspondant sera contacté par mes services (et éventuellement par l'AVISE). Il devra par ailleurs communiquer le nom des intervenants locaux et préciser avant le 5 septembre (pour les séminaires de Paris, Marseille et Lille), ou avant le 19 septembre (pour les séminaires de Nantes, Bordeaux, Strasbourg, Lyon) si un 4^{ème} atelier sera organisé et, dans l'affirmative, la thématique retenue pour cet atelier.

2/ La rénovation des modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE).

Les nouvelles conventions doivent systématiquement intégrer, sur la base du projet d'insertion présenté par la structure, des objectifs opérationnels de retour à l'emploi négociés associés à des indicateurs partagés destinés à apprécier l'atteinte des résultats.

Vous avez été amenés à conduire un chantier du même type pour les missions locales. En cohérence avec les objectifs de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et dans le souci de l'efficacité des crédits publics, ces modalités doivent être la règle des financements par l'Etat.

Une circulaire d'application accompagnera dans le courant du mois d'octobre 2008 les outils de conventionnement², pour la construction desquels vos services ont été sollicités en 2007, et vous précisera les modalités d'entrée en vigueur de ces nouvelles règles qui seront mises en œuvre progressivement à compter du 1^{er} janvier 2009.

Un plan d'accompagnement des services déconcentrés et des structures de l'IAE visant à outiller les acteurs et à les accompagner dans la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de conventionnement est en cours de construction :

- Pour les agents des services déconcentrés : un module de formation sera mis en place par l'INTEFP ;
- Pour les structures : le CNAR IAE proposera un guide méthodologique et des prestations spécifiques d'accompagnement seront délivrées par les réseaux locaux et les DLA.

Ces nouvelles modalités doivent sécuriser les structures de l'IAE par une contractualisation qui pourra être pluri-annuelle, faciliter les orientations de la nouvelle institution vers les structures de l'IAE (la procédure d'agrément des publiques par l'ANPE sera à ce titre revue), garantir aux salariés en insertion un service de qualité mesuré dans sa performance, et permettre de faciliter les échanges entre partenaires.

² référentiel détaillant les activités des structures de l'IAE et annexe à la future convention proposant des objectifs opérationnels devant être négociés et des indicateurs associés

3/ La rénovation des modalités de financement des SIAE.

Elle reposera sur la possibilité d'une modulation encadrée de l'aide aux postes pour les Entreprises d'Insertion (EI), les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) et les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI).

Outre l'homogénéisation des règles de financement de l'ensemble des structures de l'IAE dont elle est porteuse, la généralisation progressive d'une aide aux postes modulée et encadrée permettra de mieux prendre en compte les réalités locales et de mieux inscrire dans les projets d'insertion les orientations stratégiques définies par les CDIAE.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette aide aux postes donneront lieu en septembre à des échanges techniques pour une entrée en vigueur qui débutera à compter du 1er janvier 2009 lorsque les conditions locales seront réunies.

Par ailleurs, la réalisation de diagnostics financiers des structures de l'IAE permettra de consolider le modèle économique du secteur et d'expertiser les plans de développement de certaines structures. Ces diagnostics pourront déboucher, si le plan de développement le justifie, sur des tours de table de financeurs qui mobiliseront notamment des crédits du FDI. Cette opération menée en collaboration avec la Caisse des Dépôts et Consignations (convention « agir pour l'emploi ») se déroulera sur cinq ans avec un objectif de 300 diagnostics par an. Elle fera l'objet d'une présentation durant les séminaires interrégionaux. A l'issue de cette présentation, les CDIAE intéressés auront la possibilité dès 2008 de lancer les premiers diagnostics. La circulaire d'octobre vous apportera les éléments relatifs à la mise en place de cette opération.

4/ Les modalités de suivi de la mise en œuvre du plan.

Nous vous informerons régulièrement, via les réunions tous les deux mois des directeurs régionaux, de l'avancée du plan de modernisation de l'IAE. La réunion programmée les 9 et 10 septembre sera l'occasion d'échanger sur ce sujet.

Un comité technique de suivi sera par ailleurs mis en place. Les DRTEFP et les DDTEFP y seront bien évidemment représentés. La circulaire qui vous sera transmise en octobre apportera des précisions sur ce point.

* *
+

Mes services (mission insertion professionnelle) se tiennent à votre disposition pour toute précision complémentaire que vous jugerez utile. Je vous remercie par ailleurs de transmettre à Christine Schmitt (christine.schmitt@finances.gouv.fr) les informations demandées dans la présente instruction et relative à l'organisation des séminaires interrégionaux des CDIAE.

La réussite de ce plan ambitieux qui conforte le secteur de l'IAE en tant qu'outil efficace des politiques de retour à l'emploi dans le respect de sa spécificité d'employeur de salariés en insertion, repose sur l'investissement de chacun. Je sais pouvoir compter sur le vôtre.

Françoise BOLYGARD


Présidente adjointe à l'emploi
et à la formation professionnelle

**ACCORD REGIONAL
ENTRE POLE EMPLOI,
LA DIRECCTE
ET LES
RESEAUX DE L'IAE
8 NOVEMBRE 2011**



SOMMAIRE

1	PREAMBULE	5
1.1	PRESENTATION DES ACTEURS.....	5
1.2	LE DISPOSITIF IAE EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE	11
2	OBJET DU PRÉSENT ACCORD-CADRE REGIONAL	12
3	L'ACCES A L'IAE : DE L'ORIENTATION A L'AGREMENT	12
3.1	LE PROCESSUS D'ORIENTATION	12
3.2	LE PROCESSUS DE PRESCRIPTION	13
	3.2.1. Le diagnostic socioprofessionnel.....	13
	3.2.2. La mise en relation avec une SIAE.....	15
3.3	LA PROCEDURE D'AGREMENT.....	16
	3.3.1. Dépôt des offres	
	3.3.2. Rappels concernant l'agrément des personnes par Pôle emploi	17
	3.3.3. Spécificité des prescripteurs habilités.....	17
	3.3.4. L'orientation par d'autres acteurs et ses conséquences sur la procédure d'agrément.....	18
4	LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS	18
4.1	ASSURER UNE CONTINUTE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS	18
4.2	DEVELOPPER LES COOPERATIONS VISANT AUX SORTIES DYNAMIQUES (TELLES QUE DEFINIES DANS LA CIRCULAIRE DU 10 DECEMBRE 2008)	18
	4.2.1 Redynamiser les instances locales de concertation.....	18
	4.2.2 Favoriser l'accès à l'emploi dans les conditions ordinaires du marché du travail	19
	4.2.3 Mobiliser l'offre de service Pôle emploi	21
5	PILOTAGE ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION ENTRE LES PARTENAIRES	23
5.1	PILOTAGE DE L'ACCORD CADRE	23
5.2	INSTANCES DE GOUVERNANCE REGIONALE ET LOCALE DE L'IAE TELLES QUE PREVUES PAR LES TEXTES QUI REGISSENT LE SECTEUR	24
	5.2.1 Niveau départemental	24
	5.2.2 Niveau local	25
5.3	LES CONVENTIONS SIGNEES PAR LES SIAE	26
	5.3.1 La convention d'objectif et de moyens entre l'Etat, Pôle emploi et la SIAE, et son annexe 5 « contexte et objectifs opérationnels ».....	26
	5.3.2 La convention de coopération locale	27
6	DURÉE DU PRÉSENT ACCORD CADRE	27
7	MODIFICATION DU PRESENT ACCORD CADRE	27
8	RESILIATION DU PRESENT ACCORD CADRE	27

Vu la loi LCE du 29 juillet 1998 créant les CDIAE, et le décret en Conseil d'Etat du 7 juin 2006 pris en application de l'ordonnance n°2004-637 ;

Vu la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi ;

Vu la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

Vu le Décret n°99-106 du 18 février 1999 relatif à l'agrément par l'Agence nationale pour l'emploi des personnes embauchées dans les organismes d'insertion par l'activité économique ;

Vu la circulaire DGEFP/DGAS du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au suivi des personnes embauchées dans une structure d'insertion par l'activité économique et ses 3 fiches techniques ;

Vu la circulaire DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique ;

Vu la circulaire interministérielle N°DGAS/DGEFP/2009/137 du 25 mai 2009 relative à la participation de l'Etat aux conventions d'accompagnement et au pacte territorial pour l'insertion ;

Vu les délibérations du conseil d'administration de Pôle emploi du 19 décembre 2008, relatif à la création de Pôle emploi.

Vu l'accord cadre national entre Pôle Emploi, la DGEFP et les réseaux de l'IAE signé le 26 janvier 2011 ;

Vu la Convention annuelle régionale Etat-Pôle emploi signée le 25 mai 2011 par le Préfet de Région et le Directeur Régional de Pôle emploi ;

Entre l'Etat,

Représenté par la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE IDF),

Dont le siège est situé au 19 rue Madeleine Vionnet, 93300 Aubervilliers

Représentée par **Monsieur Pierre RAMAIN**, en qualité de Chef du Département des Politiques de l'Emploi,

Ci-après dénommée « la DIRECCTE IDF »,

Pôle emploi,

Représenté par la Direction Régionale de Pôle emploi IDF,

Dont le siège est situé 3 rue Galilée, Immeuble Pluton, 93884 Noisy le Grand cedex,

Représentée par **Monsieur Yves DUBRUNFAUT** en qualité de Directeur Régional,

Ci-après dénommée « Pôle emploi IDF »,

L'Association Régionale pour le Développement de l'Insertion par l'Economique (ARDIE),
Dont le siège est situé 1 rue de Paradis, 75010 Paris,
Représentée par **Monsieur Jacques HUI** en qualité de Président,
Ci-après dénommée « ARDIE » ,

La Délégation régionale IDF du Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ),
Dont le siège est situé 54 avenue Philippe Auguste 75011 Paris,
Représentée par **Madame Clothilde BREAUD** en qualité de Présidente,
Ci-après dénommée « CNLRQ » ,

L'association CHANTIER école Ile-de-France,
Dont le siège est situé 61 rue de la Chapelle 75018 Paris,
Représentée par **Monsieur François PUERTAS** en qualité de Président,
Ci-après dénommée « Chantier Ecole » ,

Le COORACE solidaires pour l'emploi Ile-de-France,
Dont le siège est situé 17 rue Froment 75011 Paris,
Représenté par **Monsieur Mario SEEBOTH** en qualité de Président,
Ci-après dénommé « COORACE » ,

L'Association Régionale de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) Ile-de-France,
Dont le siège est situé 10-18 rue des Terres au Curé 75013 Paris,
Représentée par **Monsieur Jean-Paul CARCELES** en qualité de Président,
Ci-après dénommée « FNARS » ,

Les Jardins de Cocagne,
Dont le siège est situé 21 rue du Val de Grace 75005 Paris,
Représentés par **Monsieur Claude CHAPOTON** en qualité d'Administrateur,
Ci-après dénommés « Jardins de Cocagne » ,

L'Union Régionale des Entreprises d'Insertion (UREI) Ile-de-France,
Dont le siège est situé 12 rue de la Lune 75002 Paris,
Représentée par **Madame Brigitte OGEE** en qualité de Présidente,
Ci-après dénommée « UREI » ,

ARDIE, CNLRQ, CHANTIER école, COORACE, FNARS, Jardins de Cocagne, UREI sont conjointement dénommés « les réseaux de l'IAE (Insertion par l'Activité Economique)»,

Tous les signataires sont dénommés conjointement « les parties » .

IL EST CONVENU ET ARRETE ENTRE LES PARTIES CE QUI SUIIT :

1 Préambule

1.1 Présentation des acteurs

Au sens du présent accord cadre, est dénommé par :

- « **IAE** » : le dispositif d'insertion par l'activité économique, tel que défini par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion.
- « **SIAE** » désigne l'ensemble des structures de l'insertion par l'activité économique (associations intermédiaires (AI), entreprises d'insertion (EI), entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et régies de quartier (RQ)).
- « **candidat** » : toute personne sans emploi dont l'embauche par un employeur visé à l'article 1 du décret n°99-106 du 18 février 1999 apparait, compte tenu de ses difficultés sociales et professionnelles, nécessaires pour permettre son accès ultérieur au marché du travail.

Présentation de Pôle emploi Ile-de-France

Pôle emploi, né de la fusion entre les Assédic et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a été créé par la loi du 13 février 2008. Il constitue désormais l'opérateur public de référence du marché de l'emploi.

Les missions de Pôle emploi sont définies à l'article L5312-1 du Code du travail. Dans le cadre de ses missions de service public, Pôle emploi doit notamment aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement et assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi. Il a la charge de l'élaboration du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE), de son actualisation et de la mise en œuvre, en cohérence avec le marché du travail, des parcours d'insertion sociale et professionnelle adaptés aux besoins des personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, que celles-ci disposent ou non d'un emploi.

Dans cette perspective, la recherche de complémentarités avec d'autres intervenants sur le marché du travail, notamment pour accompagner des personnes confrontées à des difficultés particulières relevant de problématiques dépassant le cadre de l'insertion professionnelle, constitue un des axes de développement de sa politique partenariale.

La Direction régionale Pôle emploi Ile-de-France est dotée de 8 Directions Territoriales, une par département.

Présentation de la Direccte Ile-de-France

La Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) constitue le service déconcentré commun au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique. Elle constitue, en Ile de France l'une des sept directions régionales placées sous l'autorité du préfet de région. Elle met en œuvre :

- **des actions de développement des entreprises et de l'emploi**, notamment de soutien à l'innovation, à la compétitivité et à l'internationalisation des entreprises, d'aide à l'accès et au retour à l'emploi et de développement de la formation professionnelle continue ;

- **des actions de régulation concurrentielle des marchés, du contrôle des vins et spiritueux, ainsi que des contrôles dans le domaine de la métrologie** : enquêtes sur les pratiques anticoncurrentielles et sur les pratiques commerciales restrictives de concurrence, suivi des marchés passés par les grands acheteurs de l'Etat ;

- **des actions de pilotage des politiques publiques en matière de sécurité et de protection économique des consommateurs**, mission qui relève des directions départementales des populations placées sous l'autorité hiérarchique des préfets de département

- **des actions en matière de politique du travail** : actions de contrôle de la législation du travail et actions d'ingénierie des relations sociales

La Direccte Ile-de-France comporte l'échelon régional organisé en 3 pôles : Pôle 3^e (Entreprises, Emploi et Economie), Pôle T (Politique du Travail), Pôle C (Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie), un secrétariat général et 8 unités territoriales (dans les 8 départements franciliens) qui mettent en œuvre les politiques du travail et de l'emploi et contribuent au développement économique sur le territoire.

Présentation de l'ARDIE

Depuis 1997, date de sa création, l'ARDIE Ile-de-France représente auprès des pouvoirs publics les associations intermédiaires (AI) franciliennes. Celles-ci sont des acteurs essentiels de la lutte contre le chômage par la mise en œuvre de parcours d'insertion pour les personnes en difficulté, éloignées de l'emploi. Elles constituent une force d'action et de proposition originale et efficace.

A partir de sa connaissance du terrain et de son travail de réflexion, l'ARDIE Ile-de-France éclaire les pouvoirs publics sur l'action quotidienne des AI, les problèmes qu'elles rencontrent, les solutions innovantes qu'elles mettent en œuvre, les défis qu'elles relèvent.

Les positions défendues par l'association sont élaborées et validées collectivement et sont soumises au principe de transparence.

Les associations intermédiaires du réseau ARDIE IDF ont fait travailler en 2009 plus de 6000 personnes dont le parcours est accompagné par un peu plus de 200 permanents. Ensemble, dans le respect de notre double mission économique et sociale, nous contribuons à valoriser chaque personne et à lui donner une place dans notre société.

Présentation de CHANTIER école

Le réseau CHANTIER école Ile-de-France, créé en 2001, est un réseau d'acteurs de l'insertion et de la formation qui regroupe autour de la charte les structures adhérentes au réseau national. et favorisent les échanges de pratiques et réflexions collectives visant à améliorer la qualité des parcours d'insertion et la mise en œuvre des partenariats. La délégation francilienne fédère près de 75 adhérents ; 65 associations franciliennes gèrent plus de 153 chantiers école ou chantier d'insertion accueillant près de 2000 salariés ou stagiaires.

Les ACI adhérents à CHANTIER école sont aussi des acteurs du développement durable du territoire, qui axent leur mission principale sur la progression des personnes en favorisant la démarche pédagogique liée à la situation de production, le développement, l'évaluation et la certification des acquis professionnels.

Les missions de CHANTIER école Ile-de-France sont de :

- **communiquer, représenter et animer** le réseau d'adhérents auprès de ses partenaires institutionnels
- **contribuer** à la professionnalisation des acteurs de l'IAE
- **réaliser** un recueil de données régional des ACI grâce à la collecte de données sur les ACI
- **coordonner** la mise en place des chantiers écoles en partenariat avec la SNCF et RFF et **développer** ses actions,
- **accompagner** des porteurs de projet et les ACI aux changements des politiques publiques,
- **proposer** à ses adhérents les services d'un encadrant technique polyvalent.

Pour plus d'informations : www.iledefrance.chantierecole.org

Présentation du CNLRQ

Tournées, sur leur territoire, vers la mise en activité des habitants les plus éloignés de l'emploi, les Régies de Quartier se reconnaissent partie prenante du mouvement de l'Insertion par l'Activité Economique tout en affirmant ne pas vouloir se réduire à cela.

Elles sont de véritables opérateurs du développement local. Leur action sur un territoire – défini à partir du sentiment d'appartenance à un espace géographique et social – constitue un des fondements de leurs missions. Leur intervention se situe dans la proximité de ceux qui y vivent et des acteurs institutionnels et sociaux qui y assurent des responsabilités. Les Régies de Quartier contractualisent avec des donneurs d'ordre public et privé pour assurer ces services et, grâce à leur ancrage territorial et leur proximité, sont susceptibles de contribuer à l'émergence de nouvelles activités.

Pour effectuer leur mission, les Régies de Quartier embauchent exclusivement les habitants de leur territoire avec une attention prioritaire aux groupes sociaux les plus vulnérables en matière d'insertion sociale et professionnelle. Elles ont recours aux contrats de travail de droit commun, CDD et CDI. Elles relèvent des employeurs qui peuvent utiliser le contrat unique du secteur marchand, C.I.E (art.21 de la Loi de décembre 2008). En tant qu'association à but non lucratif, elles appartiennent au secteur non marchand et peuvent donc avoir recours au contrat de travail unique dans sa version C.A.E pour ses activités non marchandes. Dans le cadre de conventionnement des structures d'insertion par l'activité économique, elles peuvent mobiliser des postes d'insertion en utilisant le contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI), ce qui est confirmé depuis la Loi de lutte contre les exclusions de 1998 (art.18), par le plan de cohésion sociale de 2005 et par la loi mettant en place le RSA (décembre 2008).

Sur le champ de l'IAE, la Régie de quartier relève du secteur mixte visé à l'article L5132-4 du code du Travail. Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier a la volonté de soutenir un partenariat entre les Régies de Quartier et Pôle emploi, dans le respect de valeurs partagées, pouvant servir le projet d'insertion de ces habitants en tant qu'acteurs de leur devenir

Le réseau francilien des Régies de Quartier totalise, au 31/12/2010, 38 Régies labellisées et 8 projets en cours de montage.

Présentation du COORACE IDF

Créé en 1994, COORACE Île-de-France fédère 37 structures dont l'ambition est **l'emploi pour tous**. Ils participent, sur l'ensemble du territoire francilien, à l'intégration par l'emploi des personnes en situation de précarité et au développement économique local.

COORACE Île-de-France et ses adhérents ont pour spécificité de réfléchir à un parcours global d'insertion au sein de groupes d'économie solidaire. En s'appuyant sur l'ensemble des outils d'insertion (AI, ACI, EI, ETTI) et sur des entreprises sociales, **l'ambition des adhérents COORACE est créer des emplois pérennes et d'agir pour le développement de territoires solidaires.**

Coorace Île-de-France accompagne ses adhérents dans le développement de leurs projets et activité. Il **favorise les synergies locales avec les acteurs de l'emploi** et défend ses adhérents et l'IAE auprès des acteurs régionaux institutionnels.

Dans la perspective d'amélioration permanente des pratiques et dans le souci d'une meilleure visibilité de l'action des SIAE, **COORACE a développé la Démarche Qualité Cèdre**. Le programme Cèdre s'inscrit dans la volonté de professionnalisation des structures d'insertion par l'activité économique. **Ouvert à tout type de SIAE, adhérent ou non à COORACE**, cette démarche propose un cadre de référence permettant l'amélioration de l'accompagnement et de l'insertion des demandeurs d'emploi.

COORACE Île-de-France accompagne et soutien ses adhérents dans la mise en œuvre de cette démarche qualité. Aujourd'hui 13 adhérents de Coorace Île-de-France sont certifiés Cèdre et 9 ont entamé la démarche.

COORACE Île-de-France propose chaque année une douzaine de réunions à thème dont l'objectif est l'échange d'expérience entre SIAE et l'information des structures sur les évolutions de leur environnement (aux niveaux juridique, social, économique, législatif...).

Présentation de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) Ile-de-France

La Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale est une **fédération** regroupant des organismes et associations autonomes qui ont en commun la volonté d'aider les plus démunis et de faire bouger la société pour faire reculer l'exclusion.

Elle fédère au plan national 800 associations et organismes publics qui, ensemble, gèrent près de 2 200 établissements et services.

Au niveau régional, la FNARS Ile-de-France rassemble 150 associations qui gèrent 300 structures agissant pour l'inclusion sociale :

- services d'accueil et d'orientation, centres de jour, services d'urgence, d'écoute téléphonique (n° d'urgence 115),...
- centres d'hébergement, centres maternels, lieux de vie, foyers, hôtels sociaux, résidences sociales, pensions de familles et maisons relais, services d'instruction du RSA, centres de soins ou de cure, haltes-garderies, crèches, médiation familiale....
- services de logement, d'accompagnement social lié au logement, dispositifs de baux glissants,...
- structures de l'insertion par l'activité économique, Espaces Emploi, Ateliers d'Adaptation à la Vie Active, organismes de formation, jardin d'insertion, ...

dont 45 associations portant 80 SIAE (Ateliers et Chantiers d'Insertion, Associations Intermédiaires, Entreprises d'Insertion) qui proposent plus de 2.000 emplois d'insertion.

La Fnars représente ses adhérents auprès des pouvoirs publics et des administrations, au niveau régional, national ou européen. Elle pèse sur les décisions publiques, les lois et les mesures de lutte contre l'exclusion.

La Fnars analyse et évalue les actions menées et les dispositifs mis en place, examine la pertinence des réponses aux diverses demandes sociales, vérifie leur cohérence, mesure les résultats obtenus, suggère des pratiques de prévention,...

La Fnars forme, conseille et valorise. Elle propose des formations destinées aux cadres et acteurs associatifs, salariés et bénévoles. La Fnars exerce une fonction de conseil auprès de ses adhérents. Elle favorise l'essaimage d'activités qui ont fait leur preuve et, face à l'émergence de questions nouvelles, elle soutient l'expérimentation de réponses innovantes et pertinentes.

La Fnars informe par ses publications (dossiers thématiques, guides juridiques, études et enquêtes), sa Gazette mensuelle et son annuaire "Accueil, hébergement, insertion".

La Fnars mobilise. Importante force d'action, de proposition et de mobilisation, la Fnars interpelle les décideurs publics et privés, à tous les niveaux, et entend aussi éveiller l'opinion publique à une meilleure compréhension des situations de détresse sociale.

Présentation des Jardins de Cocagne

Les Jardins de Cocagne sont des exploitations maraichères biologiques qui emploient des personnes confrontées à des situations d'exclusion sociale et professionnelle. La remise au travail de ces personnes éloignées de l'emploi et l'accompagnement mis en œuvre leur permettent de reprendre confiance en eux, de retrouver des repères sociaux et d'envisager progressivement un projet professionnel.

Afin d'assurer l'équilibre financier des Jardins, la production est vendue chaque semaine sous forme de paniers garnis des légumes de saison à des particuliers qui s'abonnent à l'année. Les Jardins de Cocagne distribuent chaque semaine leurs produits biologiques à plus de 20000 familles françaises

Chaque Jardin de Cocagne participe au développement économique de son territoire par la création d'emplois durables et d'emplois d'insertion. Ils soutiennent le développement de la filière agrobiologique locale dans le respect des prix du marché.

A ce jour, plus de 100 Jardins de Cocagne sont en activité sur l'ensemble du territoire national et emploient près de 4000 personnes par ans.

Le Réseau Cocagne regroupe au sein d'une association nationale et à vocation européenne les Jardins de Cocagne et éventuellement d'autres structures, sous réserve de leur travail dans le cadre d'une charte-qualité, afin de promouvoir l'éthique et l'action engagée en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Tous les Jardins de Cocagne fonctionnent selon 4 grands principes intangibles énoncés dans leur charte :

- Une vocation d'insertion sociale et professionnelle auprès de personnes en difficulté,
- La production de légumes cultivés en agriculture biologique,
- La commercialisation de cette production auprès d'un réseau d'adhérents
- L'intégration au secteur professionnel de l'agriculture biologique

Le Réseau Cocagne est en charge d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de promotion, de services et d'assistance auprès des Jardins affiliés.

Présentation de l'UREI IDF

L'UREI Ile de France fédère les entreprises d'insertion par la production et par le travail temporaire de la région Ile de France. Ce réseau représente 170 entreprises qui emploient 5900 salariés soit 2360 équivalents temps plein pour un chiffre d'affaire cumulé de plus de 126 millions d'euros.

Les entreprises d'insertion proposent un contrat de travail, le plus souvent à temps plein, à des personnes éloignées de l'emploi ainsi qu'un encadrement et un accompagnement socioprofessionnel destiné à leur reclassement pérenne sur le marché du travail.

L'UREI Ile de France représente le modèle de ces entreprises auprès de nombreux partenaires institutionnels, politiques, économiques et sociaux.

Elle anime ce réseau en mettant en œuvre des actions dynamiques de rapprochement et d'émulation.

Elle soutient leur développement et participe à la démarche de création en proposant une offre de services spécifique aux porteurs de projets.

1.2 Le dispositif IAE en région Ile-de-France (sources : SESE Direccte IDF)

En 2010, 496 SIAE* ont été recensées en région Ile-de-France. Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et les entreprises d'insertion (EI) constituent à eux seuls huit dixièmes du nombre total de structures (47% et 33%). En comparaison, les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) représentent respectivement 16% et 3% des structures.

L'ensemble des SIAE franciliennes ont employé 28 251 salariés au cours de l'année 2010. Près des deux tiers (62%) de ces salariés en insertion ont été mis à disposition par des AI. Les SIAE comptaient 3296 salariés permanents et 1627 bénévoles.

Toutes structures confondues, quatre secteurs d'activité dominant en volume d'heures travaillées : les services à la personne (SAP) ; le bâtiment-travaux publics (BTP) ; le nettoyage (hors SAP) ; l'agriculture et les espaces verts.

Pôle Emploi représente le principal prescripteur des SIAE avec 19% des orientations avant embauches. L'obligation d'agrément fait passer ce taux à 28% à la fois pour les EI et ETTI. Il faut néanmoins signaler qu'avant même la prescription, les candidatures spontanées constituent la première source d'accès aux SIAE avec un cinquième du total des entrants.

Avant d'être embauchés dans une structure, quatre salariés en insertion sur dix étaient dans une situation de chômage de très longue durée (38%). 29% des salariés étaient bénéficiaires du RSA. Plus d'un salarié sur deux (58%) entrant dans une SIAE a un niveau de formation inférieur au CAP-BEP.

En 2010, 21 999 personnes ont quitté leur emploi dans une SIAE. La durée moyenne de leur parcours s'établit à 11 mois.

Respectivement 32% et 28% des sortants des EI et des ACI ont trouvé un emploi durable à la sortie de leur SIAE. 55% et 53% ont été comptabilisés en sorties « dynamiques »*. Dans les AI et ETTI, les sorties dites « administratives » représentent environ la moitié des sorties (obligation de la circulaire qui dispose « qu'un salarié sans mission depuis 6 mois doit être considéré comme ayant quitté la structure »). Il en résulte des résultats en fin de parcours bien distincts : respectivement 17% et 19% de sorties en emploi durable dans les AI et ETTI, 34% et 35% de « dynamiques ».

*EI-AI-ETTI = nombre de structures. ACI= nombre d'ateliers et de chantiers.

*La circulaire DGEFP du 10/12/2008 prévoit trois catégories de sorties appelées sorties « dynamiques » : les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de 6 mois et plus, titularisation dans la fonction publique et création d'entreprises) ; les sorties vers « un emploi de transition » (CDD ou missions d'intérim de moins de 6 mois – contrats aidés chez un employeur de droit commun) ; les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE, ...).

Les objectifs fixés par la circulaire renvoient à un taux de sorties dynamiques de 60 % et à un taux d'insertion dans l'emploi durable de 25 %, au terme d'un délai de trois ans.

Le dispositif IAE en Ile-de-France est présenté par le SESE en [annexe 1](#).

2 Objet du présent accord-cadre régional

Cet accord vise à décliner l'accord cadre national pour la mise en œuvre de toutes les dispositions qu'il prévoit. Aux niveaux régional, départemental et local, il mobilise tous les décideurs et acteurs sur le dispositif IAE en définissant et redynamisant les modes de coopération entre les partenaires, dont l'objectif commun est d'accompagner et de placer dans l'emploi les publics les plus en difficulté, tels que définis par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, par le Préfet de région (décisions régionales prises dans le cadre des aides attachées aux mesures pour l'emploi), par la convention régionale (définie par la loi du 13 février 2008) et par le présent accord.

Les parties conviennent d'intensifier cette coopération et d'en améliorer l'efficacité pour atteindre cet objectif partagé dans une démarche de progrès, tout en veillant à l'amélioration de la qualité du service rendu aux personnes en difficulté.

Cet accord précise les dispositions prises pour l'animation du dispositif régional.

3 L'accès à l'IAE : de l'orientation à l'agrément

Les SIAE, Pôle emploi et l'Etat travaillent au partage d'une vision commune du dispositif aux fins de définir ensemble ce qui permettra de mettre en œuvre les stratégies définies en CDIAE. Ce travail porte en particulier sur :

- La définition et les objectifs de l'IAE ;
- Le partage des critères d'orientation vers les SIAE en tenant compte de leurs projets d'insertion en réponse différenciée aux situations des candidats ;
- Les modalités de mise en œuvre du processus d'agrément.

L'entrée d'une personne en parcours IAE découle d'un processus comprenant 3 étapes :

- l'orientation,
- la prescription,
- et la délivrance de l'agrément.

Afin de faciliter la coordination entre les différents acteurs susceptibles d'intervenir, il a été décidé d'élaborer une seule et même fiche de liaison régionale couvrant ces trois phases. Cette fiche sera déployée dès la signature du présent accord (cf. annexe 2).

Par ailleurs et afin de favoriser un langage commun, une plaquette d'information régionale présentant le dispositif IAE est mise à la disposition des orienteurs et des prescripteurs (cf. annexe 3).

3.1. Le processus d'orientation

On entend par « orienteur » tout organisme dirigeant une personne vers le dispositif IAE.
Une liste indicative et non exhaustive des catégories d'orienteurs est disponible en [annexe 4](#).

En Ile-de-France, le rôle de l'orienteur a été précisé. Il consiste à mettre en relation les personnes susceptibles de relever de l'IAE avec les prescripteurs : Pôle emploi, Missions Locales, Cap Emploi, et tout prescripteur habilité par le préfet.

Chaque SIAE est invitée à identifier les orienteurs potentiels. En Ile-de-France, la liste des orienteurs recensés constitue une annexe de la convention de coopération locale. L'ensemble des orienteurs sera réuni une fois par an à l'initiative de Pôle emploi et en présence de l'unité territoriale dans le cadre d'un Comité Technique d'Animation (CTA) thématique. L'objectif de cette rencontre est de partager avec les orienteurs l'offre d'insertion locale, les conditions d'éligibilité ainsi que les modalités de mises en œuvre définies dans la présente convention.

3.2. Le processus de prescription

3.2.1. Le diagnostic socioprofessionnel

On entend par « prescripteur » tout organisme ou personne habilités à évaluer, à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel, l'éligibilité d'un candidat au dispositif IAE.

Trois types d'acteurs sont habilités à prescrire un parcours en IAE :

- o Pôle emploi
- o Les partenaires cotraitants de Pôle emploi (Missions Locales et Cap emploi),
- o Les intervenants sociaux désignés par le préfet après avis du CDIAE (dits « prescripteurs habilités »).

Deux situations se présentent :

- le candidat est adressé au prescripteur par un orienteur ; le prescripteur s'organise pour le recevoir en entretien ;
- le candidat est accueilli et/ou suivi dans le cadre de la mission du prescripteur ; dans ce cas, le prescripteur qui détecte une situation socioprofessionnelle susceptible de relever de l'IAE, approfondit au cours d'un entretien le diagnostic pour décider ou non de son éligibilité.

La décision du prescripteur doit se faire sur la base de « difficultés sociales et professionnelles particulières » (code du travail, article L.5132.1). Ces difficultés ne permettent pas au candidat d'exercer immédiatement une activité dans les conditions ordinaires du marché du travail.

Le diagnostic est établi selon les termes de la circulaire DGEFP 99-17 du 26 mars 1999 et selon l'importance ou le cumul de plusieurs critères relevant de chacune des rubriques suivantes :

- Critères d'appréciation de la situation professionnelle, utilisés dans le cadre du PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi) par Pôle emploi et ses partenaires cotraitants, et dans le cadre du contrat d'engagements réciproques du RSA :
 - La formation, la qualification
 - Les connaissances et les compétences
 - La situation personnelle et familiale
 - La situation du marché du travail local
 - La nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique et le salaire attendu.
- Critères d'appréciation de la situation sociale pour l'insertion de la personne :
 - L'âge
 - Le comportement (codes sociaux liés à l'emploi)
 - L'état de santé
 - La précarité de la situation matérielle
 - Les conditions ou l'absence de logement
 - La mobilité, l'isolement.

Il n'a pas été retenu au niveau régional de créer une grille sociogramme de critères de diagnostic.

Au terme du diagnostic, deux situations se présentent :

- a) le diagnostic valide l'éligibilité du candidat et la pertinence d'un parcours IAE : la personne est mise en relation avec des employeurs de l'IAE ;
- b) le diagnostic invalide l'éligibilité : le prescripteur explique sa décision et propose des solutions alternatives.

Dans les deux cas, il informe l'orienteur de sa décision et des actions proposées.

En Ile-de-France, la décision d'éligibilité ou de non éligibilité d'un candidat est valable six mois à partir de la date d'entretien de diagnostic. Lorsqu'un candidat éligible est intégré par une Association Intermédiaire sur une mission ne nécessitant pas d'agrément, son éligibilité perdure jusqu'à la demande éventuelle d'un agrément.

3.2.2. La mise en relation avec une SIAE

Lorsque le diagnostic valide la pertinence d'un parcours IAE pour la personne, le prescripteur préconise les SIAE avec lesquelles il va la mettre prioritairement en relation. Sa proposition se fonde sur le projet d'insertion et les critères de recrutement des SIAE. Un outil d'aide au diagnostic prenant en compte ces éléments sera proposé dans le cadre des conventions de partenariat avec les prescripteurs habilités.

La SIAE reste seule juge de retenir ou non la candidature proposée.

3.3. La procédure d'agrément

3.3.1. Le dépôt des offres

Conformément à la circulaire de 2003, « toutes les offres d'insertion doivent être systématiquement déposées à Pôle emploi qui procède à la mise en relation, y compris celles concernant les chantiers d'insertion conventionnés ».

En déposant l'ensemble de leurs offres d'emploi d'insertion auprès de l'agence Pôle emploi à laquelle ils sont rattachés, les SIAE favorisent une meilleure transparence des opportunités offertes par le secteur de l'IAE et facilite les possibilités d'extension de parcours d'insertion.

En Ile-de-France, les SIAE sont incitées à recourir au service à distance e-doi sur le site www.pole-emploi.fr (rubrique employeur / déposez vos offres en ligne) permettant la saisie d'une offre d'emploi en ligne. L'offre d'emploi en insertion doit être la plus détaillée possible afin de donner les moyens à Pôle emploi de sélectionner parmi des candidats éligibles au dispositif de l'IAE ceux présentant un profil en adéquation avec celui recherché par la SIAE.

Le traitement des offres d'emploi en insertion est réalisé par le référent IAE selon les modalités négociées dans le cadre de la convention de coopération locale. Il veille en particulier :

- au choix de modalités de diffusion des offres compatibles avec les contraintes spécifiques des SIAE (financement, capacité d'accueil des candidats),
- à l'élargissement de la diffusion à l'ensemble des prescripteurs du territoire,
- à alerter au plus tôt la SIAE en cas de difficultés à repérer des candidats potentiels.

Après décision d'embauche (mais avant la date de démarrage du contrat de travail ou de la mission), la SIAE transmet au référent IAE les informations nécessaires à l'instruction et à l'établissement de l'agrément via la fiche de liaison régionale.

3.3.2. Rappels concernant l'agrément des personnes par Pôle emploi

La procédure d'agrément est définie dans l'accord national et rappelée dans l'annexe 5 du présent accord.

Le paragraphe suivant a pour objectif de rappeler et clarifier les termes juridiques relatifs à l'agrément, en particulier ses possibilités d'extension, de suspension ou de prolongation :

Principe général :

- Toute embauche et intégration sur un parcours IAE (hormis le cas particulier des Associations Intermédiaires) doit faire l'objet d'une demande d'agrément auprès de Pôle emploi.
- L'agrément de Pôle emploi ouvre à la SIAE concernée, sauf pour les Associations intermédiaires, le droit aux aides prévues dans le cadre du dispositif IAE pour la durée du 1^{er} contrat conclu avec la personne agréée. Si un nouveau contrat est signé avant la fin d'une période initialement fixée à 24 mois, les aides dont bénéficie la SIAE se prolongent pour la durée de ce nouveau contrat.
- Les aides spécifiques à l'IAE sont versées jusqu'à la date de fin :
 - de la convention individuelle pour un contrat aidé, éventuellement prolongée par avenant, même si cette date de fin est postérieure à la date de fin de la période de validité de l'agrément.
 - du contrat de travail initial pour une EI ou une ETTI, de son renouvellement ou de sa prolongation dans la SIAE.
- Les Associations intermédiaires qui sollicitent un agrément pour mettre à disposition un salarié en entreprise (entre 16 et 480 h sur deux ans), sont régies par les mêmes principes.

En Ile de France, la demande d'agrément est formalisée par la SIAE auprès de Pôle emploi via la fiche de liaison régionale présentée en annexe 2. Cette demande doit intervenir avant le démarrage du contrat de travail. La délivrance de l'agrément concrétise l'intégration d'un candidat déclaré éligible sur un parcours IAE.

Possibilités d'extension d'agrément à une autre SIAE :

Pôle emploi peut donner son accord pour que l'un de ces nouveaux contrats soit signé par une autre SIAE avec la personne agréée, et donc que le bénéfice de cet agrément soit étendu à cette autre SIAE. On dit alors que la personne a bénéficié d'une *extension de l'agrément*.

Possibilité de suspension d'agrément :

A la demande de l'une de ces SIAE pour l'un des motifs déterminés par la Circulaire du 3 octobre 2003, Pôle emploi peut prendre une décision de suspension de l'agrément qui aura pour effet de repousser la date de fin de la période d'agrément d'une durée égale à celle de cette suspension (ex. : si cette dernière est de 2 mois, la nouvelle date de fin de la période durant laquelle un nouveau contrat peut commencer se situera à la fin du 26^{ème} mois suivant la date de début du 1^{er} contrat).

Cas particuliers de prolongation :

La date de fin de validité de la période d'agrément peut aussi être repoussée de la durée de la prolongation du contrat des personnes de plus de 50 ans ou TH embauchées par une SIAE avec le nouveau CDDI ou CUI (loi du 1^{er} décembre 2008 et circulaire DGEFP du 31 juillet 2009).

Création d'un nouvel agrément :

Sous réserve que les contrats liés à un agrément soient tous achevés, rien n'interdit à Pôle emploi d'accorder un nouvel agrément à la même SIAE ou à une autre SIAE pour le même bénéficiaire, si la mise en œuvre d'un nouveau parcours IAE constitue la meilleure voie d'insertion pour que celui-ci retrouve le plus rapidement possible un emploi sur le marché ordinaire du travail.

L'agrément ouvre la possibilité à une personne d'intégrer un parcours au sein d'une SIAE pour une période initiale de 24 mois. Au plus tard trois mois avant le terme de la période d'agrément, la SIAE employeur, Pôle emploi et la personne agréée et recrutée par la SIAE dressent un bilan et envisagent les termes de la suite du parcours de l'intéressé. Les modalités opérationnelles de fonctionnement de Pôle emploi et de chaque SIAE sont définies dans la convention de coopération locale.

Afin de favoriser l'harmonisation des pratiques, un « question/réponse » validé par l'ensemble des signataires sera mis en place au niveau régional. Il fera l'objet d'une actualisation régulière lors des comités de pilotage du présent accord.

3.3.3. Spécificité des prescripteurs habilités

Pour les prescripteurs habilités, l'entretien de diagnostic socioprofessionnel doit permettre l'évaluation de la pertinence ou non de l'intégration d'une personne dans un parcours IAE. Lorsqu'il déclare éligible une personne et que la candidature de celle-ci est retenue par une SIAE, sa décision ne peut être remise en cause par Pôle emploi. La délivrance de l'agrément ne peut pas être refusée. Elle s'effectue sans réception du candidat par Pôle emploi mais sur demande formalisée de la SIAE intégrant le candidat via la fiche régionale.

Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle de la procédure d'agrément et de renforcer le maillage entre les acteurs sociaux sur le territoire, il est convenu que les partenaires travailleront à l'élargissement et à l'actualisation de la liste de prescripteurs habilités. Ainsi, Pôle emploi proposera, parmi les organismes orienteurs repérés en annexe de la convention de coopération locale, aux services déconcentrés de l'Etat des candidats à l'habilitation comme prescripteur de l'IAE.

Un cahier des charges définissant le rôle de prescripteur habilité sera élaboré au niveau régional. Il est rappelé que les structures porteuses de SIAE ne sont pas éligibles à l'habilitation.

L'Unité Territoriale soumet la liste au CDIAE pour avis. Le CDIAE propose une liste définitive pour décision d'habilitation au Préfet. Dans la mesure où un tel élargissement respecte la cohérence entre agrément, orientation et conventionnement des SIAE, l'Etat s'engage à étudier ces candidatures et à remettre cette liste régulièrement actualisée aux membres du CDIAE.

Après décision du Préfet, l'Unité Territoriale transmet la liste actualisée à l'ensemble des prescripteurs du territoire. Pôle emploi communique cette liste à l'ensemble des orienteurs repérés en annexe de la convention de coopération locale et aux SIAE.

Une convention négociée par Pôle emploi et le prescripteur habilité formalisera les modalités opérationnelles retenues localement. Un outil d'aide au diagnostic sera annexé à cette convention.

L'unité territoriale de la DIRECCTE réunit annuellement, en présence de la Direction de la Cohésion Sociale, l'ensemble des prescripteurs habilités afin d'échanger et d'harmoniser les pratiques.

3.3.4. L'orientation par d'autres acteurs et ses conséquences sur la procédure d'agrément

Lorsque l'orientation est proposée par une SIAE directement, ou par tout autre intervenant du champ social ou de l'emploi (exemple des opérateurs désignés par le Conseil Général pour accompagner les bénéficiaires du RSA), non habilité par le préfet à prescrire une embauche en IAE :

- si le candidat est demandeur d'emploi, et que la dernière actualisation de son PPAE préconise le recours à l'IAE, la délivrance d'agrément s'établit à partir de la consultation du dossier du demandeur d'emploi et sur simple sollicitation de son référent Pôle emploi ;
- dans les autres cas (demandeur d'emploi dont le PPAE ne fait pas apparaître le recours à l'IAE, candidat non inscrit comme demandeur d'emploi), Pôle emploi ou l'un des prescripteurs sociaux doit recevoir la personne en entretien pour établir le diagnostic. En cas de validation, communiquée à la SIAE, Pôle Emploi s'engage alors à délivrer l'agrément lorsque le candidat est recruté. Le circuit de réception de ces personnes est précisé dans les conventions de coopération locale.

4. La mise en œuvre des parcours

4.1. Assurer une continuité dans la mise en œuvre des parcours

Pour une meilleure continuité des parcours, les partenaires s'engagent à mettre en œuvre les modes de coopération permettant un partage optimisé d'éléments d'information et de diagnostic concernant la personne. Les modalités en seront précisées dans la convention de coopération locale.

Une expérimentation sera lancée en Ile-de-France à partir de Janvier 2012 afin de permettre l'élaboration d'un document (« attestation d'employeur ») facilitant le repérage des compétences acquises au cours du parcours d'insertion dans la SIAE et favorisant le placement des salariés de l'IAE en entreprise.

4.2. Développer les coopérations visant aux sorties dynamiques (telles que définies dans la circulaire du 10 décembre 2008)

Pôle emploi et les SIAE s'engagent à renforcer leur coopération pour le placement des personnes en fin de parcours dans une SIAE. Cette coopération se fera opérationnellement autour de quatre axes tels que définis dans la circulaire du 10 décembre 2008) : accueil, accompagnement social et professionnel, formation et contribution à l'activité économique et au développement territorial.

4.2.1. Redynamiser les instances locales de concertation

Le renforcement de la coopération entre les partenaires doit se faire au travers des lieux de concertation existant dans le cadre du dispositif IAE.

Ces instances de concertation, et en particulier le CTA au niveau local, sont décrites dans l'article 6.2 du présent accord. Cette instance locale est privilégiée pour être le lieu

opérationnel de suivi de parcours des personnes en IAE et permettre à l'intelligence locale d'être mise en oeuvre.

4.2.2. Favoriser l'accès à l'emploi dans les conditions ordinaires du marché du travail

4.2.2.1. Identifier les salariés bénéficiaires d'un agrément et actualiser leur parcours d'insertion

Les bénéficiaires d'un agrément sont connus de Pôle emploi à l'entrée dans le parcours d'insertion. La plupart d'entre eux cessent cependant d'être inscrits lorsqu'ils sont salariés d'une SIAE. Par ailleurs, ils font l'objet d'une délégation de leur suivi auprès de la SIAE qui assure leur accompagnement socioprofessionnel. L'évolution de leur parcours d'insertion (distance à l'emploi, résolution des difficultés, enrichissement ou modification du profil professionnel) n'est pas toujours portée à la connaissance de Pôle emploi, qui, ainsi, ne peut pas systématiquement actualiser leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

La nécessité de l'inscription de ces personnes ou du maintien de celle-ci dans les fichiers de Pôle emploi est ainsi affirmée.

En Ile-de-France, l'agrément est délivré au nouveau recruté de la SIAE accompagné d'une plaquette d'information rappelant la nécessité d'être inscrit à Pôle emploi et de maintenir son inscription pour bénéficier de ses services.

Lorsque le salarié de la SIAE doit procéder à son inscription ou à sa réinscription, une fiche de liaison spécifique conçue par Pôle emploi est remise au salarié par la SIAE.

La présentation de cette fiche favorisera le repérage et la prise en compte de la situation spécifique du salarié par Pôle emploi.

Pôle emploi et les SIAE pourront définir dans les conventions de coopération locales les modalités complémentaires qui permettront de sécuriser l'inscription comme demandeur d'emploi et l'actualisation du PPAE afin de :

- o Leur permettre de faire l'objet de propositions d'emploi adaptées à leur profil et à l'évolution de leur situation ;
- o Favoriser l'action des conseillers de Pôle emploi en direction des entreprises au profit des salariés en parcours d'insertion.

Parallèlement, les parties encourageront l'utilisation des services à distance, notamment la création et la mise à jour, à chaque étape du parcours, du profil professionnel, du CV, des abonnements aux offres des salariés de l'IAE sur pole-emploi.fr, afin de faciliter leur accès au marché du travail.

En Ile-de-France, il est préconisé de présenter et de rappeler les modalités d'utilisation de ces outils lors des CTA.

4.2.2.2. Améliorer la visibilité et la diffusion de l'offre d'insertion par l'activité économique

Hors Groupes Economiques Solitaires (GES), le recours à l'extension d'agrément est faiblement utilisé. En vue de favoriser la progression des parcours d'insertion, en plusieurs étapes, dans différentes SIAE, les parties s'engagent à :

- Une détection précoce des offres d'insertion.

- Leur diffusion en temps réel par Pôle emploi de façon à porter à la connaissance de l'ensemble des acteurs (bénéficiaires de l'IAE, SIAE, conseillers en insertion et de Pôle emploi) les offres d'insertion par l'activité économique, notamment au bénéfice de salariés déjà agréés en cours de parcours d'insertion dans une SIAE.
- Favoriser les parcours réalisés sur plusieurs structures (moins de 10 % en 2008⁽¹⁾) selon des modalités définies localement dans les conventions de coopération.

(1) source : étude "Opus 3" réalisée pour Pôle emploi sur la coopération entre sites Pôle emploi (ex-ALE) et SIAE

4.2.2.3. Repérer les entreprises accessibles aux actions d'évaluation et d'immersion

Les SIAE et Pôle emploi mettent en oeuvre des périodes d'immersion ou d'évaluation en milieu de travail qui permettent à leurs publics de découvrir de nouveaux métiers, de mesurer leur capacité à intégrer de nouveaux environnements professionnels. Le partage des informations sur les entreprises favorables à de telles actions permettra de multiplier les possibilités d'accès aux conditions ordinaires du marché du travail aux salariés en parcours d'insertion.

4.2.2.4. Mutualiser les actions en direction des employeurs pour favoriser le recrutement de personnes en difficulté

Dans leurs activités quotidiennes de promotion de personnes éloignées de l'emploi et de prospection des entreprises, Pôle emploi et les SIAE repèrent des entreprises réceptives à l'insertion des publics en difficulté (exemple : signataires de la charte de la diversité, répondant aux clauses d'insertion des marchés publics, favorables à la conclusion de contrats aidés).

Pôle emploi pourra aussi activer les déclinaisons locales des accords conclus avec des entreprises grand comptes, des fédérations et des branches professionnelles, qui favorisent le recrutement des publics rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail.

La Direction régionale de Pôle emploi veillera à intégrer le dispositif IAE lors des négociations d'accords avec les entreprises grands comptes, les fédérations et branches professionnelles.

L'outil e-partenet peut être présenté dans le cadre d'un CTA et proposé aux SIAE dans le cadre des négociations des conventions de coopération locale. Une annexe informatique sera alors négociée.

4.2.2.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire

Tous les acteurs publics ou privés de placement d'un territoire ont vocation à approcher les mêmes entreprises. Toutefois, faute de coordination des actions de prospection, particulièrement à destination des publics en difficulté, elles se font souvent en ordre dispersé.

Les parties mobiliseront leurs réseaux respectifs de partenaires afin de :

- Partager les diagnostics territoriaux autour des publics en insertion définis par les instructions DGEFP des 26 janvier 2007 et 13 août 2008 visant à la dynamisation des CDIAE, en lien avec le marché du travail local.
- Définir conjointement des plans d'action en direction des entreprises.
- Désigner les porteurs des actions à conduire (Pôle emploi ou ses cotraitants, SIAE et ses partenaires, MDE, PLIE).
- Assurer une promotion concertée des candidatures de personnes en insertion (exemples : mini-CV, présentation des métiers, savoir-faire, compétences et aptitudes développés dans les SIAE).

4.2.2.6. Organiser des manifestations consacrées à l'insertion

Les parties s'engagent à organiser des manifestations concourant à la découverte respective des métiers (pour les candidats, pour les entreprises hors IAE notamment), des rencontres de professionnels, des entretiens avec des recruteurs.

Ces manifestations pourront notamment être organisées en s'appuyant sur la logistique de Pôle emploi en termes d'organisation, de coordination des acteurs. L'Etat apporte en tant que de besoin son concours et intègre, quand c'est adapté, l'IAE aux manifestations qu'il organise.

4.2.3. Mobiliser l'offre de service Pôle emploi

4.2.3.1. Les Prestations de Pôle emploi

Rappel concernant l'accès aux prestations de Pôle emploi

Les demandeurs d'emploi en cours d'agrément auprès d'une SIAE ou mis à disposition par une Association intermédiaire, relèvent du parcours accompagnement de Pôle emploi. A ce titre, leur suivi est délégué auprès de la SIAE concernée, qui est responsable de la mise en œuvre du parcours d'insertion, et qui contribue à la réalisation du PPAE. Compte tenu du fait que la SIAE délivre un accompagnement à ces personnes, les autres prestations du parcours accompagnement ne seront pas mobilisables, à l'exception du bilan de compétences approfondi.

La méthode de recrutement par simulation (MRS), particulièrement adaptée aux salariés peu qualifiés mais ayant acquis des compétences ou savoir être, est également accessible aux salariés de l'IAE et devra leur être proposée plus systématiquement.

Plus généralement, à chaque étape du parcours d'insertion, la totalité des autres prestations de Pôle emploi sont accessibles aux salariés de l'IAE à condition :

- qu'ils soient inscrits comme demandeurs d'emploi
- que le besoin d'une prestation, exprimé par le salarié ou identifié par son accompagnateur, soit validé par un conseiller de Pôle emploi.

En vue de favoriser l'accès aux prestations de Pôle emploi, en complémentarité des actions conduites par les SIAE dans le cadre du parcours d'insertion :

- Les réseaux de l'IAE s'engagent à diffuser l'information auprès de leurs adhérents, de façon à ce qu'elle soit relayée auprès des salariés des SIAE.
- Pôle emploi s'engage à sensibiliser son réseau pour mieux informer les demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un agrément auprès d'une SIAE sur les actions de Pôle emploi qui leur restent accessibles, en vue de favoriser, à terme, leur accès aux conditions ordinaires du marché du travail.

Les parties s'efforcent de faire le bilan et de piloter cet accès.

4.2.3.2. La formation au bénéfice des salariés de l'IAE

Les bénéficiaires d'un parcours d'insertion par l'activité économique ont accès, en tant que salariés, aux dispositifs de formation mobilisables en fonction du type de structure IAE à laquelle ils sont intégrés.

Les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) peuvent financer des formations dans le cadre des plans de formation de l'entreprise.

Les publics en Association Intermédiaire (AI) ou en Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) qui restent disponibles pour une recherche d'emploi immédiate peuvent être, si leur projet d'insertion professionnelle le nécessite, orientés vers les dispositifs de formation de droit commun accessibles aux demandeurs d'emploi.

Accès aux formations financées par Pôle emploi

L'intervention de Pôle emploi en matière de financement de formations destinées aux demandeurs d'emploi se situe en complémentarité et subsidiarité avec les financeurs existants (conseil régional notamment).

Les formations financées par Pôle emploi concernent uniquement les publics immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi. Elles sont donc accessibles aux demandeurs d'emploi dans le cadre de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Trois types de formation peuvent être mobilisés :

- 1) Actions de formation conventionnées Pôle emploi (AFC) :

Ces actions de formation, en organisme de formation, peuvent avoir comme objectif :

- la qualification
- la pré-qualification
- l'adaptation (ou professionnalisation)

- 2) Actions de formation préalables au recrutement (AFPR) ou préparation opérationnelle à l'emploi (POE) :

Ces actions de formation permettent d'adapter les compétences d'un demandeur d'emploi à une offre d'emploi déposée par un employeur, hors SIAE.

Pôle emploi participe au financement de la formation au bénéfice du demandeur d'emploi qui en a besoin préalablement à son recrutement. La POE peut être cofinancée par l'OPCA de l'entreprise qui recrute.

Les SIAE, en tant qu'employeurs, sont exclues de ce dispositif puisque leur caractéristique est d'adapter les postes de travail aux capacités des personnes au moment où elles les recrutent. Cependant, dans le cadre des actions d'accompagnement des salariés de l'IAE, les SIAE en lien avec Pôle emploi sont invitées à informer les employeurs sur leur possibilité de mobiliser l'AFPR ou la POE.

3) Aides individuelles à la formation :

Pôle emploi peut octroyer des aides individuelles à la formation à un demandeur d'emploi dont le projet de formation est par ailleurs validé dans le cadre du PPAE si :

- Aucun achat de Pôle emploi ou du Conseil régional sur le territoire ne permet de répondre au besoin de la personne,
- La personne dispose d'un DIF qu'elle souhaite mobiliser, mais qui ne suffit pas à financer la formation validée par Pôle emploi,
- La personne a réussi un concours des métiers du sanitaire et social sur un territoire où Pôle emploi a convenu avec le conseil régional qu'il contribuait au financement de ces formations.

Un panorama de l'offre de service de Pôle emploi accessible aux salariés de l'IAE inscrits est présenté en [annexe 6](#).

5. Pilotage et modalités de la coopération entre les partenaires

5.1. Pilotage de l'accord cadre

Conformément à ce qui est prévu dans l'accord cadre national, un pilotage régional est mis en place, avec l'objectif de permettre l'ajustement de la mise en œuvre de cet accord en lien avec les territoires et de mieux mobiliser la région sur le dispositif IAE.

- Le secrétariat et l'animation sont assurés par la Direction régionale de Pôle emploi,
- Périodicité : au minimum deux fois par an,
- Participants : Pôle emploi / Etat / Représentants des réseaux IAE signataires du présent accord.
- Missions :
 - Piloter la mise en œuvre de l'accord cadre au niveau régional en mettant en place les plans d'action pertinents
 - Diffuser les bonnes pratiques,
 - Aider les acteurs là où la mise en œuvre est difficile,
 - Transmettre au comité de pilotage national, les plans d'action et le bilan annuel de leur mise en œuvre,
 - Réaliser un point de situation par département,
 - Assurer un temps d'information réciproque sur la mobilisation des actions de formation,
 - Suivre les expérimentations territoriales.
- Représentativité : l'ensemble des parties doit désigner, au niveau régional, un correspondant (une personne référent). Ces référents seront responsables du suivi de sa mise en œuvre au niveau régional et siégeront au comité de pilotage régional. Ils sont chargés de la mise en œuvre opérationnelle des engagements pris par les parties signataires du présent accord cadre régional.

En Ile-de-France, le Comité de Pilotage régional se réunit chaque trimestre et ses membres sont :

- Pour la DIRECCTE, le Directeur régional ou son représentant,
- Pour Pôle emploi, le Directeur régional ou son représentant,
- Pour l'ARDIE, le Président ou son représentant,
- Pour le CNLRQ, son Délégué Général ou son représentant,
- Pour Chantier École IDF, son Président ou son représentant,
- Pour le COORACE IDF, son Président ou son représentant,
- Pour la FNARS IDF, son Président ou son représentant,
- Pour les Jardins de Cocagne, son Président ou son représentant,
- Pour l'UREI IDF, son Président ou son représentant.

En fonction de la thématique abordée, il est possible d'ouvrir régulièrement le comité régional de pilotage à d'autres intervenants, en particulier le Conseil Régional Ile de France.

Un bilan annuel sera réalisé, portant en particulier sur :

- Le fonctionnement de la procédure d'agrément
- La mobilisation des prestations de Pôle emploi au bénéfice des salariés de l'IAE

La mise en place du présent accord cadre doit se faire en coordination avec les instances de gouvernance de l'IAE décrites ci-après.

5.2. Instances de gouvernance régionale et locale de l'IAE telles que prévues par les textes qui régissent le secteur

Cet article rappelle quelles sont les instances de pilotage et de concertation du dispositif IAE et leurs rôles spécifiques.

5.2.1. Niveau départemental

5.2.1.1. Les CDIAE

Rappel : la loi LCE du 29 juillet 1998 a créé les CDIAE. Leur mission est de :

- donner des avis relatifs aux demandes de conventionnement IAE
- déterminer la nature des actions à conduire pour promouvoir l'IAE
- élaborer un plan d'action pour l'IAE, sur la base du diagnostic territorial à la réalisation et l'actualisation duquel contribue l'ensemble des parties
- veiller à sa cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion, notamment le programme départemental d'insertion (PDI).

Conformément à la circulaire de 2003 et sur la base du présent accord, le CDIAE procède régulièrement à l'actualisation de la liste des prescripteurs habilités. Pôle emploi propose à l'Unité Territoriale, parmi les organismes orienteurs repérés en annexe de la convention de coopération locale, des candidats à l'habilitation comme prescripteur de l'IAE. L'Unité Territoriale soumet cette liste au CDIAE pour avis. Le CDIAE soumet une liste définitive pour décision d'habilitation au Préfet.

Les partenaires mettront en œuvre ces dispositions dans le cadre de leur participation aux CDIAE.

Les partenaires s'engagent à mobiliser leurs réseaux respectifs pour :

- La nécessaire implication et stabilité des représentants participant aux CDIAE,
- La mobilisation des interlocuteurs pertinents au sein de cette instance, en particulier de représentants portant une certaine représentation institutionnelle de leur réseau. Un correspondant au niveau départemental (une personne référente) sera désigné pour les autres parties impliquées dans le présent accord et responsable du suivi de sa mise en œuvre au niveau départemental.

Un CDIAE extraordinaire pourra être organisé en tant que de besoin.

5.2.1.2. La coordination avec le Pacte territorial d'insertion (PTI)

La circulaire DGAS/DGEFP 2009/137 du 25 mai 2009 précise dans son annexe 2 le volet insertion professionnelle des PTI. Le principal enjeu est de construire une offre partagée entre le conseil général et l'Etat. Le PTI doit s'articuler avec la stratégie arrêtée en CDIAE. Le PTI doit favoriser une prise en charge globale des personnes embauchées dans les SIAE.

5.2.2. Niveau local

5.2.2.1. Les CTA

Les CTA, dont le rôle est défini dans la circulaire DGEFP /DGAS du 3 octobre 2003, sont créés à l'initiative de Pôle emploi.

- Objectifs des CTA :
 - Le CTA doit être l'instance privilégiée de mise en œuvre partenariale de l'IAE avec Pôle emploi dans son application opérationnelle.
 - Il est centré sur la mise en œuvre opérationnelle des parcours des salariés de l'IAE, sous l'angle de leur fluidité et de la coordination des actions, en particulier :
 - articulation sur l'agrément avec les prescripteurs et les « orienteurs », pour la construction de procédures fluides dans un véritable mode de confiance et de partenariat.
 - articulation entre la prise en charge sociale et le parcours professionnel.
 - travail technique sur les parcours des personnes, qui viendront également alimenter la discussion stratégique des CDIAE.
 - Le CTA doit donner la priorité à l'appui des SIAE rencontrant des problèmes spécifiques pour déposer leurs offres et/ou les satisfaire ou aux SIAE accompagnant des salariés en insertion présentant des difficultés spécifiques.
 - Le CTA produit des bilans quantitatifs et qualitatifs (offres déposées et satisfaites, agréments, conventions de coopération, offre de service de Pôle emploi, difficultés rencontrées et proposition de résolution, présentation de parcours).
 - Par ailleurs, le CTA devient le lieu de suivi opérationnel des dispositions prises dans le présent accord, notamment en ce qui concerne :
 - La procédure d'orientation des personnes et en particulier les modalités et conditions de réception des personnes reçues en entretien diagnostic ;
 - La procédure d'agrément
 - Les modalités de renforcement de suivi des parcours

- Echelon :
 - Les CTA doivent être mobilisés à l'échelle opérationnelle pertinente : le bassin d'emploi peut être proposé à titre d'exemple, mais la décision reste locale.
 - La composition et la taille du CTA doivent permettre l'expression de l'ensemble des participants.
- Représentativité :
 - Doivent être représentés au sein des CTA :
 - L'ensemble des SIAE rattachées au périmètre géographique du CTA,
 - Pôle emploi,
 - Les Missions Locales et les Cap emploi,
 - Les prescripteurs habilités.
 - Les personnes présentes en CTA doivent être des « techniciens », c'est à dire des responsables opérationnels de la mise en œuvre de parcours IAE, par opposition à des représentants institutionnels. En Ile de France, il est admis que chaque structure choisit le représentant le plus adapté à la thématique abordée.
 - Principes d'organisation :
 - Les réunions organisées à l'initiative de Pôle emploi doivent se tenir de façon régulière, a minima deux fois par an. En Ile de France, trois réunions par an, dont une dédiée aux orienteurs, sont préconisées.

Des préconisations d'organisation des CTA en Ile-de-France sont présentées en annexe 7.

5.2.2.2. Articulation avec les instances locales de l'insertion

Tout comme au niveau départemental, une convergence est nécessaire avec les PTI locaux quand ils existent.

Par ailleurs, les CTA doivent s'articuler avec les CDIAE en leur remontant les besoins terrains nés du travail opérationnel sur les parcours. Ces éléments viendront articuler la réflexion au niveau départemental (PTI et CDIAE) sur les moyens à mobiliser pour optimiser les dispositifs d'insertion.

Il est recommandé de coordonner également au niveau local le travail d'insertion auprès des personnes avec les autres acteurs locaux, comme les Maisons de l'Emploi et les PLIE.

5.3. Les conventions signées par les SIAE

Au niveau local, Pôle emploi, les services déconcentrés de l'Etat et les SIAE s'engagent à signer les conventions suivantes :

5.3.1. La convention d'objectif et de moyens entre l'Etat, Pôle emploi et la SIAE, et son annexe 5 « contexte et objectifs opérationnels »

Cette convention doit être signée par les services déconcentrés de l'Etat, Pôle emploi et la SIAE.

L'article 6 de l'annexe 5 comprend, au-delà du chapeau d'offre de service nationale, une déclinaison des moyens mis à disposition par Pôle emploi auprès de la SIAE, en fonction de la problématique spécifique du bassin d'emploi et du projet de la SIAE et en correspondance avec les moyens et objectifs.

La mention « Pôle emploi s'engage à mettre en place une convention de coopération dans laquelle seront déclinés l'ensemble des moyens opérationnels et les modalités de mise en œuvre. Un modèle de trame de convention de coopération sera annexée à ce document.» est ajoutée.

5.3.2. La convention de coopération locale

Il s'agit d'une convention bipartite entre Pôle emploi et la SIAE

Cette convention, présentée en annexe 5, vise à :

- décrire les modalités de mise en œuvre des moyens définis dans l'annexe 5 de la convention tripartite,
- mettre opérationnellement en contact la structure et Pôle emploi,
- résoudre des dysfonctionnements locaux qui sont constatés.

La trame de la convention de coopération locale sera annexée à la convention d'objectifs et de moyens en objet au 5.3.1. ci-dessus.

6. Durée du présent accord cadre

Le présent accord est conclu à compter de sa signature et pour une durée de trois ans.

7. Modification du présent accord cadre.

Le présent accord-cadre est examiné annuellement et révisé, si nécessaire, sur proposition de l'une ou l'autre des parties. Il peut être modifié par voie d'avenant préparé par le comité de pilotage.

8. Résiliation du présent accord cadre

Il pourra être mis fin au présent accord-cadre en cas de manquement(s) de l'une ou l'autre des parties à tout ou partie de ses engagements contractuels.

En cas de non respect de l'une ou l'autre des parties des obligations contractuelles nées du présent accord-cadre, la partie lésée, après avoir constaté le(s) manquement(s), met en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception, la partie auteur des manquements d'exécuter correctement ses engagements contractuels et ce dans un délai d'un mois à compter de la réception du courrier.

En cas de mise en demeure restée sans effet dans ce délai, la partie lésée pourra mettre fin au présent accord-cadre moyennant un préavis de 3 mois à compter de la date de réception de la décision par la partie auteur du ou des manquement(s). Cette résiliation n'ouvre droit à aucune indemnité.

Conséquences de la résiliation :

Que la résiliation soit demandée par l'une ou l'autre des parties, soit qu'elle résulte des manquements d'une partie à ses engagements contractuels, les conséquences de la résiliation ne peuvent conduire à l'annulation de tout ou partie des conventions locales de coopération signées entre Pôle emploi et les SIAE en vertu de l'article 13 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (voir supra 6.3.2), ni des conventions d'objectif et de moyens signées par l'Etat, Pôle emploi et la SIAE.

Fait à Aubervilliers,
Le 8 novembre 2011,

<p><i>Pour la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE IDF)</i></p>  <p>Monsieur Pierre RAMAIN Chef du Département Politiques de l'emploi</p>	<p><i>Pour la Direction Régionale de Pôle emploi Ile-de-France,</i></p>  <p>Monsieur Yves DUBRUNFAUT Directeur Régional</p>	<p><i>Pour l'Association Régionale pour le Développement de l'Insertion par l'Economique (ARDIE)</i></p>  <p>Monsieur Jacques HUI Président</p>
<p><i>Pour la Délégation régionale IDF du Comité National de Liaison des Régies de Quartier</i></p>  <p>Madame Clothilde BREAUD Présidente</p>	<p><i>Pour CHANTIER école Ile-de-France,</i></p>  <p>Monsieur François PUERTAS Président</p>	<p><i>Pour le COORACE solidaires pour l'emploi Ile-de-France,</i></p>  <p>Monsieur Mario SEEBOTH Président</p>
<p><i>Pour l'Association Régionale de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) Ile-de-France</i></p>  <p>Monsieur Jean-Paul CARZELES Président</p>	<p><i>Pour les Jardins de Cocagne,</i></p>  <p>Monsieur Claude CHAPOTON Administrateur</p>	<p><i>Pour l'Union Régionale des Entreprises d'Insertion (UREI) Ile-de-France,</i></p>  <p>Madame Brigitte OGEE Présidente <i>Benoit Gourea</i> délégué Régional</p>

Annexe 6 : Convention d'objectifs et de moyens



Ministère du Travail, de l'Emploi,
de la Formation Professionnelle et
du Dialogue Social

<p align="center">CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PORTANT SUR LE DISPOSITIF DE FORMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES « EMPLOIS D'AVENIR » DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS</p>
--

Entre

L'ETAT représenté par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP),
7 square Max Hymans - 75741 Paris cedex 15,
représentée par sa déléguée générale Emmanuelle Wargon, et ci-après désignée par « DGEFP ».

d'une part,

Et

LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
Etablissement public national à caractère administratif
N° SIRET : 180 014 045 02245
80 rue de Reuilly
CS 41232
75578 PARIS Cedex 12,
représenté par son président, Monsieur François DELUGA, dûment habilité à cet effet par le conseil d'administration par délibération n° 13/42 du 20 mars 2013 et ci-après désigné par « CNFPT ».

d'autre part,

Ci-après conjointement désignées « les parties »

Il est exposé ce qui suit :

PREAMBULE :

Considérant que **les** collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent proposer des contrats « emplois d'avenir » à des jeunes de 16 à 25 ans (et aux personnes en situation de handicap de moins de 30 ans) sans emploi dans des filières et secteurs d'activité prioritaires, porteurs d'avenir et d'utilité sociale ou environnementale,

Considérant l'article 28-V de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, modifié par l'article 2 de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des « emplois d'avenir », qui prévoit que *« les actions de formation destinées aux personnes bénéficiant d'un contrat conclu au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dans les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont financées, pour tout ou partie, au moyen de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en application du 1° de l'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ainsi que par une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dont le taux est fixé par décret. »*,

Considérant le décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail, qui fixe ce taux à 0,5% de la masse des rémunérations brutes versées aux bénéficiaires d'un « emploi d'avenir »,

Conscients que les « emplois d'avenir » reposent sur une ambition collective et mobilisatrice pour offrir une véritable insertion professionnelle à des jeunes peu ou pas qualifiés,

L'Etat et le CNFPT souhaitent définir en commun **les** objectifs et moyens mis en œuvre dans l'accompagnement et la formation des « emplois d'avenir » et de ceux qui les accompagnent, conformément aux termes du dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 26 octobre 2012 et à la convention d'engagement signée le 30 octobre 2012,

Les actions dont les parties conviennent ensemble seront proposées aux bénéficiaires des « emplois d'avenir » recrutés depuis le 1^{er} novembre 2012 et aux agents de la fonction publique territoriale qui concourent à l'accompagnement des « emplois d'avenir » et en particulier les tuteurs de ces bénéficiaires dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Ceci étant exposé, il est convenu ce qui suit :

ARTICLE 1 OBJET

La présente convention définit les champs et les modalités de la coopération entre l'Etat et le CNFPT en matière d'information et de formation des bénéficiaires de contrats « emplois d'avenir » et des acteurs mettant en œuvre le dispositif dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Cette convention fixe des objectifs et des calendriers de réalisation et définit les moyens mobilisés par les parties.

ARTICLE 2 AXES DE COLLABORATION

La mobilisation du CNFPT, en coopération avec les services de l'Etat, s'effectue selon les trois axes suivants :

2.1 Information sur les « emplois d'avenir » et actions partenariales concertées pour anticiper l'accompagnement et la formation des jeunes en « emplois d'avenir »

Le CNFPT concourt activement à l'information des collectivités territoriales sur le dispositif des « emplois d'avenir » et en particulier son volet formation en lien avec les missions locales, Pôle Emploi, les centres de gestion de la fonction publique territoriale et sous la coordination des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Le CNFPT, à travers ses délégations régionales, est partie prenante des rencontres organisées par les DIRECCTE pour la promotion du dispositif des « emplois d'avenir » et sa mise en œuvre, rassemblant les acteurs concernés sur le territoire et notamment les collectivités territoriales.

Ces rencontres permettent de mieux faire connaître le rôle du CNFPT dans le dispositif d'accompagnement et de formation des « emplois d'avenir » aux acteurs du dispositif à l'échelon local et de leur présenter les outils et services qu'il met à disposition. Lors de ces réunions, le CNFPT apporte sa connaissance des métiers territoriaux et conseille sur les parcours de formation recommandés liés à ces métiers.

Le CNFPT, dans le cadre de ses missions de formation et d'accompagnement de la fonction ressources humaines (RH) des collectivités territoriales, anime des réseaux de professionnels des RH et met à profit cette animation pour mobiliser la fonction RH des collectivités territoriales (et en particulier le service formation des collectivités) sur l'accompagnement et la formation des « emplois d'avenir ».

L'animation du réseau RH vise à développer les conditions de réussite de la formation des « emplois d'avenir » dans le cadre d'un processus complet intégrant l'accueil du jeune, le positionnement et l'orientation, l'élaboration de parcours individualisés de formation combinant tutorat et formations hors situation de travail ainsi que la valorisation des compétences développées.

Pour cela, le CNFPT propose à tous les acteurs des collectivités chargés de l'accompagnement des « emplois d'avenir » qui le souhaitent une formation qui sera spécifiquement conçue à cet effet.

Cette formation de deux jours portera sur la **méthodologie à l'accompagnement du parcours de professionnalisation** en valorisant :

- le repérage des métiers territoriaux accessibles aux « emplois d'avenir » ;
- la fonction de tuteurs auprès des agents des collectivités et le rôle de l'encadrement dans le développement des compétences ;
- le développement de dispositifs de formation en situation de travail ;
- la complémentarité avec les formations proposées par le CNFPT et d'autres organismes de formation.

Les personnes ayant suivi cette formation constitueront un vivier potentiel d'intervenants du CNFPT pour animer les sessions de formation à destination des « emplois d'avenir » sur « **l'élaboration du parcours de professionnalisation** ».

Cette formation sera également ouverte aux personnels des missions locales qui le souhaitent moyennant participation financière, conformément aux dispositions financières **fixées** par le conseil d'administration du CNFPT en vigueur au moment de sa réalisation.

La collectivité doit s'assurer, en s'appuyant sur le diagnostic établi avec les missions locales, que les conditions préalables à une professionnalisation des « emplois d'avenir » sont réunies : insertion sociale et maîtrise des savoirs de base (lecture, calcul).

Dans ce cadre, le CNFPT propose aux acteurs de la fonction RH des collectivités territoriales et leurs établissements publics des **actions de sensibilisation à la lutte contre l'illettrisme et de repérage des situations d'illettrisme**.

2.2 Formation des tuteurs

Une action visant des publics peu qualifiés nécessite un encadrement humain de proximité qui soit de qualité pour faciliter leur insertion. Le rôle des tuteurs prévus par la loi est déterminant et l'appui des collectivités en direction de ceux-ci également.

Le CNFPT propose des actions de professionnalisation des tuteurs des « emplois d'avenir » et met à leur disposition des outils leur permettant de mieux accompagner les jeunes pendant toute la durée du contrat d'emploi d'avenir.

Dans ce cadre, une formation spécifique aux fonctions tutorales de jeunes en « emplois d'avenir », d'une durée de deux jours, a été **conçue** et leur sera proposée.

2.3 Formation des « emplois d'avenir » à l'environnement de travail territorial, professionnalisation sur les métiers territoriaux et aide à l'accès à la fonction publique

2.3.1 Formation spécifique d'adaptation à la fonction publique territoriale

Le CNFPT propose à tous les « emplois d'avenir » employés par des collectivités territoriales une formation spécifique d'adaptation à leur environnement professionnel, pour appréhender leurs missions et responsabilités dans le cadre du service public local.

2.3.2 Accompagnement à l'élaboration du parcours de professionnalisation

Le CNFPT propose un dispositif d'accompagnement des « emplois d'avenir » à l'élaboration de leur parcours de professionnalisation pour les aider à en être pleinement acteur. Le dispositif est composé d'un atelier de deux jours, animé par des professionnels dûment formés par le CNFPT (cf. paragraphe 2.1) et permettra de :

- découvrir les métiers territoriaux auxquels peuvent se destiner les « emplois d'avenir » ;
- identifier les compétences nécessaires pour les exercer ;
- identifier les actions de professionnalisation à mettre en œuvre pour les acquérir, en valorisant les expériences non professionnelles du jeune et en s'appuyant sur l'offre de formation du CNFPT.

Un point d'étape du parcours de professionnalisation ainsi défini est proposé, sur une journée, au moins une fois par an afin d'aider le bénéficiaire d'un « emploi d'avenir » à valoriser les compétences acquises et l'aider à définir les suites au parcours, en complément des actions menées par la mission locale et sa collectivité.

2.3.3 Accès au programme des formations du CNFPT

Le CNFPT propose aux « emplois d'avenir » les offres de formation, dites « inter » ouvertes à tous les agents territoriaux ; ces offres comportent en particulier des « itinéraires métiers », permettant d'acquérir sous forme de stages choisis « à la carte » les compétences nécessaires à l'exercice des métiers territoriaux.

Les « emplois d'avenir » ont également accès aux formations de préparation aux concours, de remise à niveau et aux savoirs de base et compétences-clés au même titre que les agents territoriaux et conformément aux dispositions prévues en la matière par son conseil d'administration.

Il est à noter que la prise en charge des actions d'accompagnement liées à l'insertion professionnelle des « emplois d'avenir » relève de la Région (dans le cadre de ses compétences en matière de formation) et/ou de la collectivité en tant qu'employeur.

En fonction des dispositions locales de ces acteurs, elles peuvent être complétées, en plus de l'offre du CNFPT, par des formations aux savoirs de base et compétences-clés.

2.3.4 Modalités pratiques d'inscription

Les collectivités inscrivent les jeunes en « emploi d'avenir » aux différents dispositifs de formation proposés par le CNFPT dans les mêmes conditions que leurs agents territoriaux.

Les délégations régionales du CNFPT mettent en œuvre les moyens pour garantir l'accueil de ces jeunes dans les formations. Pour ce faire, les délégations instaurent, pour les « emplois d'avenir » comme pour les fonctionnaires territoriaux, un dialogue avec les collectivités territoriales dans le cadre des relations initiées pour la mise en œuvre du plan de formation.

De même, afin d'anticiper la mise en place des réponses appropriées à ces publics, l'Etat, via les DIRECCTE, apporte aux délégations régionales du CNFPT les éléments relatifs aux contrats signés et aux métiers occupés par les jeunes en « emplois d'avenir ».

En cohérence avec le dispositif proposé à l'article 2.3.2, le CNFPT priorise les inscriptions des « emplois d'avenir » sur ces dispositifs de formation dès lors que les inscriptions relèvent de la construction du parcours de professionnalisation proposé par l'employeur, en lien avec le tuteur et validé par le référent de la mission locale.

En tant que de besoin et en fonction des demandes exprimées localement, les délégations régionales du CNFPT mettront en œuvre les actions les plus appropriées pour garantir la bonne prise en compte des demandes de formation : création de sessions supplémentaires ou adaptation de l'offre de formation continue, gestion différenciée des inscriptions des emplois d'avenir pour une meilleure prise en compte et répartition des inscriptions...

Les délégations du CNFPT s'assureront que tous les emplois d'avenir bénéficient dans l'année de leur prise de poste des actions de formation spécifiques mentionnées aux articles 2.3.1 et 2.3.2.

Pour l'accès au programme des formations du CNFPT, les délégations régionales du CNFPT s'assureront que les inscriptions des emplois d'avenir soient prises en compte si possible dès la première demande. Dans le cas contraire, une solution alternative sera proposée.

2.3.5 Attestations de formation

A l'issue des formations suivies par les « emplois d'avenir » au CNFPT, ce dernier délivre des attestations de formation (conformément à l'article L. 5134-117 du code du travail, créé par l'article 1^{er} de la loi du 26 octobre 2012) qui mentionnent les objectifs visés par la formation et concourent ainsi à la reconnaissance des compétences acquises en formation professionnelle, en complément des autres actions conduites par l'employeur (formations en situation de travail, formations qualifiantes faites par d'autres organismes).

ARTICLE 3 MISE EN ŒUVRE

Les parties s'engagent à mettre en œuvre les actions qu'elles ont conjointement déterminées en faisant appel à leurs ressources humaines, matérielles et financières et en mobilisant les moyens et les leviers d'action dont elles disposent.

La liste des axes de collaboration prévue à l'article 2 pourra être complétée et de nouveaux axes de collaboration ajoutés pour tenir compte de besoins exprimés pendant la durée de la convention.

ARTICLE 4 SUIVI ET COORDINATION DE L'ACTION

Le suivi opérationnel de la mise en œuvre des actions au titre des « emplois d'avenir » se fait au **niveau régional**, et la coordination en est assurée par les DIRECCTE. Les DIRECCTE transmettent aux délégations régionales du CNFPT les éléments leur permettant de mieux connaître les volumes et profils des « emplois d'avenir » recrutés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics et à former.

Le CNFPT est invité, en tant que de besoin, à l'instance de pilotage régionale mise en œuvre par la DIRECCTE pour le suivi du dispositif. Il y présentera notamment les éléments quantitatifs et qualitatifs mis en place par l'établissement pour la formation et l'accompagnement des « emplois d'avenir » en articulation avec la présentation des données au niveau national. Ce suivi permettra au CNFPT de s'assurer de la bonne prise en compte des demandes de formation des emplois d'avenir.

ARTICLE 5 PILOTAGE ET SUIVI DE LA CONVENTION

Un comité de suivi et un comité de pilotage sont institués entre les signataires de la présente convention.

1. Comité de suivi

Le comité de suivi est constitué de représentants de chacune des parties, à savoir :

Pour le CNFPT, un ou plusieurs représentant(s) de la direction générale.

Pour l'Etat, un ou plusieurs représentant(s) de la DGEFP et de la DGCL.

Le comité de suivi assure le suivi opérationnel de la mise en œuvre des actions définies dans la présente convention.

Il a pour objectif de faire un point régulier, dans un premier temps trimestriel, puis au moins une fois par an, pour disposer d'une vision consolidée à l'échelle nationale des actions menées par le CNFPT.

Dans ce cadre, sont présentés, entre autres, le suivi des rencontres au niveau régional, les actions de formation nationales et le suivi opérationnel des inscriptions selon les indicateurs présentés en annexe.

Le CNFPT présente également les évolutions apportées, le cas échéant, à l'ingénierie du dispositif de formation.

Le comité national de suivi permet de préparer les éléments examinés au comité de pilotage.

2. Comité de pilotage

Un comité de pilotage est constitué entre l'Etat et le CNFPT. Il est composé, à part égale, du président du CNFPT ou de son (ou ses) représentants, de la déléguée générale à l'emploi et la formation professionnelle ou de son (ou ses) représentants et du directeur général des collectivités locales ou de son (ou ses) représentants.

Ce comité de pilotage est chargé de :

- réaliser un bilan évaluatif du dispositif et des collaborations sur ce dispositif,
- définir de nouveaux axes de collaboration,
- rendre les arbitrages nécessaires.

Ce comité de pilotage se réunit chaque fois que les parties l'estiment nécessaire et, au minimum, une fois par an.

A l'occasion des réunions du comité de pilotage, le CNFPT fournit un bilan annuel national des actions réalisées dans le cadre du dispositif « emplois d'avenir », pour les « emplois d'avenir » et ceux qui les accompagnent (tuteurs), ainsi que les frais engagés pour les actions en direction de ce public.

ARTICLE 6 ÉVALUATION

Les parties mettent en commun les informations dont elles disposent afin de procéder à l'évaluation du dispositif « emplois d'avenir », chacune pour l'objet la concernant.

ARTICLE 7 DUREE

La présente convention prend effet à la date de signature. Elle est conclue pour une période d'un an. Elle est tacitement renouvelable deux fois. Les parties conviennent de se rencontrer six mois avant sa dernière échéance, afin d'étudier la possibilité de renouveler leur coopération.

ARTICLE 8 MODIFICATIONS ET AVENANTS

Les signataires peuvent modifier, d'un commun accord et par voie d'avenant, les dispositions de la présente convention.

Fait à Paris

le 26 AVR. 2013


en 4 exemplaires

Pour le Centre national de la
fonction publique territoriale



François DELUGA
Président du CNFPT
Maire du Teich

Pour la Délégation générale à l'emploi et la
formation professionnelle



Emmanuelle Wargon
La déléguée générale

Annexe

Définition des données et des indicateurs de suivi utiles à la réalisation des bilans d'activités et des bilans financiers du dispositif « emplois d'avenir » mis en œuvre au CNFPT

Afin d'être en mesure de réaliser des bilans mensuels ainsi que le bilan annuel consolidé permettant de rendre compte à la DGEFP (et aux autres partenaires) de l'ensemble des prestations réalisées par le CNFPT dans le cadre du dispositif des emplois d'avenir dans les collectivités territoriales, il est proposé de s'appuyer sur les données disponibles suivantes.

- I. Le suivi des actions de formations
 - formations à destination des emplois d'avenir
 - formations à destination des tuteurs
 - méthodologie d'accompagnement proposée aux services Ressources Humains des collectivités
- II. Le suivi financier des actions

I. Suivi des actions de formations

Données et indicateurs concernant les emplois d'avenir en formation au CNFPT

1. Profil des emplois d'avenir inscrits en formation

- a. Sexe
- b. Âge
- c. Collectivité d'appartenance
- d. Zone géographique

2. Aire de financement des formations

- e. cotisation
- f. partenariat financier

3. Accès aux formations

- g. Nombre d'acceptés / Nombre d'inscrits

4. Type d'action de formation choisie

- h. Les formations dédiées : adaptation, accompagnement des parcours des EA, bilan du parcours
- i. Les formations continues (par domaine/sous domaine/libellé de stage) et préparations aux concours

5. Volume de formation

- j. JF (Jour/formation)
- k. HF (Heure/formation) prévus et réalisés
- l. Nombre de sessions programmées et réalisées

6. Présence effective en formation

- m. Nombre de présents / Nombre d'acceptés
- n. Nombre de HFS (Heure/formation/stagiaire) réalisées

Données et indicateurs concernant les actions de formation proposées aux tuteurs des Emplois d'avenir

1. Type d'actions dédiées

- a. Module « formation tuteur » et option tutorat pour personne handicapée (selon la codification dédiée)

2. Volume de formation

- b. JF (Jour/formation) et HF (Heure/formation) prévus et réalisés
- c. Nombre de sessions programmées et réalisées

3. Accès aux formations

- d. Nombre d'acceptés / Nombre d'inscrits

4. Aire de financement des formations

- e. cotisation
- f. partenariat financier

5. Présence effective en formation

- g. Nombre de présents / Nombre d'acceptés
- h. Nombre de HFS (Heure/formation/stagiaire) réalisées

Données et indicateurs concernant les formations à la méthodologie d'accompagnement proposées aux services « Ressources Humaines »

1. Type d'actions dédiées: a. formation « méthodologie d'accompagnement du parcours de professionnalisation », option orientation handicap (selon la codification dédiée)	3. Accès aux formations: d. Nombre d'acceptés / Nombre d'inscrits
2. Volume de formation: b. JF (Jour/formation) et HF (Heure/formation) prévus et réalisés c. nombre de sessions programmées et réalisées	4. Aides de financement des formations: e. cotisation o f. partenariat financier
	5. Prélèvements effectifs de formation: g. Nombre de présents / Nombre d'acceptés h. Nombre de HFS (Heure/formation/stagiaire) réalisées

II. Suivi financier

Outre ces données de suivi d'activité, le CNFPT produira annuellement à partir de mars 2014 un bilan financier complémentaire qui rendra compte du montant collecté auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements d'une part, du coût du dispositif d'autre part.

A partir de juin 2014, le montant total collecté ainsi que le montant précis des actions menées sur cotisation et en partenariat financier avec les collectivités territoriales pourra être reporté au bilan annuel dans le cadre des prestations dédiées aux emplois d'avenir.

1. Montant collecté au titre du décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013
2. Coût des formations dédiées aux emplois d'avenir
3. Coût des formations dédiées aux tuteurs



**ANNEXE À LA CONVENTION
D'OBJECTIFS ET DE MOYENS
ENTRE
L'ÉTAT ET LE CONSEIL GÉNÉRAL**

FINANCÉ PAR LE DÉPARTEMENT DE :

(Indiquer le nom du département)

POUR L'ANNÉE

(Indiquer l'année au format ssaa)

Article L. 5134-19-4 du code du travail
Article L. 5134-110 du code du travail
Article L. 5132-3-1 du code du travail

VOLET 1 DE LA CAOM (CUI EAV)
EMPLOIS D'AVENIR Secteur non Marchand
EMPLOIS D'AVENIR Secteur Marchand
CONTRAT UNIQUE D'INSERTION

Cadre réservé à l'administration				
dépt	année	n° ordre	aut renouvellement	aut modification



ANNEXE À LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS
 CONCLUE ENTRE L'ÉTAT ET LE CONSEIL GÉNÉRAL

Applicable du []/[]/[] au 31 décembre de la même année. Si date d'échéance antérieure, la préciser : []/[]/[]

LE CONSEIL GÉNÉRAL	
Département :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
Adresse :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
Code postal :	[]-[]-[]-[]-[]-[] []-[]-[]-[]-[]-[]
Commune :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
N° SIRET :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
Nom et qualité de la personne chargée du suivi de la convention :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
DÉLÉGATION DE PRESCRIPTION	
Organisme chargé de la prescription et de la signature des aides à l'insertion professionnelle :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
<input type="checkbox"/> Pôle emploi :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[] N° SIRET : []-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
<input type="checkbox"/> Autre organisme :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
Adresse :	[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]-[]
OBJECTIFS D'ENTRÉES EN EMPLOIS D'AVENIR	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre total d'entrées prévues en EAV (secteur non marchand) pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) Dont nombre d'entrées en EAV au taux majoré ([]-[]-[] %) : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre total d'entrées prévues en EAV (secteur marchand) pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) Dont nombre d'entrées en EAV au taux majoré ([]-[]-[] %) : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre d'entrées prévues en EAV (secteur non marchand) financés en totalité par le département pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre d'entrées prévues en EAV (secteur marchand) financés en totalité par le département pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) 	
OBJECTIFS D'ENTRÉES EN CONTRATS UNIQUES D'INSERTION	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre total d'entrées prévues en CUI-CAE (secteur non marchand) pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) Dont nombre d'entrées en CUI-CAE (secteur non marchand) au taux majoré ([]-[]-[] %) : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre total d'entrées prévues en CUI-CAE (secteur marchand) pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) Dont nombre d'entrées en CUI-CAE (secteur marchand) au taux majoré ([]-[]-[] %) : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre d'entrées prévues en CUI-CAE (secteur non marchand) financés en totalité par le département pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) • Nombre d'entrées prévues en CUI-CAE (secteur marchand) financés en totalité par le département pendant la durée de l'aide à l'insertion professionnelle : []-[]-[]-[]-[]-[] (dont prolongations : []-[]-[]-[]-[]-[]) 	

VOLET 2 DE LA CAOM (IAE)
INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Cadre réservé à l'administration

dept	année	n° ordre	est renouvellement	est modification
------	-------	----------	--------------------	------------------



ANNEXE À LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS
 CONCLUE ENTRE L'ÉTAT ET LE CONSEIL GÉNÉRAL

LE CONSEIL GÉNÉRAL	
Département :	<input type="text"/>
Adresse :	<input type="text"/>
Code postal :	<input type="text"/> <input type="text"/>
Commune :	<input type="text"/>
N° SIRET :	<input type="text"/>
Nom et qualité de la personne suivie de la convention :	<input type="text"/>
AIDES ATTRIBUÉES AUX ATELIERS ET CHANTIERS D'INSERTION FINANCÉS PAR LE DÉPARTEMENT	
Nombre total d'entrées prévues pendant la durée de la convention :	<input type="text"/> salariés
dont ⁽¹⁾ :	<input type="text"/> BRSA
	<input type="text"/> Jeune -26 <input type="text"/> Seniors <input type="text"/> ASS <input type="text"/> AAH <input type="text"/> TH <input type="text"/> 50 et + <input type="text"/> DELD <input type="text"/> Autres
Montant financier :	<input type="text"/> e ⁽²⁾
AIDES ATTRIBUÉES AUX STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (HORS ACI)	
Entreprises (EI)	
Nombre total d'entrées prévues pendant la durée de la convention :	<input type="text"/> salariés
dont ⁽¹⁾ :	<input type="text"/> BRSA
	<input type="text"/> Jeune -26 <input type="text"/> Seniors <input type="text"/> ASS <input type="text"/> AAH <input type="text"/> TH <input type="text"/> 50 et + <input type="text"/> DELD <input type="text"/> Autres
Montant financier :	<input type="text"/> e ⁽²⁾
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	
Nombre total d'entrées prévues pendant la durée de la convention :	<input type="text"/> salariés
dont ⁽¹⁾ :	<input type="text"/> BRSA
	<input type="text"/> Jeune -26 <input type="text"/> Seniors <input type="text"/> ASS <input type="text"/> AAH <input type="text"/> TH <input type="text"/> 50 et + <input type="text"/> DELD <input type="text"/> Autres
Montant financier :	<input type="text"/> e ⁽²⁾
Associations intermédiaires (AI)	
Nombre total d'entrées prévues pendant la durée de la convention :	<input type="text"/> salariés
dont ⁽¹⁾ :	<input type="text"/> BRSA
	<input type="text"/> Jeune -26 <input type="text"/> Seniors <input type="text"/> ASS <input type="text"/> AAH <input type="text"/> TH <input type="text"/> 50 et + <input type="text"/> DELD <input type="text"/> Autres
Montant financier :	<input type="text"/> e ⁽²⁾

⁽¹⁾ personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

⁽²⁾ Lorsque les objectifs d'entrées portent sur les Brsa en ACI, la participation financière correspond à 88% du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 282-2 du code de l'action sociale et des familles applicable à une personne isolée par mois.

Le signataire représentant l'organe exécutif du département s'engage par la présente convention à :

- réserver le traitement des informations nominatives qui leur seront transmises par l'Agence de services et de paiement aux seules finalités de préparation et de conclusion du CUI ou de IEAV ;
- mettre en œuvre des mesures de sécurité propres à assurer la confidentialité de ces informations ;
- garantir aux intéressés l'exercice de leurs droits d'accès et de rectification prévus aux articles 39 et 40 de la Loi n° 78-17 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Fait le :
 Pour le Conseil Général (Signature et cachet)

Fait le :
 Pour l'État (Signature et cachet)

Destinataires : Exemple 1 = ASP / Exemple 2 = Préfet (unité territoriale de la DIRECCTE)
 Exemple 3 = Préscripteur / Exemple 4 = Conseil général / Exemple 5 = DGEFP

Transmis à l'ASP le :

CUIEAV-0880

ASP 0880 06 14

CUIEAV-IAE

Annexe 8 : Réforme du financement de l'IAE (2014)

Fiche 1 : LES MODALITES DE FINANCEMENT DE L'IAE A PARTIR DE L'ANNEE 2014

1 – Les ambitions/objectifs/enjeux de la réforme du financement de l'IAE

Les grands principes de la réforme :

- généralisation d'une seule modalité de financement pour toutes les SIAE : l'aide au poste d'insertion se substitue aux autres aides versées par l'Etat, hors FDI, y compris les contrats aidés dans les ACI ;
- cette aide au poste est composée :
 - o d'un montant socle spécifique à chaque type de structure qui fera l'objet d'un arrêté annuel
 - o d'un montant modulé exprimé en pourcentage du montant socle, en fonction de trois critères :
 - le profil des personnes à l'entrée de la structure,
 - l'effort d'insertion (actions et moyens) mis en œuvre par la structure,
 - les résultats constatés à la sortie de la structure.
- cette aide au poste sera indexée sur le SMIC à compter de 2015.

La modulation sera effective dès la première année de la réforme. L'année 2014 constituera une année de transition. La modulation reposera sur des indicateurs mesurables et objectivables, permettant l'amorce d'un dialogue plus approfondi avec les structures.

Tableau de présentation des nouvelles modalités de financement par type de SIAE pour l'année 2014

	EI	ETTI	ACI	AI
Montant socle	10 000	4 250	19 200	1 300
Montant (en euros) avec modulation				
- moyen (5%)	10 500	4 463	20 160	1365
- minimum (0%)	10 000	4250	19 200	1300
- maximum (10%)	11 000	4675	21 120	1430

2 - Les nouvelles modalités de financement par type de SIAE

2.1. - Pour les EI et ETTI, mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2014 :

La nouvelle aide au poste d'insertion comprend un montant socle, destiné à financer les missions de base de chaque SIAE, et un montant modulé permettant de valoriser les efforts particuliers des structures (cf. 2.3).

2.2 - Dans les AI et ACI, deux périodes sont à distinguer :

-Du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2014

Les AI et ACI pourront bénéficier de l'aide à l'accompagnement durant cette période. Elle sera accordée selon les modalités suivantes : 50% du montant de l'aide à l'accompagnement de 2013 dans les AI, et 75 % dans les ACI. Le taux de 75% dans les ACI permet de couvrir les heures d'insertion en contrats aidés, qui pourront se prolonger tout au long du 2^{ème} semestre.

En ce qui concerne les ACI qui, pour la plupart, bénéficient de l'aide à l'accompagnement et des CUI-CAE à un taux de 105%, ils pourront continuer, durant cette période, à bénéficier de ces deux types d'aides. Toutefois, **les contrats aidés conclus au cours du**

1^{er} semestre 2014 devront avoir un terme au plus tard le 31 décembre 2014 afin de limiter la période de coexistence des deux systèmes de financement.

- Du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2014

Le mécanisme de l'aide aux postes entre en application, avec un montant socle et un montant modulé.

a) Les ACI dans leur dossier de demande et durant le dialogue de gestion devront présenter leur plan de recrutement au titre de l'année 2014 pour l'ensemble des actions qui débiteront au cours de l'année.

Ce plan de recrutement sera exprimé en nombre de personnes, et également compte tenu des conditions de réalisation de chaque action conventionnée, en volume d'ETP, permettant ainsi aux services de l'Etat de faire figurer dans les conventions le nombre de CUI-CAE et le nombre d'aides au poste d'insertion prévus pour chaque chantier.

La participation des conseils généraux au financement des aides aux postes d'insertion est prévue par le code du travail¹ et sera identifiée dans le cadre d'un volet spécifique IAE de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) prévue pour les contrats aidés.

Ainsi, la CAOM comportera deux volets : l'un consacré au cofinancement des CUI (hors IAE), l'autre consacré au cofinancement de l'IAE.

Chaque fois que possible, un accord global sur l'articulation des financements Etat et CG de l'IAE sera recherché, pouvant inclure des cofinancements d'aides au poste pour différents types de structures et de personnes, dans une logique de complémentarité des actions. L'une des conditions d'un accord est que le conseil général maintienne à minima son effort en valeur en direction du secteur. Le volet IAE de la CAOM ainsi étoffé peut constituer une formalisation d'une démarche globale de conférence des financeurs.

Si un tel accord s'avère impossible, le conventionnement restera ciblé exclusivement sur les bénéficiaires du revenu de solidarité active dans les ACI, transposant l'engagement antérieur du conseil général au titre des CUI en ACI.

Il vous appartient d'engager au cours du premier semestre la préparation d'un avenant à la CAOM pour couvrir le 2^{ème} semestre 2014 dans le cadre des nouvelles modalités de financement. Il s'agit de prévoir un volume d'aides au poste cofinancées pour le 2^{ème} semestre cohérent avec le stock des CUI conclus et cofinancés jusqu'à présent dans les ACI.

NB : En 2014 le système d'information de gestion des annexes financières permet la prise en compte du cofinancement des aides au poste des ACI. Pour les autres catégories de SIAE, la CAOM devra prévoir, le cas échéant, l'articulation des financements Etat et département et leur modalité de paiement par le cofinancier.

Un pilotage des enveloppes de contrats aidés à adapter en 2014 :

Le passage, au 2^{ème} semestre, des ACI à un financement par aide au poste impacte la programmation des contrats aidés. Pour le 1^{er} semestre, la note de programmation identifie une enveloppe de contrats aidés dans les ACI. Il conviendra de suivre particulièrement la consommation de cette enveloppe de contrats aidés en ACI, afin d'éviter aussi bien une diminution qu'une accélération du recours aux CAE par les structures par rapport à 2013, en anticipation de la bascule vers l'aide au poste.

Par exception à la consigne d'allongement des contrats aidés, le terme des CAE prescrits en ACI ne pourra pas dépasser le 31 décembre 2014, date de fin de l'année de transition. La durée moyenne prise en compte dans la programmation financière du premier semestre (cf. note DGEFP 2014-01 du 13 janvier 2014) est de 6 mois. Au 2^{ème} semestre, les enveloppes de contrats aidés prendront en compte cette bascule du financement vers l'aide

¹ Art L. 5132-2 et L. 5132-3-1 modifié par amendement à l'article 142 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013

au poste d'insertion : un transfert budgétaire sera opéré de l'enveloppe contrats aidés vers l'enveloppe insertion par l'activité économique. Le suivi statistique sera adapté en conséquence.

Il conviendra de porter une attention particulière à ce que la transition vers les nouvelles modalités de financement n'entraîne pas de rupture dans le parcours des personnes en insertion. **Vous devrez veiller à ce que l'évolution des modes de financement au second semestre ne se traduise pas par une diminution du nombre de personnes accueillies.** Lorsque le parcours d'insertion le justifie, il s'agira d'assurer une continuité entre les embauches antérieurement réalisées en contrats aidés et les renouvellements dans le cadre des CDD-I.

b) Les AI dans leur dossier de demande et durant le dialogue de gestion devront présenter leurs perspectives d'activité au titre de l'année.

Cette présentation devra détailler le nombre prévisionnel de personnes en parcours d'insertion dans l'année au sein de l'AI, et également le volume correspondant d'heures de mise à disposition attendu en volume d'ETP.

L'évolution du mode de financement pour les AI peut se traduire par des montants de subventions en augmentation significative pour certaines structures de taille importante, ainsi que des diminutions de financement pour certaines AI de taille modeste. Ces écarts doivent être encadrés afin de réduire le risque de défaillance des structures de petite taille.

A cet effet, il s'agit de mettre en place un mécanisme de péréquation pour les AI : vous pouvez adapter dans cette logique le nombre d'ETP que vous conventionnez avec les structures du territoire. La réserve dégagée le cas échéant sur les grandes AI peut alimenter les financements FDI pour les structures financièrement fragilisées dans le cadre de la transition vers les nouveaux modes de financement (cf. 3.1).

Le montant modulé s'applique également dès 2014 aux AI et ACI.

2.3 La mise en œuvre de la modulation en 2014-2015

Le montant de la part modulée est exprimé en pourcentage du montant socle, entre 0% et 10%.

Il est déterminé sur la base des résultats obtenus par les SIAE au regard de **trois critères** :

- les caractéristiques des personnes à l'entrée de la structure,
- les efforts d'insertion (actions et moyens mis en œuvre),
- les résultats constatés à la sortie de la structure.

La période de référence à retenir pour l'évaluation des critères de modulation sera une année complète. Cette référence peut ne pas être l'année civile, vous pouvez apprécier des résultats sur 12 mois glissants à compter de la remise du bilan annuel d'activité (au début du 10^{ème} mois) de l'année 2014.

2.3.1 Pour l'année 2014, une modulation simplifiée

Toutes les SIAE (EI, ETTI, AI, ACI) sont concernées par la mise en œuvre de la modulation dès 2014. Dans le cadre des dialogues de gestion qui vont préparer la signature des conventions avec les structures, un **indicateur mesurable et objectivable** par critère est présenté aux structures :

- **critère « publics »** : indicateur = part des publics bénéficiaires de minima sociaux (RSA socle, ASS, AAH) parmi les salariés en insertion ;
- **critère « efforts d'insertion »** : indicateur = ETP d'encadrement (ETP d'encadrement technique et ETP d'accompagnement social et professionnel) rapporté aux ETP de salariés en insertion au sein de la structure ;

- **critère « résultats en sortie de SIAE »** : indicateur = examen des sorties dynamiques telles que définies par la convention statistique (emploi durable, de transition et sortie positive –sorties dynamiques).

Pour l'année 2014, les données relatives aux indicateurs sont collectées par les SIAE et agrégées au niveau régional par les DIRECCTE, qui peuvent effectuer des vérifications par sondage auprès de SIAE et/ou via les extractions de l'extranet ASP.

La part modulée est attribuée aux structures en fonction des résultats obtenus comparativement aux autres structures de même catégorie au niveau régional. Il n'y a pas de négociation de cibles pour la modulation, même si des objectifs doivent continuer d'être fixés avec les structures (*cf. fiche 3 Dialogue de gestion*). Seules les structures qui réalisent les meilleurs résultats peuvent obtenir le montant maximum de part modulée, à 10% du montant socle. Les structures qui réalisent les résultats les moins satisfaisants peuvent ne pas bénéficier de part modulée (0%). La moyenne des parts modulées allouées aux différentes catégories de SIAE doit s'établir à 5% du montant socle (paramètre de budgétisation). La DGEFP vous fournira prochainement des outils permettant de collecter et agréger les données relatives aux indicateurs de la part modulée, et de répartir l'enveloppe de modulation entre SIAE.

Le poids relatif des critères est indiqué dans le tableau ci-dessous :

Situation des publics à l'entrée dans la SIAE	35%
Efforts d'insertion de la SIAE	40%
Résultats de la SIAE en matière d'insertion	25%

Les modalités de versement de la part modulée 2014 :

La part modulée est versée aux structures en une seule fois avec le paiement du mois de décembre. Le versement est effectué par l'ASP sur notification de la DIRECCTE-UT. A ce titre, le bilan annuel d'activité réalisé par chaque structure sera remis au plus tard au début du mois d'octobre pour permettre la détermination de la part modulée.

2.3.2. Les modalités de la modulation à partir de 2015

La part modulée versée en 2015 reprend la part modulée déterminée fin 2014. Elle est versée aux structures en une fois, au premier semestre 2015.

Un travail complémentaire sur les indicateurs pourra être mené en 2015 sur la base des retours d'expérience de la modulation 2014, afin de préciser les critères et de compléter les indicateurs associés.

Par la suite, la part modulée est déterminée en année N à partir des résultats de l'année N, et versée en une fois au premier semestre de l'année N+1.

3- Les autres modalités de financement de l'IAE (FDI et FSE) :

3.1 La mobilisation du FDI pour l'année de transition

Conformément à la circulaire n°2005/28 du 28 juillet 2005, le Fonds départemental d'insertion (FDI) peut être mobilisé pour financer des aides à la consolidation des structures.

A ce titre, il sera possible d'attribuer un financement dans le cadre du FDI pour les structures pour lesquelles le passage à l'aide au poste aurait pour conséquence une diminution des financements, pouvant remettre en cause la pérennité de ces structures.

Lorsque le FDI est mobilisé pour assurer la consolidation de structures fragilisées dans le cadre de la transition des modes de financement, vous n'êtes pas tenus de suivre les seuils définis par la circulaire n°2005/28 du 28 juillet 2005. Vous rendrez compte à la DGEFP de la mobilisation du FDI au titre de la transition des modes de financement.

Les financements FDI mobilisés pour l'année de transition ne doivent pas être cofinancés par le FSE. Ils sont intégralement financés par l'enveloppe du programme 102.

3.2 Cofinancement de projets FDI dans le cadre du nouveau Programme Opérationnel du FSE

Le Programme Opérationnel 2014-2020 du FSE est en cours d'élaboration et sera diffusé dans le courant du 1^{er} semestre 2014.

Concernant le financement de l'IAE, les principes retenus sont les suivants :

- il ne sera pas possible de mobiliser du FSE pour le financement des aides au poste ;
- le FSE pourra être mobilisé pour financer des projets portés par une ou plusieurs SIAE et financés par le FDI.

La présente instruction sera complétée pour préciser les modalités de mobilisation du FDI en contrepartie du FSE. Les projets FDI cofinancés par le FSE seront :

- des projets représentant un volume financier minimum déterminé par le décret à paraître relatif au PO 2014-2020 ;
- des projets dont le financement est soldé sur réception de justificatifs de dépenses par les services de l'Etat (factures, éléments de rémunération, etc).

Annexe 9 : Exemple de fiche de résolution

Réunion	Thèmes abordés	Date	
Personnes présentes		Personnes absentes	
Documents remis			
Résolutions prises		Qui ?	Quand ?

