

ADDES

Colloque Gouvernance et ESS

9 octobre 2018

DEUXIÈME SESSION : autour de l'insertion économique, deux modes de gouvernance

Changements organisationnels et performance dans les organisations employeuses d'accompagnement et d'insertion professionnelle : le cas d'Entreprendre Ensemble Dunkerque Nord

Meryem AKESBI

Bonjour à toutes et à tous. Je suis vraiment ravie d'être parmi vous aujourd'hui pour vous présenter les travaux que je mène dans le cadre de la CIFRE auprès de l'association Entreprendre Ensemble basée à Dunkerque.

Je commencerai par évoquer brièvement le contexte dans lequel interviennent les associations. Dans un deuxième temps, je vous présenterai l'association Entreprendre Ensemble, pour finir par sa gouvernance.

Comme le prouve la réalité, le contexte économique social et politique est en changement permanent, ce qui impacte des domaines d'activité parmi lesquels l'accompagnement à l'insertion professionnelle ne fait pas exception. Depuis les années 1970, on assiste à une forme de concurrence de cette activité, engendrée par les formes de financement que je présenterai par la suite, ainsi que par l'évolution des attentes des demandeurs d'emploi. Des études ont montré que l'accompagnement à l'insertion professionnelle ne se limite plus uniquement à lever des freins directement liés à l'emploi, mais également des freins plus périphériques comme le logement, la santé ou la mobilité.

Les associations employeuses intervenant dans ce champ d'activité rencontrent des difficultés. Comme toute organisation, les associations développent des habitudes et des routines qui, face à un changement, pourraient représenter pour elles des obstacles. Les associations ont

l'habitude de travailler sur la base des fonds publics, notamment les associations employeuses, ce qui crée une énorme dépendance. Ces dernières années, on assiste à un changement de paradigme des sources de financement : il s'agit davantage de commandes publiques ou d'appels à projets, ce qui met en concurrence les acteurs entre eux sur le territoire. C'est le règne de la loi du plus fort. Une autre difficulté a trait à l'accès, au recrutement et au maintien des compétences – je fais référence aux études sur les élus bénévoles. Par ailleurs, les structures d'accompagnement à l'insertion professionnelle, notamment employeuses, sont très dépendantes des évolutions, que celles-ci soient en lien avec les politiques publiques en faveur de l'emploi, avec les décisions législatives ou encore avec l'évolution du marché de l'emploi.

Pour toutes ces raisons, notre question est un état des lieux mais qui s'inscrit dans un travail de recherche entamé depuis 3 ans.

L'association Entreprendre Ensemble est une association parapublique, c'est-à-dire qu'elle a été créée par les collectivités territoriales dans le but de venir compenser les différentes difficultés sociales auxquelles la population était confrontée. Il s'agit d'un ensemble d'outils territoriaux de mise à l'emploi. Cette structure juridique a été créée sur des dispositifs préexistants créés indépendamment. Par exemple, la Mission locale ou le Plan local pour l'insertion et l'emploi ont été créés à la fin des années 1980 pour pallier la crise de la sidérurgie et la fermeture des chantiers navals qui avaient cassé la dynamique économique de Dunkerque.

Entreprendre Ensemble est une structure qui opère sur 32 communes du bassin de l'emploi de la Flandre maritime et l'ensemble des villes de la communauté urbaine de Dunkerque. L'association s'appuie sur des ressources financières et humaines pour pouvoir mener à bien sa mission. On note que 93 % des fonds perçus émanent des collectivités territoriales à différents échelons – l'Europe, l'État, la région Hauts-de-France, le département, la communauté urbaine de Dunkerque, les communes. L'association s'appuie sur 152 salariés pour mener sa mission sur le terrain.

Je vais maintenant vous présenter le modèle de gouvernance d'Entreprendre Ensemble. Je l'ai fait sous la forme d'un schéma qui illustre les différents liens entre les instances de gouvernance et les acteurs territoriaux. On distingue trois types de flux entre Entreprendre Ensemble et ses partenaires : des flux financiers, des flux d'information et des flux de service. Par sa nature d'association parapublique, Entreprendre Ensemble a des liens très étroits avec les collectivités territoriales, notamment la CUD pour le local de Dunkerque. Les salariés d'Entreprendre Ensemble expliquent ainsi que celles-ci ont un réel pouvoir sur eux. Par

exemple, différents appels à projets peuvent être développés à l'échelle de l'Europe ou l'État, mais ils ne peuvent pas aller déposer un projet si ce n'est pas en lien avec les orientations du territoire. L'association est également en lien avec les autres échelons territoriaux : ses fonds sont issus quasi exclusivement des collectivités. L'association est aussi en rapport avec les réseaux nationaux : la Mission locale est en lien avec l'Union nationale des missions locales ; l'école de la deuxième chance l'insère dans le réseau national des écoles de la deuxième chance. Ce dernier exemple montre l'ancrage de l'association Entreprendre Ensemble dans son territoire puisqu'en temps normal, les écoles de la deuxième chance peuvent être implantées indépendamment des autres structures du territoire. La volonté du territoire était de créer un ensemble d'outils territoriaux de mise à l'emploi, mais ils ont précisé que l'école de la deuxième chance ne pourrait venir qu'à la condition d'être portée par Entreprendre Ensemble. Des débats, des échanges ont eu lieu et, malgré quelques tensions, ce dispositif a été porté par l'association.

En 2015, l'association a connu une crise identitaire. Les salariés, voire des membres de la direction, se sont dit : « Nous avons été créés par les pouvoirs publics mais nous sommes une association. Notre devoir est de répondre à un besoin des usagers ». Cette crise identitaire avait aussi été engendrée par le changement de président. Un audit a été réalisé fin 2015 et a conclu que la gouvernance était très descendante et que la voix du terrain était inaudible. Des groupes de travail ont été organisés avec les salariés du terrain. Il en est ressorti qu'il fallait avoir des temps d'échanges entre salariés pour pouvoir faire remonter ces informations, du terrain vers la structure. C'est bien de partir des financements pour mettre en place des projets, mais il faut aussi que la gouvernance soit en adéquation avec les besoins du terrain.

Je vais maintenant vous présenter les instances de gouvernance. Comme toute association, Entreprendre Ensemble a un bureau et un conseil d'administration. Le président du bureau est souvent le président de la communauté urbaine de Dunkerque et peut donner une délégation de pouvoir à l'un de ses élus. Actuellement, le président de l'association est le délégué à l'insertion de la communauté urbaine de Dunkerque. Parmi les autres membres qui constituent le bureau, on trouve également le représentant de l'État – à l'échelle de Dunkerque, il s'agit du sous-préfet – et d'autres élus en rapport à des thématiques différentes. L'ensemble des structures de terrain sont directement impliquées dans le conseil d'administration : les membres du bureau ; les établissements publics, comme les chambres consulaires ; des organismes de recherche, comme l'AGUR ; des organismes de formation professionnelle ; des associations d'accompagnement, comme BGE Flandre Création et Initiative Flandre ; des entreprises, avec les réseaux, les fédérations et les clubs d'entreprise. Lors de son interview, la

directrice des ressources humaines, qui était aussi mon ex-responsable scientifique au sein de la structure, m'a expliqué que les membres du bureau ne se rencontrent pas, ne se réunissent pas pour discuter. Il n'y a pas de temps prévu pour cela. Un autre problème est que le conseil d'administration est davantage une réunion informationnelle qu'une instance de prise de décisions. Étant donné qu'Entreprendre Ensemble est un acteur d'accompagnement à l'insertion professionnelle, l'association travaille de manière naturelle avec les techniciens de ces structures. Par conséquent, au moment d'en présenter les orientations pour une année ou plus, ces acteurs savent déjà de quoi il ressort. Ils ne font que de petites remarques pour dire, par exemple, que le système national d'éducation n'est pas en cohérence mais qu'il n'est pas de leur responsabilité, en tant qu'acteurs d'accompagnement, de le résoudre.

L'assemblée générale de l'association est un temps où l'on retrouve les partenaires locaux. En fonction des thématiques abordées, les salariés sont présents dans cette instance. Là encore, il ne s'agit pas d'un temps de prise de décisions mais un temps d'information ou de valorisation de ce qui a été fait auprès des différents partenaires.

Je reviens sur les salariés. Du fait de cette crise identitaire, un groupe de travail a été organisé sur la thématique de l'innovation. Comment l'association, en tant que structure pilotée par les pouvoirs publics, pourrait-elle aussi être un acteur innovant ?

Dans ce schéma, j'ai mis les instances de gouvernance en gris et laissé en blanc toute la partie liée à la gestion. Le directeur général fait le lien entre les orientations et les actions qui seront mises en place sur le terrain, sachant que le duo qui travaille le plus sur les orientations est formé par le directeur général et le président de l'association. Entreprendre Ensemble organise son travail autour de quatre départements principaux : Accompagnement, Formations, Entrepreneuriat et Emplois. Des services viennent en soutien, comme le service RH, Informatique et Communication, à la tête duquel une directrice RH vient en soutien au directeur général. Le service Finance, Gestion, Comptabilité et le service Statistiques sont directement sous la direction du directeur général. Il y a d'autres comités *ad hoc* comme le comité de direction élargi, qui se tient tous les 15 jours pour s'assurer de la cohérence entre les orientations, les finalités et les objectifs.

Concernant l'innovation, une expérimentation a été menée pendant un an et s'est révélée fructueuse. Un poste de directeur des grands projets et de l'innovation a donc été créé pour se placer dans cette dynamique. L'EPIC* est un plan lancé par l'État pour lequel la direction ainsi que les instances de gouvernance souhaitent associer les différentes strates décisionnaires pour répondre au mieux aux appels à projets et qu'ils répondent au mieux aux besoins des usagers.

Si vous avez des questions, je répondrai dans la partie débat.

Mme DUSSUET.- Merci.

Nous allons tout de même essayer de prendre quelques questions.

INTERVENANTE.- Bonjour, je suis très intéressée par l'expérience Entreprendre Ensemble mais je n'ai pas compris qui avait vraiment le pouvoir car une quantité incroyable de structures se superposent.

INTERVENANTE.- Ma question est au cœur de cette journée et rebondit sur la question déjà posée sur qui détient le pouvoir. Avec la multiplication des instances, des lieux de décision et de mise en pratique des décisions, il me semble que l'on prend vraiment beaucoup de distance avec le modèle associatif. Que deviennent les associations avec ces évolutions des modes de gouvernance, sans dire pour autant qu'ils ne sont pas légitimes ?

M. ABHERVÉ.- Je vais reprendre ma casquette d'ancien président de l'Union nationale des missions locales. Pour répondre à la question « Où est le pouvoir dans l'association Entreprendre Ensemble ? », la réponse est assez simple. Jusqu'en 2014, c'était Michel Delebarre. Depuis, la situation s'est équilibrée entre le politique et le technique.

INTERVENANT.- Je voudrais prolonger la question de ma voisine. Je suis effrayé par la structure d'Entreprendre Ensemble. Je me pose la question des coûts. Autre question : a-t-on des chiffres sur le nombre de création d'emplois ?

Mme DUSSUET.- Arrêtons là pour les questions et laissons répondre Mme Akesbi.

Mme AKESBI.- Comme l'a rappelé M. Abhervé, quand la CUD était présidée par M. Michel Delebarre, le pouvoir d'Entreprendre Ensemble était concentré autour de cette personne. En revanche, le changement organisationnel a créé des tensions entre le directeur général et le président. Aujourd'hui, lorsqu'il faut prendre une décision de grande ampleur, le directeur général et le président, qui forment le duo que j'ai présenté tout à l'heure, la prennent ensemble. Cela se décline ensuite sur les différentes strates managériales.

Pour vous répondre sur le nombre de créations d'emploi, j'ai évoqué dans ma présentation que l'association avait connu une crise identitaire. À l'échelle de la mission locale, toutes les antennes disaient : « Cela fait 3 ans que nous accompagnons les mêmes personnes. Où sont les autres et où sont les entreprises ? » Tout un travail organisationnel a été mené sur la lisibilité des actions menées par Entreprendre Ensemble auprès de son public. Le site Internet a été refait car on s'est rendu compte qu'il était surtout à destination des institutions mais pas du tout à destination des usagers qui n'avaient aucune visibilité sur les dispositifs qui les concernaient. Je n'ai pas assisté à un dialogue de gestion, pas plus que je ne suis membre de l'équipe statistique. Dans le cadre des assemblées générales ou des temps collectifs, le constat

était qu'aujourd'hui, le portefeuille des usagers commence à s'actualiser et à se gonfler. Par ailleurs, les relations avec les entreprises représentent une priorité pour l'association. Un autre travail vers les entreprises s'est fait pour leur dire qu'un appui RH est réalisé. Des chargés de mission partent en entreprise pour collecter leurs besoins de recrutement. Par exemple, quelle fiche de poste faut-il créer pour trouver le bon profil ? Tout cela est mis en adéquation avec le département Accompagnement, qui se charge d'aller à la recherche des profils adéquats pour répondre au besoin de ces entreprises.

J'espère avoir répondu à votre question.

Mme DUSSUET.- Merci.