Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : *diversité des logiques d'intermédiation*

Corrado Delfini (*), Didier Demazière (**)

Les analyses présentées ici sont issues d'une étude visant à cerner le rôle de l'ANPE dans les marchés locaux du travail. Les enquêtes réalisées auprès des acteurs locaux de l'emploi sur les territoires observés (cf. encadré p. 31) confirment la place encore prépondérante de cette institution. Si elle ne peut prétendre à un quelconque monopole, son intervention en tant qu'opérateur et intermédiaire sur le marché du travail est significative et souvent reconnue par les principaux acteurs de l'emploi. L'angle d'attaque choisi pour observer l'activité de cette institution et de ses agents a consisté à privilégier la relation avec les entreprises et plus particulièrement le traitement des offres d'emploi. Bien qu'inscrit dès l'origine de l'Agence dans ses missions, ce versant de l'activité semble moins bien connu que celui déployé dans le traitement de la demande d'emploi (DEMAZIÈRE, 1992). Il représente encore, pour le grand public, une sorte de « boîte noire ».

L'intérêt d'une telle approche se trouve renforcé par le tournant volontariste engagé par l'Agence vers les entreprises depuis le début de la décennie. Le premier Contrat de Progrès, signé en 1990 avec l'État, traduit explicitement cette orientation en recentrant son activité sur le « métier de base » : le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. L'objectif qui en découle consiste à *« satisfaire un plus grand nombre d'offres d'emploi dans les délais les plus courts »*. Le deuxième Contrat de Progrès, signé en 1994, approfondit la démarche et précise les résultats attendus. Il rappelle que *« l'Agence a, depuis sa création, la mission de rendre le marché du travail plus fluide et plus transparent afin d'améliorer l'égalité des chances. Elle doit beaucoup progresser dans cette mission en doublant sa part de marché des offres d'emploi. (...) D'ici 1998, l'Agence s'engage à porter à 40 % sa part de marché »*. Cette orientation ne pouvait que conduire à la recherche de nouveaux équilibres – parfois problématiques – entre les tâches de collecte des offres d'emploi et celles de réception des demandeurs d'emploi. Des arbitrages se sont donc imposés quant aux priorités à mettre en œuvre. En témoigne le souci explicitement affiché de ne plus considérer le temps opérationnel consacré à « la relation entreprises » comme une variable d'ajustement en préconisant un niveau au moins égal à 35 % du temps opérationnel global du réseau. Dans le même sens, le développement récent des équipements de libre-service (Minitel, Internet, serveurs vocaux, etc.) participe de cette recherche d'équilibre consécutive au renforcement de la relation avec les entreprises et au développement de la prospection. Cette mobilisation vers les entreprises ainsi que les moyens engagés ont contribué indéniablement à des résultats significatifs. Ainsi les offres recueillies ont pratiquement doublé en l'espace de quatre ans et leur taux de convergence vers l'Agence se situait en 1997 à près de 40 % [1].

Mais, quelle que soit la vigueur de ces inflexions, le travail des agents de base – ceux qui sont en contact avec les usagers (entreprises ou demandeurs d'emploi) – ne se réduit pas à la mise en œuvre des injonctions nationales. La diversité des comportements des entreprises comme des demandeurs d'emploi, les multiples usages des mesures publiques nécessitent un travail d'interprétation des agents, indispensable à la conduite de leur action (CEE, 1995). Les orientations et les priorités nationales peuvent être contraignantes, elles n'excluent pas pour autant les adaptations locales et la contextualisation des interventions, car la complexité des conditions d'intervention des agents locaux, et des agences locales, les conduisent à mobiliser une pluralité de compétences et de logiques d'action. Cette relative autonomie s'exprime non seulement dans les arbitrages réalisés entre « la relation entreprises » et le traitement des demandes d'emploi, mais aussi dans la diversité des processus de catégorisation à l'œuvre dans les tris et sélections des demandeurs en vue de leur placement. Ainsi l'analyse du traitement des offres éclaire-t-elle le processus d'intermédiation – qui se trouve au cœur de l'activité de l'Agence – dans ses différentes dimensions.

La perspective adoptée dans cet article consiste à relier, à « mettre en relation », les différentes façons de traiter les offres d'emploi avec les incertitudes relatives au produit délivré par l'Agence. Nous nous attacherons, dans la première partie, à décrire l'ambiguïté du produit de l'Agence qui s'exprime dans la nécessaire interprétation des procédures et injonctions nationales mais aussi dans la coexistence de processus d'intermédiation divergents. Cette difficulté à définir de façon univoque l'activité de l'Agence et ses résultats crée les conditions d'émergence de logiques contrastées dans le traitement des offres, qui seront analysées dans la seconde partie. Puis nous soulignerons que

1. Le taux de convergence ou la « part de marché » est définie comme le rapport du volume des offres proposées par l'Agence avec une estimation, réalisée par la DARES, du volume de recrutements effectués par les établissements du secteur marchand non agricole (hors intérim).

(*) ANPE et IFRESI-CLERSE, 2 rue des Canonniers, 59000 Lille.
(**) CNRS-PRINTEMPS, Université de Saint-Quentin en Yvelines, 47, boulevard Vauban, 78047 Guyancourt Cedex.

cette typologie empirique, dégagée à partir d'observations effectuées dans six zones locales, est une grille de lecture permettant d'appréhender la complexité des tâches des agents et des interventions de l'Agence.

L'ambiguïté du produit de l'Agence

Au niveau le plus général, l'activité de service en direction des entreprises peut être définie comme l'aide au pourvoi des postes vacants par l'identification du besoin de l'entreprise et le traitement de l'offre d'emploi. Lors de la prise d'offre, les agents échangent avec les employeurs des informations à caractère opérationnel sur les caractéristiques de l'emploi (poste, qualification, conditions de travail...) ainsi que sur le profil du candidat recherché (diplôme, expérience...). À cette occasion sont aussi définis les services attendus par l'employeur (type de diffusion de l'offre, calendrier de suivi, délai de présentation des candidats ainsi que leur nombre) qui seront mis en œuvre lors du traitement de l'offre d'emploi. Mais se limiter à une telle définition rend difficile l'appréhension des multiples façons d'évaluer et juger le produit de cette activité. Celui-ci s'exprime pourtant dans de nombreux indicateurs censés le représenter, illustrant ainsi sa complexité. Les procédures préconisées constituent certes des appuis dans l'activité opérationnelle mais elles restent d'un faible secours si elles ne donnent pas lieu à un travail d'interprétation, si les agents ne leur donnent pas du sens. Ceci est d'autant plus vrai dans une institution comme l'Agence, plaque sensible entre les demandeurs d'emploi et les entreprises, où les justifications données au travail réalisé sont prégnantes et apparaissent souvent contradictoires. En outre, la posture des agents dans leurs relations avec les employeurs est loin d'être uniforme. Leur fonction dans la définition et la mise en œuvre du service aux entreprises varie entre un rôle de sous-traitant accompagnant les exigences de l'employeur et, à l'opposé, un rôle de partenaire coproduisant le service.

De multiples indicateurs du produit

Le contrôle de l'activité des agents en direction des entreprises donne lieu à la production de nombreux indicateurs représentant, soit les actes opérationnels mis en œuvre dans la fourniture du service, soit les résultats obtenus. Les trois indicateurs principaux que nous présentons traduisent des conceptions divergentes, bien que complémentaires, sur les services à rendre :

– *les offres recueillies et traitées* : cet indicateur – aujourd'hui prépondérant dans l'organisation – est conforme aux résultats attendus en termes de « parts de marché ». L'Agence est définie comme vecteur d'informations afin de rendre le marché du travail plus transparent grâce aux opérations de prospection et de fidélisation des entreprises. Le produit est principalement qualifié au travers des actes professionnels réalisés (diffusion et affichage de l'offre, tri et sélection des candidats) ;

– *les offres satisfaites* : à travers cet indicateur, s'exprime explicitement le seul critère de satisfaction, le pourvoi du poste vacant et l'embauche d'un candidat. Peu importe qu'une fraction significative des offres pourvues l'aient été sans le concours direct de l'Agence. Dans ce dernier cas, l'employeur a pu recruter un candidat n'ayant pas été formellement adressé par l'Agence, soit parce que le recrutement s'est réalisé par d'autres canaux (candidatures spontanées, relations du personnel, écoles, entreprises de travail temporaire), soit parce que l'Agence s'est limitée à afficher les coordonnées de l'entreprise sans opérer de mises en relation (affichage nominatif) ;

– *les offres « placées »* : le produit est alors défini comme le « placement » des demandeurs d'emploi sur les offres préalablement recueillies. La valeur ajoutée de l'Agence est représentée par les mises en relation positives, c'est-à-dire ayant abouti à l'embauche. Cette conception présente l'avantage d'être conforme aux principales attentes aussi bien des demandeurs d'emploi que des employeurs. Sa légitimité semble garantie auprès des acteurs concernés. Certes, les prestations délivrées aux demandeurs d'emploi en vue de leur insertion sont assurément plus diversifiées afin de les rendre plus efficaces, mieux instrumentés et plus autonomes dans leur recherche, compte tenu des modalités dominantes de recrutement (LAGARENNE et MARCHAL, 1995). Toutefois, cet indicateur rend compte de la satisfaction de l'offre tout en présentant le mérite d'être facilement et directement imputable à l'activité de rapprochement effectuée par les agents.

Ces indicateurs, comme d'autres outils de gestion, encadrent l'activité des agents à travers la confection et la diffusion de tableaux de bord réguliers à tous les niveaux de l'organisation. La réalisation des objectifs impartis mensuellement est l'objet d'un contrôle attentif de la hiérarchie. À cet égard, ces indicateurs contribuent indéniablement au contrôle de l'activité des agents. Pour autant, il serait erroné d'en rester à ce simple constat. La diversité des résultats attendus favorise des logiques différenciées qui peuvent s'appuyer ainsi sur l'un ou l'autre des indicateurs et, donc, rester finalement compatibles avec les injonctions nationales. Ainsi, si dans certaines agences, la priorité est accordée à la satisfaction des offres par la mise en relation de candidats sélectionnés, d'autres voient dans l'affichage nominatif de certaines offres – avec les coordonnées de l'entreprise – une contribution à l'efficacité des recherches personnelles mais aussi au développement de services à forte intensité vers les publics ou les groupes défavorisés, permise par l'économie de temps réalisée. En fait, ces outils de gestion ne permettent pas de définir des logiques d'action précises ; leur caractère général, leur « incomplétude » nécessite un travail d'interprétation indispensable pour guider l'action.

Des justifications contradictoires

Cette interprétation des règles et procédures s'illustre dans l'activité de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. Le processus débute par l'enregistrement de l'offre d'emploi, dont les caractéristiques énoncées par l'employeur permettront d'opérer un tri dans le fichier des demandeurs d'emploi. Les mises en relation effectuées proviennent, soit d'entretiens en service immédiat où l'agent valide la candidature du demandeur d'emploi ayant repéré l'offre à l'affichage, soit d'une présélection de candidats suite à une opération de rapprochement de fichiers réalisée en zone technique. Ces différents actes professionnels, pourtant largement contraints et objectivés par les logiciels d'offre (SAGE), de demande (GIDE) et de rapprochement (SARA), comportent une large incertitude sur « ce qui compte vraiment » dans ces opérations : faut-il favoriser la transparence du marché du travail, sa fluidité ou se consacrer à la lutte contre l'exclusion sociale ? Le service public doit-il considérer ceux qui s'adressent à lui comme des usagers indifférenciés ou se mobiliser essentiellement sur ceux qui éprouvent le plus de difficultés en matière d'emploi [2] ?

Cette ambivalence dans les missions s'exprime de façon précise dans la juxtaposition de deux objectifs centraux impartis à l'Agence dans le deuxième Contrat de Progrès (ANPE, 1994) : *« trouver, susciter et satisfaire beaucoup plus d'offres d'emploi »* avec pour engagement essentiel de porter à 40 % sa part de marché ; *« mieux aider les personnes à chercher et trouver un emploi »* en contribuant *« à la lutte contre l'exclusion »*. Ces deux objectifs ne sont pas – en soi – antinomiques : en toute logique, les demandes d'emploi seront d'autant plus satisfaites que l'Agence aura des offres d'emploi à leur proposer [3]. Encore faut-il ajouter qu'ils ne sont pas spontanément compatibles. Si en période de plein-emploi, il s'agit essentiellement d'un problème d'appariement, la réalisation simultanée de ces deux objectifs devient nettement plus problématique lorsque la demande d'emploi se révèle être, structurellement et significativement, plus importante que l'offre. Ce déséquilibre conduit à des logiques d'action qui peuvent rendre contradictoires la satisfaction de l'offre, d'une part, et l'appui aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables, d'autre part. Le risque existe de satisfaire au mieux les entreprises pour augmenter les parts de marché en sélectionnant ceux des demandeurs d'emploi les plus performants, accroissant ainsi la sélectivité du marché du travail (OUTIN *et al.*, 1997).

Ce « dilemme » peut être décrit par les tensions engendrées par le chômage massif sur le processus d'intermédiation. Trois grandes options s'offrent au service public de l'emploi dans un contexte de pénurie d'emplois : soit il offre un traitement égalitaire en considérant les demandeurs d'emploi comme indifférenciés du point de vue de l'attention requise ; soit il cherche à égaliser les chances des demandeurs d'emploi par une intermédiation active ou transformatrice au profit de ceux qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi ; soit il intervient prioritairement sur les plus employables en s'occupant principalement de la satisfaction des offres (VINCENS, 1988). Ces trois stratégies traversent l'organisation et ses agents comme l'attestent les travaux consacrés aux logiques d'action mises en œuvre par les agents de l'ANPE (BARBIER, 1995 ; OUTIN *et al.*, 1997 ; MEYER, 1998). Ainsi, assurer la mission de placement nécessite un travail d'interprétation qui n'a rien d'automatique. Les interrogations sont fréquentes. S'agit-il de satisfaire en priorité les exigences des employeurs ou d'intervenir en soutien aux demandeurs d'emploi [4] ? Comment satisfaire au mieux les offres ? Comment favoriser l'insertion des chômeurs ?

Un processus d'intermédiation éclaté

L'identification et le traitement des offres d'emploi donnent lieu à des pratiques diverses qui ne peuvent se résumer à un processus uniforme. Une trace de cette diversité peut être repérée dans les procédures récemment actualisées à l'occasion de la mise en place de la Nouvelle Offre de Service. À cette occasion, l'Agence a été conduite à préciser la nature des services rendus aux entreprises [5]. Mais, si les modes opératoires sont mieux spécifiés, cette typologie reste muette sur le degré de coproduction et les capacités de négociation mises en œuvre dans le service rendu.

Or les connaissances accumulées sur les modalités d'interaction entre agents et employeurs montrent que cette relation peut s'analyser autour de deux formes polaires (LIZÉ, 1997).

---

2. Cette tension dans les missions trouve un écho dans les propos de deux acteurs recueillis dans l'ouvrage « Les coulisses de l'emploi » (HASSOUN et REY, 1996). Dans un cas, *« l'intervention publique trouve une justification si, et seulement si, elle bénéficie aux laissés-pour-compte de l'emploi, établit un peu plus d'égalité des chances dans l'accès à l'emploi. (...) Le travail dit "de placement" de l'ANPE, si on le réduit au recueil et au rapprochement des offres et des demandes d'emploi et à la mise en relation employeurs-chômeurs, ne répond pas à cette exigence »*. Dans l'autre cas, la justification se trouve aux antipodes : *« Quelle est la mission de l'Agence nationale pour l'emploi ? Trouver du travail pour les demandeurs d'emploi. Trouver du personnel pour les entreprises. Autrement dit mettre en relation l'offre et la demande d'emploi (...) Se dire que l'on peut ainsi satisfaire les unes en rendant service aux autres, et cesser de se poser la question de savoir au service de qui le service public de l'emploi doit prioritairement se consacrer, permet de franchir un pas vers l'efficience. »* La juxtaposition de ces deux affirmations illustre bien les désaccords persistants sur le rôle imparti à l'ANPE.

3. Ainsi que l'illustre cette déclaration d'un récent directeur général de l'ANPE : *« The satisfaction of firms on the past brings about a great number job offers today, and leads to the satisfaction of the jobseekers of tomorrow »* (BON, 1995).

4. Cette interrogation reste d'actualité dans l'organisation malgré le tournant réalisé vers les entreprises. Le rapport du Comité d'Évaluation du Premier Contrat de Progrès (ANPE, 1994a) indique d'ailleurs qu'il convient d'infléchir « une culture interne encore trop fortement tournée vers les demandeurs d'emploi ».

5. Quatre niveaux de service dans le traitement de l'offre sont distingués : niveau A : faire connaître l'offre avec les coordonnées de l'entreprise ; niveau B : faire connaître l'offre sans les coordonnées de l'entreprise avec tri sur quelques critères ; niveau C : sélectionner, par un interlocuteur unique, des candidats sur critères définis en commun ; niveau D : sélectionner, par un interlocuteur unique, des candidats dont le profil professionnel est validé (ANPE, 1996).

Selon la première, l'employeur apparaît comme un donneur d'ordre qui se décharge du service sur l'Agence. Celle-ci se trouve ainsi réduite à une fonction d'accompagnement des exigences des employeurs. En tant qu'intermédiaire, la fonction de l'Agence se rapproche de celle d'une bourse d'emploi. Sa « plus-value » consiste essentiellement à fournir l'information nécessaire à la rencontre des offreurs et demandeurs d'emploi, mais sans intervention significative dans le processus de sélection et de négociation entre les contractants (VINCENS, 1988). La sélection s'effectue souvent uniquement sur la base de critères généraux tels que les diplômes, la durée d'expérience professionnelle et le code ROME. Les mises en relation sont alors conçues comme des opérations de mise en correspondance entre deux termes – réputés connus et fixes – identifiés au préalable. Bien que les risques d'échecs dans les mises en relation soient en partie compensés par les informations recueillies auprès des entreprises dans les visites de prospection, la compétence est conçue essentiellement comme préétablie, objectivable et mesurable (MARCHAL, 1999). La définition des caractéristiques de l'offre comme la recherche de candidats ne fait intervenir la négociation que de façon limitée et souvent uniquement après des échecs dans les mises en relation initiales. Ce type de relation intervient fréquemment pour des offres de courte durée ou déposées en dernier recours à l'Agence.

Dans la deuxième forme, les deux acteurs, agents et employeurs, coopèrent afin de définir les caractéristiques des offres d'emploi déposées. La connaissance par les agents aussi bien des demandeurs d'emploi que des entreprises de leur secteur leur permet de négocier le « profil » des offres avec l'employeur. L'intermédiation ne se limite plus seulement à fournir de l'information, elle devient « active » (VINCENS, 1988) dans le sens où elle contribue à la formation de la relation d'emploi en modifiant les caractéristiques initiales de l'emploi offert. L'intervention des agents peut prendre des formes variées : conseiller l'employeur dans la définition de l'offre compte tenu de l'état du marché du travail et des normes en vigueur en matière de recrutement, négocier avec l'entreprise le degré de sélectivité des offres, proposer des dispositifs de la politique active de l'emploi associant formation et réduction des coûts salariaux, etc. Dans cette optique, les compétences des candidats ainsi que les caractéristiques des offres ne sont pas données *a priori,* mais négociées à l'occasion des échanges téléphoniques ou en face à face. L'efficacité de l'ajustement relève au moins autant d'un processus dans lequel l'agent se porte garant auprès de l'employeur des qualités du candidat que d'une stricte conformité objective de l'offre et la demande sous l'angle de la qualification (LIÈVRE, 1984). La définition de l'offre d'emploi témoigne ainsi d'une véritable coproduction qui, souvent, se poursuit par des interactions fréquentes lors des différentes étapes du traitement de l'offre. Les agents interviennent comme des acteurs sur le marché du travail dans le sens où ils se saisissent d'opportunités et de ressources et élargissent leurs marges de manœuvre en vue de modifier les caractéristiques initiales du recrutement et du service assigné.

En résumé, l'activité des agents est encadrée par les injonctions nationales, objectivée par les procédures et l'emploi de nombreux logiciels, tout comme elle est codifiée, mesurée et contrôlée à travers de nombreux tableaux de bord et comptes-rendus. Néanmoins les incertitudes relatives au produit interdisent de considérer le traitement de l'offre comme un processus uniforme, homogène et standardisé. L'ambivalence des objectifs et l'hétérogénéité des pratiques engendrent un produit difficile à cerner et à circonscrire, fondamentalement ambigu. Les conditions sont ainsi réunies pour qu'apparaissent des marges de manœuvre réelles et des logiques d'action contrastées, que nous allons présenter et analyser maintenant en nous appuyant sur des enquêtes empiriques réalisées au niveau local, celui de l'intervention quotidienne des agents.

Une typologie des modes d'intervention de l'ANPE

Même quand elle est centrée sur un objet limité tel que le traitement de l'offre et l'intermédiation, la comparaison des dimensions locales du fonctionnement du marché du travail est une entreprise délicate (DEMAZIÈRE, DUBAR, 1994). Comment prendre en compte la dimension locale de l'intervention de l'ANPE et identifier des variations significatives de fonctionnement dans des territoires ? Une première option consiste à faire une description raisonnée de situations localisées en utilisant une grille unique d'observation, voire même en collectant des indicateurs standardisés de l'activité de l'ANPE (le nombre de prospections réalisées par ALE, nombre de prises d'offres, le nombre d'offres satisfaites, le nombre de demandeurs d'emploi par agent de l'ANPE...) [6]. Diverses raisons nous ont conduits à rejeter cette piste. La première renvoie à l'absence de protocole d'enquête commun à même d'assurer une forte convergence dans la conduite des enquêtes empiriques sur lesquelles nous nous appuyons ici. La seconde concerne la diversité des échelles de description de l'activité de l'ANPE : le niveau du bassin d'emploi, de l'agence locale, de l'équipe professionnelle, ou encore de l'agent individualisé. Autrement dit, même quand il est étudié à travers une dimension précise et relativement étroite, le local est plastique, il emboîte des niveaux d'intervention très divers. Ceci nous a conduit à formuler l'hypothèse que le traitement des offres d'emploi par les agents de l'ANPE n'est pas homogène et monolithique au sein d'une même zone d'emploi, mais comporte, potentiellement, des variations accusées.

6. Pour une analyse de l'activité et des indicateurs de performance dans les services publics de l'emploi, *cf.* WALWEI, (1996).

Encadré méthodologique

Nous nous sommes appuyés sur des monographies centrées sur les activités et pratiques des « acteurs locaux de l'emploi ». L'objectif de ces monographies, réalisées dans six zones d'emploi où un suivi statistique des trajectoires de demandeurs d'emploi a été effectué par la DARES (ARLANDIS et al., 1996), était d'expliciter le fonctionnement des institutions en charge des demandeurs d'emploi, afin de mesurer, finalement, en quoi des différences dans les logiques institutionnelles et les jeux d'acteurs pouvaient influer sur le devenir des demandeurs d'emploi. Trois équipes différentes ont réalisé ces enquêtes, chacune ayant pris en charge la monographie de deux zones locales situées dans la même région (Ile de France, Provences-Alpes-Côtes d'Azur, Nord-Pas-de-Calais) : voir respectivement (SIMONIN (dir.), BENARROSH, GOMEL, SCHMIDT, 1998), (LEGAY, MONCHATRE, SIMULA, 1998), (DELFINI, DEMAZIÈRE, 1998).

Ces enquêtes visaient à comprendre les formes de coordination des institutions intervenant localement sur le marché du travail et les modalités de gestion tant de l'offre que de la demande d'emploi. Des entretiens ont été conduits tant auprès d'acteurs contribuant peu ou prou à définir des interventions, plus ou moins coordonnées, en matière d'emploi au niveau local (responsables de l'administration du travail et de l'ANPE, agents territoriaux des DDTEFP ou du Conseil Régional, responsables de P.L.I.E., missions locales et espaces-jeunes, organismes de formation, élus locaux, animateurs de comité de bassin d'emploi, responsables d'agence de travail intérimaire, d'entreprise...) que de professionnels travaillant au contact direct des demandeurs d'emploi (conseillers de l'A.N.P.E., de P.L.I.E, d'espaces-jeunes, formateurs...).

Une place centrale a été donnée aux Agences Locales de l'Emploi, parce qu'elles prennent une part importante dans le traitement des demandes et des offres d'emploi et qu'elles sont reliées à de multiples acteurs locaux : intermédiaires privés du marché du travail, relais des politiques nationales ou locales d'emploi, entreprises, etc.

La collecte d'informations sur le traitement des offres d'emploi et les relations avec les employeurs a été réalisée à partir d'études de cas permettant de repérer les étapes du travail d'intermédiation et à partir d'entretiens semi-directifs avec des agents de l'ANPE (directeurs d'agence, conseillers, directeurs délégués). À travers ces deux méthodes il s'agissait à la fois de couvrir les opérations ordinaires effectuées par les agents (collecte, rapprochement, recours aux mesures pour l'emploi, relations avec les autres acteurs...), et de comprendre les significations que les agents attribuent à leurs activités professionnelles.

À travers les entretiens, les agents pouvaient rendre compte de leurs actions et les contextualiser d'un point de vue spatial (par rapport à l'environnement local et aux autres acteurs perçus comme complémentaires ou concurrents) et temporel (par rapport aux évolutions de leur institution et métier et aux évaluations des effets et de la réussite de leurs actions). La perspective était également de comparer des situations et contextes locaux : comment varient la place et le rôle de l'Agence, les priorités et arbitrages entre composantes de l'activité, les croyances et jugements des agents etc. ?

Cette hypothèse ouvre la voie à une autre perspective d'analyse, consistant à considérer la dimension locale comme fenêtre d'observation des pratiques professionnelles, comme médium pour la conduite d'enquêtes de terrain, comme moyen de prendre en compte des situations dissemblables. Les enquêtes de terrain montrent clairement que les activités des agences et des conseillers ne se réduisent pas à la mise en œuvre d'orientations nationales contraignantes, en dépit des mouvements sensibles de standardisation des services produits et de normalisation des modes d'évaluation. Elles soulignent aussi que cette diversité de l'activité est inséparable de la pluralité des interprétations que les agents font de leurs actions, des croyances qui les animent et est au principe de l'argumentation des manières de faire, des valorisations différentielles, des arbitrages, des hiérarchies et priorités.

Nous avons, dans un premier temps, entrepris de recenser les différentes manières dont les agents de l'ANPE (conseillers mais aussi directeurs d'agence ou directeurs délégués) décrivaient le traitement de l'offre et justifiaient la définition qu'ils défendaient. Ces argumentations étaient généralement complexes, mêlant différentes conceptions comportant des degrés variables de légitimité, de faisabilité, de généralité. Leur analyse nous a conduits à identifier des dimensions structurantes, au principe de nettes différenciations des discours et de fortes mises en cohérences.

Nous avons, de cette manière, dégagé progressivement des figures typiques de l'intermédiation. Celles-ci sont des formalisations des comptes-rendus des acteurs eux-mêmes, obtenus par agrégation. La typologie différencie tout autant les activités engagées au sein de l'ANPE que les justifications qui en sont données. Nous pouvons même avancer que, s'agissant du pan de leur activité qui concerne l'intermédiation et la relation à l'offre, la contrainte de justification est d'autant plus forte que cette fonction de l'ANPE est en débat depuis la création de l'ANPE (MULLER, 1991), y compris dans la période récente où elle était au cœur des orientations définies et promues par la direction. Le tableau synthétique suivant rend compte des dimensions structurant la typologie obtenue, qui concernent tant la nature des activités (négociation sur les offres et traitement des offres) que la justification de ces activités (positionnement sur le marché et argumentation sur le rôle que l'ANPE y joue).

Tableau 1
Typologie des figures de l'intermédiation

	Logique A	Logique B	Logique C	Logique D
Négociation sur les offres	Non (sauf satisfaction impossible)	Non (absence de marges de manœuvre)	Oui (normes sectorielles et locales)	Oui (limiter l'inflation des exigences)
Traitement des offres	Sélection fine (coller aux exigences)	Pas de sélection (affichage nominatif)	Sélection approfondie (interprétation des exigences)	Sélection partielle (sur critères professionnels)
Positionnement sur le marché	Adaptation au marché	Instrumentalisation par le marché	Structuration du marché	Rééquilibrage du marché
Argumentation sur le rôle de l'ANPE	Quantitatif	Résiduel	Valeur ajoutée	Contre-sélectif

La logique A : « augmenter nos parts de marché »

Dans cette première logique typique, les offres d'emploi occupent un rang éminent dans la définition des activités de l'ANPE, et les entreprises sont promues au rang d'usagers prioritaires, voire exclusifs : *« le service à l'employeur est notre priorité », « l'offre d'emploi est le fond de commerce de l'ANPE », « le cœur de notre métier, c'est le travail sur l'offre »* [7]. Cette logique est structurée par une tension, et même une opposition, entre le travail sur l'offre et le travail sur la demande : le premier délimite une mission valorisée tandis que le second représente une obligation, le premier correspond à une production tandis que le second se réduit à une charge. L'émergence de cette contradiction est argumentée par une insuffisance chronique des ressources mobilisables par l'institution et ses agents, mais aussi par la perte de crédit des prestations d'accompagnement des chômeurs et la priorité portée sur l'emploi par rapport au chômage : *« Le chômage ne va baisser que si les entreprises créent de l'emploi [...] donc pour résorber le chômage il ne faut pas travailler avec les demandeurs d'emploi à la limite. Je ne parle même pas des chômeurs de longue durée. Il faut travailler sur l'emploi, donc avec les entreprises ».*

Pour autant l'entreprise n'est pas la seule référence de cette logique, tant s'en faut, puisque le produit qui est à son principe renvoie à un objectif fixé, avec une force singulière au début des années quatre-vingt-dix, par la direction de l'établissement public : *« augmenter nos parts de marché », « faire du chiffre »*. L'importance des indicateurs quantitatifs pour apprécier l'activité produite, et l'utilisation des catégories institutionnelles ayant servi à formuler les orientations nationales témoignent que ce sont celles-ci qui ont une place centrale dans les systèmes de références professionnelles, plus que les demandes des entreprises clientes proprement dites. De même, si le recueil des offres d'emploi apparaît ici comme une tâche prioritaire et valorisée, cette collecte vaut surtout pour sa signification administrative, sa trace dans les indicateurs de gestion (tel que la part des offres enregistrées dans les flux de recrutement). En témoignent les stratégies d'alliance avec des agences de travail temporaire, permettant à l'ANPE d'enregistrer leurs offres de missions d'intérim et à ces agences d'élargir leur fichier d'intérimaires potentiels. Mais, si cette orientation n'implique pas nécessairement une intensification de la prospection des entreprises locales, du moins elle se caractérise par des modalités spécifiques d'enregistrement et de traitement des offres d'emploi.

Dans la perspective de fidéliser les entreprises, la notion de « part de marché » ne renvoie pas seulement aux résultats de la collecte des offres d'emploi, mais aussi aux mises en relations réalisées, à la satisfaction des offres d'emploi. Satisfaction des offres et non placement des demandeurs, car si ces deux activités pourraient apparaître comme les deux faces d'une même action, l'accent est mis ici sur la difficulté à atteindre le premier objectif, compte tenu des caractéristiques des demandeurs. Offres et demandes ne sont pas complémentaires, du moins ce n'est pas leur complémentarité qui est soulignée mais, au contraire, les décalages des secondes par rapport aux premières : les demandeurs d'emploi sont « peu mobiles géographiquement et professionnellement », sont insuffisamment « motivés », ne sont « pas assez qualifiés ». Aussi la satisfaction des offres est inséparable d'un travail sur la demande, visant à opérer des tris et à éliminer les chômeurs qui ne sont « pas plaçables », à réaliser « un éclaircissement du fichier », « un peignage des fichiers ». Si les décalages qualitatifs structurels entre offres et demandes d'emploi rendent plus difficiles la

7. Les citations entre guillemets sont extraites d'entretiens réalisés avec des salariés de l'ANPE, conseillers principalement, mais aussi directeurs d'agence locale, directeurs délégués.

satisfaction des offres, les ajustements résultent plus d'une gestion sélective, et préventive, de la demande d'emploi, que de la négociation avec les employeurs qui déposent des offres.

L'importance du stock de demandeurs d'emploi est considéré comme un poids qui réduit, voire annihile, les marges de manœuvre des conseillers face aux employeurs. Aussi l'évaluation de l'offre déposée est réalisée en fonction des candidats potentiels et non par rapport au poste à pourvoir. La relation entre le profil demandé et le poste est laissée à l'appréciation de l'employeur tandis qu'est prise en charge l'anticipation du degré de difficulté à trouver des demandeurs satisfaisant aux exigences de l'offreur : *« le plus important, c'est d'avoir en tête ce qu'on a en stock »*. La négociation sur l'offre et la révision des critères requis se limitent aux cas où la satisfaction est anticipée comme particulièrement problématique, rendant aléatoires les possibilités de mise en relation.

Le traitement des offres enregistrées passe par le repérage, le plus rapide possible, de candidats correspondant au profil recherché. Cette opération prend en compte les références exigées par les employeurs, notamment en ce qui concerne l'expérience professionnelle ou la formation. Mais elle ne se limite pas à ces informations standardisées et codifiées dans le système informatique de gestion de la demande d'emploi. La sélection vise à répondre à d'autres critères formulés par les employeurs, et qui concernent les attitudes et comportements individuels : « être disponible », « être motivé », « être opérationnel tout de suite », « être dynamique »... La particularité de ces qualités est qu'elles ne peuvent être saisies et perçues qu'en situation d'interaction. Dès lors, le fait de les endosser implique pour les agents de l'ANPE de s'appuyer sur leur connaissance en première personne, individuelle ou collective, de certains demandeurs d'emploi, repérés parce qu'ils fréquentent assidûment l'agence ou qu'ils ont été enregistrés dans des fichiers parallèles, manuels, informels – si ce qualificatif peut être appliqué à un fichier. La sélection visant à satisfaire les offres s'appuie donc simultanément sur des qualifications objectivées et sur des qualités personnelles ; elle est donc particulièrement fine, et cette précision apparaît comme une marque de qualité du service à l'entreprise, permettant un traitement rapide des offres et une fidélisation de la clientèle. La satisfaction des exigences des employeurs est une constante, même quand le recrutement a une composante contre-sélective, par exemple à travers le recours à un contrat aidé réservé à certaines catégories de demandeurs d'emploi (les demandeurs de longue durée notamment) : dans ce cas en effet, les autres critères de sélection ne sont pas oubliés, puisqu'il s'agit de « prendre le meilleur des pires ».

Dans cette logique les demandeurs d'emploi qui sont connus, et connus pour être fiables, sont aussi donnés comme des figures de référence qui alimentent une distinction particulièrement forte et durcie entre les « employables » ou « plaçables » et les autres, ceux qui n'ont pas les caractéristiques idoines. Si les mises en relation ne sont pas ciblées sur ces derniers, l'affichage des offres d'emploi est un vecteur de diffusion dans leur direction d'informations sur le marché du travail et de réduction, même indirecte, des écarts qualitatifs entre offres et demandes. Car expliciter les caractéristiques des emplois disponibles, c'est inciter tous les demandeurs d'emploi à interpréter leur situation relativement aux offres : *« c'est important d'afficher les offres détaillées pour faire bouger les gens », « c'est un moyen pour que les gens se rendent compte de ce qui les attend », « quand on rédige une offre, on fait de la pédagogie pour tout le monde »*.

Finalement, ce premier type de travail d'intermédiation est peu structurant sur l'offre d'emploi, puisqu'il consiste à enregistrer les exigences des employeurs pour les satisfaire le plus fidèlement et finement possible. Au contraire, c'est dans la gestion des demandes d'emploi que cette activité semble la plus active, même si la sélectivité qui en résulte apparaît comme une conséquence non voulue de la situation de l'emploi. Il est probable que l'accent mis sur l'augmentation des parts de marché par les orientations nationales a fortement contribué à légitimer, sinon à faire émerger, cette logique que l'on peut appeler *commerciale.*

La logique B : « notre action ne pèse pas pour grand chose »

Dans cette deuxième logique, l'activité d'intermédiation est peu consistante, le rôle de l'ANPE auprès des entreprises apparaît marginal, et le travail sur l'offre est peu valorisé, en particulier parce que les marges de manœuvre y sont perçues comme très étroites : *« on ne pèse pas beaucoup devant l'employeur qui veut embaucher », « c'est le recruteur qui est le plus fort »*. Le rapprochement des offres et des demandes d'emploi est conçu comme une activité fortement déséquilibrée : loin d'accroître la fluidité du marché du travail au bénéfice des deux parties, elle est réduite à une intervention unilatérale au service des acteurs dominants que sont les offreurs. Le chômage de masse accroît la distance entre l'offre et la demande, au point que l'ANPE elle-même est prise dans cette tension sans possibilité de la réduire. Elle se trouve ainsi projetée dans un rapport de forces qu'elle ne peut maîtriser. Cette interprétation de l'activité d'intermédiation est associée à un sentiment de méfiance, voire de suspicion à l'égard des employeurs, en quelque sorte coupables d'abus de position dominante : *« l'employeur qui téléphone, il est en terrain conquis, il a tendance à dicter sa loi [...] on en voit qui passent leurs commandes, comme dans un magasin »*.

Si l'ANPE apparaît impuissante à construire l'intermédiation, comment cerner le produit d'une activité dont, par définition, elle ne peut être tenue à l'écart ou ne peut se tenir à l'écart ? Il n'est nullement question ici d'intervention active en vue de satisfaire des offres d'emploi, puisque le rapprochement tend à se réduire à un alignement sur le logique de l'entreprise cliente. Le

produit est situé par rapport à la distance structurelle entre offreurs et demandeurs, et en réaction à la subordination dont les agents s'estiment victimes. Il s'agit alors de protéger et défendre les demandeurs contre les excès des offreurs, d'établir des murailles contre des pratiques de recrutement considérées comme arbitraires ou abusives. Cette conception de l'activité de l'ANPE et de sa production est irréductible aux définitions officielles ; elle est aussi difficilement codifiable et mesurable. Quoiqu'il en soit, dans une telle perspective, ce n'est pas le travail sur l'offre et la relation avec les entreprises qui définissent le cœur du métier de l'Agence mais, très exactement à l'inverse, le travail sur la demande. Toutefois, celui-ci risque de se réduire à une simple posture éthique, si les interventions de l'ANPE ne parviennent pas à peser sur les logiques des employeurs.

L'ANPE n'est pas en mesure d'opérer des intermédiations, non parce que les demandeurs d'emploi seraient trop loin de l'emploi ou difficiles à placer, mais du fait de la position assignée à l'ANPE sur le marché du travail. D'une part, elle occupe une place périphérique car sa connaissance des demandeurs d'emploi ne suffit pas à en faire un interlocuteur privilégié pour les employeurs à la recherche de main d'œuvre. Au contraire, les agents se plaignent d'être relégués au bout de la chaîne et d'être sollicités en dernier recours. D'autre part, l'ANPE est limitée à un rôle de guichet administratif diffusant des renseignements juridiques sur les politiques publiques à des employeurs qui sont des « chasseurs de prime », qui veulent savoir comment « profiter des mesures d'aide à l'emploi ». La compétence des agents est rabattue sur la connaissance des dispositifs administratifs, et leur fonction définie à l'interface des pouvoirs publics et des entreprises privées et non à l'interface des offreurs et des demandeurs d'emploi.

Soumis à la menace d'être instrumentalisés, les conseillers n'ont guère de capacité d'action face aux employeurs ; plus, ils sont dépourvus de toute légitimité pour intervenir dans la négociation des offres d'emploi. Pourtant, les récriminations à l'égard de certains employeurs ne manquent pas, parce qu'ils déposent des offres considérées comme « suspectes » ou « insalubres », et se montrent ainsi « peu scrupuleux ». Ce n'est que dans les cas où une offre n'a pas été pourvue qu'une négociation peut être engagée avec l'employeur, puisque cette « sanction du marché » restitue à l'agent une relative marge de manœuvre. Si les offres sont enregistrées sans négociation, comment sont-elles ensuite traitées ?

Le traitement des offres est réduit à sa plus simple expression, puisque l'affichage est prioritairement nominatif, les coordonnées de l'employeur étant portées sur l'offre d'emploi correspondante. Si, cette stratégie économise du temps, ce n'est pas exclusivement ainsi qu'elle est justifiée. Les agents l'argumentent par les caractéristiques des offres, particulièrement leur mauvaise qualité. Ainsi l'affichage nominatif, souvent décidé unilatéralement par le conseiller, marque un refus d'associer l'ANPE à des pratiques de recrutement réprouvées : *« c'est difficile de refuser une offre quand même. Alors l'affichage nominatif, au moins c'est le moins engageant »*. En ne proposant pas la prestation de mise en relation, et la pré-sélection de demandeurs d'emploi pour le poste à pourvoir, le conseiller résiste à l'instrumentalisation dont l'ANPE est l'objet. En ce sens l'intermédiation est minimale ; elle passe simplement par le canal de l'affichage, plutôt que par une mise en relation. Le rapprochement des offres et des demandes est inexistant, ou réduit aux acquêts, sauf pour la recherche de candidats éligibles aux mesures publiques. Le rôle de l'ANPE dans la régulation d'un marché du travail dominé par les employeurs est considéré comme résiduel.

Certes, tous les employeurs ne constituent pas un ensemble homogène, caractérisé par un faisceau convergent de stratégies. Mais ce sont les offres « de mauvaise qualité », « de deuxième choix », qui cristallisent les discours centrés sur les employeurs. Ces catégories ne sont pas délimitées par quelques traits saillants clairement définis, mais elles correspondent à une manière de dire la dégradation des conditions d'emploi, amalgamant des phénomènes structurels (tels le poids dominant des offres d'emploi de courte durée ou l'importance des offres d'emploi à temps partiel), et des phénomènes plus spécifiques (tels des offres d'emploi « fictives » ou des offres d'emploi à la limite du droit du travail). En recourant à ces catégories, les agents se font aussi les porte-parole des demandeurs d'emploi, et répercutent les décalages que ceux-ci ressentent entre leurs aspirations à l'emploi et les postes vacants qui leur sont proposés.

Finalement, ce deuxième type de travail d'intermédiation est minimal, puisqu'il consiste à enregistrer les exigences des employeurs et à les répercuter auprès des demandeurs d'emploi. Ce faible engagement dans le rapprochement offres/demandes est argumenté par les relations déséquilibrées entretenues avec les employeurs, soupçonnés de réduire l'ANPE à un guichet de renseignements, et à un instrument au service de leurs propres stratégies de recrutement. Se rangeant du côté des demandeurs d'emploi, les agents cherchent à protéger ceux-ci contre les abus auxquels se livrent les employeurs. Mais leurs marges de manœuvre sont faibles, aussi tentent-ils, du moins, d'éviter d'en être les complices actifs. L'intervention de l'ANPE est donc limitée et peut être qualifiée de logique *informationnelle.*

La logique C : « apporter une valeur ajoutée là où c'est nécessaire »

Dans cette troisième logique, la collecte et le traitement des offres d'emploi sont situés au premier rang parmi les activités de l'ANPE. Ils sont fortement valorisés, sans représenter toutefois une manière exclusive de définir le métier de l'ANPE ; mais ils en sont une composante incontournable qui a été quelque peu

négligée pendant un temps, face à la pression des flux de demandeurs d'emploi. Traitement de l'offre et traitement de la demande ne sont pas construits ici comme des logiques contradictoires, même si le problème concret d'allocation de temps à l'un et à l'autre génère des tensions. Ces deux missions sont présentées comme complémentaires et indissociables : *« pour aider les demandeurs, il faut avoir des offres à proposer »*. Les inflexions décidées par l'établissement en direction des offreurs d'emploi sont donc considérées comme positives, puisqu'elles aménagent une situation déséquilibrée. Mais les interprétations au pied de la lettre et les mises en œuvre mécaniques de ces orientations sont critiquées parce qu'elles ignorent la diversité des offres et offreurs d'emploi. L'objectif revendiqué ici est *« d'améliorer la qualité de la pénétration de l'ANPE »* sur le marché du travail, et non de *« faire du chiffre »*.

Dans une telle perspective, le produit de l'activité d'intermédiation ne peut être résumé dans un résultat quantitatif, une « part de marché », un indice dans un tableau de bord. Plus, cette mise en forme est parfois trompeuse, car il est aisé d'y enregistrer des progressions d'activité « assez formelles », et de « gonfler artificiellement » les chiffres, par exemple en s'accordant avec une agence de travail temporaire pour enregistrer ses offres. Ici, l'enjeu du travail d'intermédiation est de construire et conforter le rôle de l'ANPE sur le marché du travail. Il est d'être reconnu par ses partenaires, et d'abord les employeurs, en tant que gestionnaire d'offres d'emploi, acteur du placement. L'investissement dans l'intermédiation n'est pas défini comme une réponse à une demande de l'institution, mais plutôt comme une prise de rôle dans la régulation locale de l'emploi, impliquant d'apporter « une valeur ajoutée ». Celle-ci est située tant par rapport aux offreurs qu'aux demandeurs d'emploi. En direction des premiers, l'intervention de l'ANPE passe par une action de conseil en recrutement, de négociation des offres et de rapprochement. En direction des seconds, l'amélioration de la qualité du service suppose de faire émerger des opportunités d'emploi peu accessibles, car cantonnées dans le « marché caché ».

Ces objectifs impliquent un investissement dans la prospection des entreprises et la collecte d'offres d'emploi. Cette « reconquête » n'est pas pilotée par une logique purement comptable, elle est dirigée vers des segments du marché où l'intervention de l'Agence est jugée utile ou nécessaire, alors que les segments où *« la régulation est bonne et se fait sans nous »* ne sont pas investis (emplois intérimaires, secteurs à recrutement saisonniers par exemple). La perspective poursuivie est de contribuer à structurer le marché du travail, non seulement en captant des offres d'emploi qui ne sont pas aisément repérables pour les demandeurs d'emploi, mais aussi, et surtout, en contribuant à la qualification des acteurs de l'offre, en conseillant les employeurs dans leurs procédures de recrutement. Dans cette logique les agents revendiquent des compétences spécifiques, en s'appuyant sur leur implantation locale et leur connaissance précise du fonctionnement du marché du travail. Ainsi, ce n'est pas de leur position d'interface entre offre et demande qu'ils tirent leur légitimité, mais plutôt de leur prise de position comme acteurs de l'offre.

Cette posture se traduit dans la construction de négociations sur les offres collectées ou déposées dans les agences. La spécialisation des agents par secteurs d'activité autorise une accumulation progressive de connaissances, non seulement sur la santé de ces secteurs, leurs perspectives ou leurs difficultés, mais aussi sur leurs normes de gestion de l'emploi, leurs spécificités, leurs règles plus ou moins explicites. Cette expertise donne de la légitimité pour négocier avec un employeur car, si celui-ci est le meilleur connaisseur de son entreprise, l'agent peut situer celle-ci dans son environnement, voire par rapport à ses concurrents, ce qui est un atout non négligeable : *« l'employeur est attentif à la concurrence, et ça, on peut en jouer pour le faire bouger »*. L'acquisition de savoirs d'expertise permet alors de repérer aisément les offres « décalées », « aberrantes », de les faire évoluer, et, plus largement, de contribuer à la diffusion des normes sectorielles et locales en matière de gestion de l'emploi.

Le traitement des offres d'emploi n'est que la dernière étape, pas la principale, d'une chaîne d'opérations engagées par les conseillers de l'ANPE avec les employeurs locaux. Les exigences initiales du recruteur qui confie une offre à l'ANPE ont été révisées en amont, au moment de la prise de l'offre. Ces ajustements ne visent pas à rapprocher, de manière anticipée, l'offre déposée des demandes disponibles, mais plutôt à assurer la cohérence de ses caractéristiques avec les normes sectorielles et la situation de l'emploi dans l'entreprise. Des candidats correspondant au profil de poste sont recherchés dans le fichier des demandes d'emploi. L'investissement, mesurable notamment en temps passé, consacré au traitement de l'offre est ici d'autant plus important que celle-ci correspond à un besoin de main d'œuvre de long terme. Dans ce cas de figure, le travail de rapprochement devient une tâche à forte composante manuelle et artisanale, car un examen plus approfondi des dossiers est ensuite réalisé par l'agent, et tel ou tel critère peut être assoupli si une candidature est jugée intéressante, et si des possibilités d'ajustement avec le recruteur sont anticipées : *« quand tu es dans une relation de confiance, tu peux te permettre de présenter des candidats qui ne collent pas sur le papier, c'est pas un problème »*. Cette forme d'intermédiation peut contribuer à s'écarter du profil requis, tout en satisfaisant l'offreur et en préservant la relation qu'il entretient avec l'ANPE.

Toutes les offres d'emploi ne se valent pas, et cette logique est d'autant plus aboutie qu'elle concerne des emplois durables ou des entreprises qui se développent et ont des besoins significatifs de main d'œuvre. *A contrario,* les emplois de très courte durée sont négligés au niveau de la prospection, comme dans une

moindre mesure à celui de la satisfaction de l'offre. En ce sens, l'activité d'intermédiation est inscrite dans une temporalité qui dépasse très largement la satisfaction d'une offre particulière, mais renvoie à la construction progressive de la régulation locale de l'emploi. L'action de l'ANPE vise ici à accroître la qualité des emplois : *« je distingue toujours les emplois de catégorie A [contrats de six mois et plus], c'est là qu'il faut mettre le paquet »*. Ce faisant, ces interventions contribuent directement à améliorer les ajustements entre les offres d'emploi et les attentes des demandeurs d'emploi.

Finalement, ce troisième type de travail d'intermédiation participe activement à la construction de l'offre d'emploi, et, plus globalement, à la structuration du marché local du travail. Cette intervention est ciblée dans la perspective d'apporter une valeur ajoutée aux usagers de l'ANPE, tant les employeurs qui ne se situent pas dans un segment où la régulation est jugée positive, que les demandeurs d'emploi qui accèdent à un éventail plus large d'offres d'emploi. Les agents s'appuient sur une connaissance fine des pratiques locales de gestion de l'emploi pour négocier sur les caractéristiques des offres et pour présenter des candidats qui s'écartent parfois des profils requis. Ce type d'intervention de l'ANPE peut être qualifiée de logique d'expertise.

La logique D : « limiter la sélectivité des embauches »

Dans cette quatrième logique typique, l'activité d'intermédiation est considérée comme une composante primordiale des missions de l'ANPE. Mais le développement des services en direction des entreprises n'est pas une perspective suffisante pour donner du sens aux activités professionnelles des conseillers. Inversement, le traitement des demandeurs est vécu de manière tout aussi problématique s'il est déconnecté de l'emploi et du travail sur les offres. Le refus de cloisonner, voire d'opposer, des objectifs, selon qu'ils sont liés à l'offre ou à la demande, est caractéristique de cette conception du métier. Alors que la pénurie durable d'emplois contribue à approfondir les décalages entre offres et demandes, l'ANPE occupe une position intermédiaire, qui lui permet de tisser des liens, de réduire les écarts. La définition de la situation n'est pourtant pas celle d'une équidistance entre ces deux pôles : l'intermédiation est catégorisée comme placement des demandeurs plutôt que comme satisfaction des offres. Elle est évaluée à l'aune de ses conséquences pour les demandeurs d'emploi ; le service à l'entreprise apparaît moins important que la prestation aux demandeurs d'emploi : *« c'est pas l'employeur qui m'intéresse »*, *« disons que les entreprises, on les utilise, tandis que les demandeurs, à la limite c'est eux qui nous utilisent »*.

Dès lors, le produit de cette activité est défini en référence aux demandeurs d'emploi plutôt qu'aux entreprises clientes : *« lutte contre les exclusions »*, *« cibler ceux qui ont des difficultés »*, *« mettre le paquet sur les longue durée »*, sont des expressions qui reviennent de manière récurrente. Elles signifient que favoriser la rencontre entre offres et demandes, c'est aussi tenter de l'encadrer, pour améliorer le placement de chômeurs qui n'auraient pas été recrutés sans l'intervention des conseillers de l'ANPE. Cette conception fait référence aux définitions officielles du travail de l'ANPE, même si la contribution de celle-ci à la lutte contre la sélectivité à l'œuvre dans les recrutements n'a pas toujours été valorisée. Pourtant, nombre de dispositifs des politiques publiques de lutte contre le chômage soutiennent cette logique, notamment en définissant des publics prioritaires correspondant à des catégories de main d'œuvre plus vulnérables ou moins employables. En plaçant ces préoccupations au cœur de l'activité d'intermédiation, les agents de l'ANPE se réfèrent à une mission de service public qui dépasse largement le cadre de leur institution. Ils orientent leur action en direction de ceux qui subissent les mécanismes sélectifs et inégalitaires, tout en récusant toute dérive en dehors du champ de l'emploi, vers l'assistance ou l'accompagnement social par exemple.

Dans cette logique, la signification de l'intermédiation ne s'épuise pas dans le traitement spécifique de chacune des offres collectées ou déposées. Elle s'inscrit dans une perspective plus globale qui traverse ces opérations particulières, et qui correspond à un objectif de contre-sélectivité. Celui-ci implique la construction d'une posture spécifique parmi les acteurs locaux de l'emploi, et notamment par rapport aux entreprises. Les agents de l'ANPE argumentent leur légitimité en s'appuyant sur le fait qu'ils contrôlent plusieurs sources d'informations, par rapport auxquelles ils cherchent à faire reconnaître leurs compétences. Cela concerne tant les politiques publiques d'aide à l'emploi que les caractéristiques des demandeurs d'emploi. S'agissant des premières, les règles juridiques et administratives sont appropriées par les agents comme une ressource, et non perçues comme une définition restrictive et stigmatisante de leurs missions, attribuée de l'extérieur, par exemple par les employeurs. S'agissant des secondes, la gestion du fichier des demandeurs d'emploi est revendiquée comme un moyen d'accumuler des connaissances précises sur les candidats à l'emploi, et par conséquent comme un atout pour le rapprochement sur les offres d'emploi.

Le contrôle de ces deux sources d'information délimite la position des conseillers de l'ANPE par rapport aux employeurs, et leur ouvre des marges de manœuvre dans la négociation sur les offres d'emploi. La capacité de négociation est d'ailleurs au principe même de cette visée contre-sélective. Les interventions des agents portent plus sur la définition des profils requis pour occuper les emplois vacants que sur les caractéristiques des postes ; elles portent moins sur l'offre que sur les compétences requises pour exercer l'emploi. Le « chômage de longue durée » ou « l'absence de qualification » sont ici des catégories

centrales de la négociation : alors qu'elles organisent les perceptions que les recruteurs ont des demandeurs d'emploi, les agents tentent de les déconstruire et d'en limiter les effets de sélection. C'est au moment de l'enregistrement de l'offre qu'ils cherchent à laisser la porte de l'emploi ouverte pour les porteurs de ces traits négatifs, en négociant le principe du recrutement d'un « DELD » (demandeur d'emploi de longue durée) ou d'un « BNQ » (bas niveau de qualification). Pour atteindre cet objectif, les conseillers ont la ressource de proposer la panoplie des aides publiques à l'embauche, à vocation contre-sélective. C'est le cas en particulier pour les « chômeurs de longue durée » qui correspondent à une cible prioritaire, et dont le placement apparaît comme l'archétype de l'intermédiation.

Par conséquent le traitement des offres s'inscrit dans un espace dont les limites, assez strictes, ont déjà été négociées. Puisque la dimension contre-sélective a fait l'objet d'un accord en amont, les enjeux associés à la sélection de candidats sont atténués. Le rapprochement est opéré ici sur des caractéristiques administratives (ancienneté de chômage, âge...) et des critères de professionnalité (expérience, diplôme, qualification..., selon les cas), c'est-à-dire des attributs objectivés dans le système d'information de l'ANPE. L'évaluation des « comportements » ou de la « motivation », tout en restant présente, est relativisée dans la présélection et validée, *in fine,* par l'employeur. Celui-ci dispose ainsi de marges importantes de sélection, dans un cadre négocié avec l'ANPE. Le rôle de celle-ci est de proposer des candidatures ajustées au profil de poste, mais sans empiéter sur le choix final, qui est laissé au recruteur.

L'intermédiation s'appuie sur un usage critique et non stigmatisant des catégorisations administratives de la demande d'emploi. Mais il ne s'agit pas alors d'accentuer l'individualisation de la sélection et de promouvoir des critères indigènes et psychologisants. Cette posture critique consiste plutôt à rejeter les usages totalisants des catégories officielles, qui attribuent à toute personne appartenant à une catégorie les traits distincts supposés définir l'employabilité de la catégorie : *« on dit les BNQ, mais c'est débile [...] sauf qu'on est piégé par ça », « moi, un CLD, je ne sais pas ce que c'est ».* Les conseillers tentent alors de construire des compromis entre les principes les plus éprouvés, et les moins interrogés, de représentation de la demande d'emploi et leur propre connaissance, empirique et pragmatique, des demandeurs d'emploi. L'intermédiation vise par là à peser sur les grilles d'évaluation de la demande d'emploi et à transformer progressivement les principes de sélection à l'embauche ; au-delà de la satisfaction des offres, elle s'affirme comme une stratégie de modification des règles organisant les flux d'emploi.

Finalement, ce quatrième type de travail d'intermédiation pèse sur les logiques des offreurs à partir d'une négociation sur les exigences requises pour occuper les postes à pourvoir. En développant une action structurante sur la rencontre entre offres et demandes, les conseillers de l'ANPE plaident, en quelque sorte, la cause des demandeurs d'emploi victimes de phénomènes de sélectivité. La maîtrise de ressources importantes pour les recruteurs, concernant tant les caractéristiques des chômeurs que les dispositifs d'aide à l'emploi, est un levier important pour peser dans les négociations, et mettre en œuvre une logique que l'on peut appeler de *justice sociale.*

Quatre formes d'intermédiation sur le marché du travail

L'activité d'intermédiation n'est pas monolithique et uniforme, et l'observation du travail des conseillers de l'ANPE dans des territoires et agences locales diversifiés montre combien les pratiques sont différenciées et les significations attribuées à cette activité hétérogènes. Nous avons proposé une typologie de formes d'intermédiation distinguant quatre logiques, qui rendent compte des activités des agents et des argumentations qu'ils en font. Les dimensions qui structurent la typologie renvoient, d'une part, aux priorités fixées au sein d'une activité particulièrement composite, au point qu'il est souvent difficile d'en combiner les différents pans, et d'autre part aux formes de négociation engagées avec les employeurs comme l'illustre le schéma suivant :

		Formes de négociation avec les offreurs	
		Domination	Régulation
Objectif prioritaire	Satisfaction des offres	**commerciale**	**d'expertise**
	Soutien aux demandeurs	**informationnelle**	**de justice sociale**

À l'opposition entre logique commerciale et logique informationnelle correspond l'opposition entre logique d'expertise et logique de justice sociale, comme sont distinguées une intermédiation conçue comme satisfaction des offres d'emploi et une intermédiation définie comme soutien aux demandeurs d'emploi. La première est marquée par une prise de position de l'agence au cœur du marché du travail ; dans un cas il s'agit, coûte que coûte, d'augmenter ses parts de marché (logique commerciale), dans l'autre il s'agit d'investir le marché caché pour y apporter une valeur ajoutée (logique d'expertise). La seconde est marquée par une prise de position de l'agence au cœur de la lutte contre le chômage et du traitement des demandeurs ; dans un cas, il s'agit de se ranger du côté de ceux qui sont considérés comme les victimes de logiques de recrutement (logique informationnelle), dans l'autre, il s'agit d'éviter une aggravation des phénomènes d'exclusion du fait du poids des offreurs (logique de justice sociale).

À l'opposition entre logique commerciale et logique d'expertise correspond l'opposition entre logique informationnelle et logique de justice sociale, comme

sont distinguées une négociation fortement déséquilibrée avec les offreurs et une intervention régulatrice de l'ANPE. La première est marquée par le poids des entreprises qui imposent aux agents leurs propres définitions des postes et critères de sélection ; dans un cas, il s'agit de satisfaire au mieux et au plus vite les exigences des employeurs (logique commerciale). Dans l'autre, il s'agit de limiter son action pour ne pas collaborer avec des employeurs vus comme des chasseurs de prime (logique informationelle). La seconde est marquée par la capacité, et la légitimité, de l'ANPE à transformer les logiques des entreprises ; dans un cas, il s'agit de peser sur les caractéristiques des postes ou des contrats en fonction de normes locales ou sectorielles (logique d'expertise), dans l'autre il s'agit d'assouplir les critères de sélection des candidats en s'appuyant sur les aides publiques à vocation contre-sélective (logique de justice sociale).

Les logiques commerciale et informationnelle sont le signe de difficultés à combiner, dans l'activité d'intermédiation, les relations aux offreurs et les relations aux demandeurs. Les agents se placent à l'une des extrémités de cette tension, soit pour donner la priorité à la satisfaction des offres quelles qu'en soient les conséquences sur la demande d'emploi, soit pour se distancier par rapport aux offres et afficher symboliquement leur soutien aux demandeurs. Dans un cas, ce déséquilibre est assumé et revendiqué comme gage de l'efficacité des interventions de l'Agence, dans l'autre, il est vécu comme une limite subie résultant de la pression des employeurs. Les logiques d'expertise et de justice sociale témoignent de perspectives qui sont porteuses d'actions combinées en direction des offres et des demandes. Les agents construisent activement des rapprochements, soit en participant à la mise en forme des offres d'emploi, des postes et des contrats, soit en négociant avec les employeurs sur les principes d'évaluation et de catégorisation des demandeurs d'emploi. Dans un cas, cette articulation est définie comme un action pragmatique augmentant la fluidité du marché du travail, dans l'autre, elle est revendiquée comme une stratégie de défense des plus faibles.

Mais les types identifiés ne peuvent être mécaniquement référés à des territoires locaux qui seraient caractérisés par des pratiques homogènes et uniformes. Dans les territoires étudiés (zones d'emploi et agences locales), on ne trouve pas une égale présence des quatre logiques : dans certains cas un type domine franchement, dans d'autres plusieurs se combinent. De même, les discours des agents ont des colorations très hétérogènes. Une logique y domine généralement, soit parce qu'elle est revendiquée comme la plus légitime et qu'elle définit normativement l'intermédiation, soit parce qu'elle rend compte des contraintes de l'action telles qu'elles sont vécues. Mais, simultanément, d'autres registres sont évoqués pour rendre compte de situations particulières ou exceptionnelles ou pour interpréter les activités de collègues. Ainsi, les logiques que nous avons décrites constituent à la fois des lignes de clivages qui traversent l'organisation en fonction de ses agents et territoires d'intervention, et des références partagées qui se combinent dans les pratiques locales et individuelles. La différenciation de ces quatre logiques révèle donc combien l'activité de l'ANPE, tout particulièrement l'intermédiation, est ambiguë et difficile à cerner, et à produire. Car si le travail de l'ANPE est fortement réglé, prescrit, géré et mesuré, ces codifications ne suppriment pas les composantes cognitives, symboliques et interprétatives des activités de agents. Bien au contraire, les règles sont des ressources pour la relation avec l'usager et celle-ci implique la mise en œuvre de jugements. Les agents sont en effet confrontés à des situations et à des sollicitations variées émanant d'usagers très différents les uns des autres (qu'il s'agisse des offreurs ou des demandeurs). Le contexte local de l'activité, c'est-à-dire les dynamiques économiques, les systèmes d'acteurs, les opportunités d'emploi, les ressources de main d'œuvre, les sollicitations adressées à l'Agence, etc., est un élément déterminant de cette diversité.

*
* *

Nous avons vu que l'activité d'intermédiation se situe au carrefour d'enjeux, perspectives et contraintes multiples, dont la compatibilité n'est pas assurée d'emblée. Leur combinaison est au cœur de la production des services à l'ANPE, parce qu'elle est affichée comme un objectif stratégique et qu'elle est une dimension incontournable de l'activité quotidienne des agents. A ceux-ci il revient de construire des compromis pratiques. Toutefois, la légitimité organisationnelle et éthique de ces compromis n'est jamais garantie, car les priorités institutionnelles, les définitions de l'efficacité, les modes d'organisation du travail évoluent, parfois assez brutalement. Aussi, dans son intervention auprès des usagers, l'agent s'appuie sur les normes officielles et institutionnelles, sur ses expériences personnelles et connaissances acquises sur le tas, ou sur les spécificités du contexte local. Il réalise des tâches complexes dans un système de règles composites, de sorte que la conduite de son activité suppose un travail permanent d'interprétation des missions et de hiérarchisation des priorités. L'intermédiation est devenue multiforme, non seulement parce que des demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux sont rejetés vers « l'inemployabilité » (les employabilités relatives sont directement liées à l'importance de l'excédent de main d'œuvre), mais aussi parce que les offres déposées ne permettent pas toujours une insertion professionnelle durable (elles correspondent souvent à des emplois de courte durée, à temps partiel...). L'engagement dans l'activité d'intermédiation est donc inséparable d'un processus permanent d'interprétation de chaque cas. Cette construction du sens de l'activité est à la fois personnelle à chaque agent, car inscrite dans sa biographie, ses croyances, ses convictions, et collective, car influencée par les

règles bureaucratiques, les pratiques valorisées localement, les échanges informels entre collègues.

Si nous avons utilisé l'échelon local comme cylindre d'observation de conceptions contrastées de l'intermédiation, ce niveau est aussi celui où ces définitions de l'activité coexistent, se mélangent, ou se concurrencent. En ce sens, chacune des logiques typiques engage une définition des tâches légitimes et valorisées et une définition des marges de négociation permettant de se débarrasser des tâches les plus dépréciées pour accaparer les plus intéressantes subjectivement. Aussi, une piste d'approfondissement de l'analyse consisterait à s'appuyer sur la grille que nous avons formalisée pour comprendre ce qu'est le « sale travail » (*dirty work*, HUGHES, 1996), mais aussi ce que l'on pourrait peut-être appeler par analogie le « sale usager » (du côté de l'offre comme de la demande) pour les agents, et observer comment il est distribué officiellement, et redistribué à travers des ajustements, institutionnels ou informels. Plus globalement, l'analyse des significations subjectives de ce travail et des valorisations contradictoires qui y sont associées, pourrait être éclairée en référant ces clivages aux trajectoires professionnelles des agents, à la trajectoire de l'institution elle-même, et aux trajectoires des contextes d'intervention, c'est-à-dire à l'articulation des systèmes d'attentes, des systèmes occupationnels, et des systèmes environnementaux.

On peut en effet supposer que le sens de l'intermédiation pour l'emploi résulte simultanément des transformations de l'institution d'intermédiation (évolution de l'organisation du travail, des missions, des procédures de contrôle), des carrières des agents (conditions de recrutement, activités exercées auparavant, perspectives d'évolution), des territoires d'intervention (stratégies d'autres acteurs et institutions, dynamique de l'emploi, systèmes de règles), et des interactions entre ces trois processus (convergences et décalages entre orientations institutionnelles, préférences des agents et conditions d'exercice de l'activité). Les pratiques effectives des agents et les interprétations subjectives qu'ils en font dépendent aussi de l'évolution de la place de leur métier dans la division sociale du travail. Sur ce plan, la détérioration persistante des déséquilibres d'emploi pèse sur les définitions sociales de l'intermédiation de l'emploi, c'est-à-dire sur ce que les agents revendiquent comme étant et devant être leur propre travail, mais aussi sur les significations qui lui sont attribuées de l'extérieur, en particulier par les usagers, demandeurs ou offreurs d'emploi. ■

Bibliographie

ANPE, *Rapport final du Comité d'évaluation du Contrat de Progrès État-ANPE 1990-1993*, 1994a.

ANPE, *Contrat de Progrès entre l'ANPE et l'État 1994-1998*, 1994b.

ANPE, *La Nouvelle Offre de Services*, 1996.

ARLANDIS R-P., PIGNONI M-T., SAGLIETTI C., VINEY X., « Les trajectoires des demandeurs d'emploi et le marché local du travail », in *L'analyse longitudinale du marché du travail*, CEREQ, Rennes, 23-24 mars, 1996.

BARBIER J.-C., « Politiques publiques de l'emploi : de la production des services à leur évaluation » in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'Étude de l'Emploi, 34, Paris, PUF, 1995.

BON M., « Improvment of services to clients : the ANPE's strategy », *World Association of Public Employment Services*, Stranford-upon-Avon.

CEE, « Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs », *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n° 34, PUF, 1995.

DELFINI C., DEMAZIÈRE D., *Les acteurs locaux de l'emploi. Sites de Lens et du Versant-Nord-Est*, Rapport pour le DARES, CLERSE-IFRESI, 76 p., 1998.

DEMAZIÈRE D., *Le chômage en crise ?*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1992.

DEMAZIÈRE D., DUBAR C. (éd.), « L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire : trajectoires biographiques et contextes structurels », CEREQ, *Documents,* série Synthèse, n° 91, 1994.

HASSOUN M. et REY F. (dir.), *ANPE, ASSEDIC, Missions locales... Les coulisses de l'emploi*, Paris, Arléa-Corlet, 1996.

HUGHES E.C., « Le travail et le soi », in HUGHES E.C., *Le regard sociologique*, Paris, édition de l'EHESS (trad. fr.), 1996.

LEGAY A., MONCHATRE S., SIMULA P., *Les marchés locaux du travail. Contexte et jeux d'acteurs sur les zones d'emploi d'Aix-en-Provence et de l'Étang de Berre*, Rapport pour la DARES, CEREQ, 246 p., 1998.

LIÈVRE P., *Le rôle de l'ANPE sur le marché du travail : une étude locale,* Thèse de doctorat Université Lyon II, 1984.

LIZÉ L., « Sélection à l'embauche : comportement des entreprises en relation avec l'ANPE », in BESSY C., EYMARD-DUVERNAY (dir.), *Les intermédiaires du marché du travail*, Cahiers du CEE, 36, Paris, PUF, 1997.

MARCHAL E., « Les compétences du recruteur dans l'exercice du jugement des candidats », *Travail et Emploi*, 78, 1999.

MEYER J.-L., « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, 3, 1998.

MULLER M., *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991.

OUTIN J.-L., RAMAUX C., *L'intermédiaire de l'emploi : entre technicien et clinicien*, Rapport pour la DARES, METIS, 255 p, 1997.

SIMONIN B. (dir.), BENARROSH Y., GOMEL B., SCHMIDT N., *Trajectoires des demandeurs d'emploi et marchés locaux du travail. Zones de Mantes et Cergy*, Rapport à la DARES, CEE, 112 p, 1998.

VINCENS J., « L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi », ronéo, *Document LIRHE*, 1988.

WALWEI U., *Performance Evaluation of Public Employment Services*, Bureau International du Travail, document 47, 1996.