Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi : *quel rôle pour l'ANPE ?*

Laurence Lizé (*)

Les aides à l'emploi aident-elles à l'emploi des moins employables ? Influencent-elles les décisions des entreprises en matière d'embauche ou de sélection des personnes à recruter ? Y a-t-il place dans ces décisions pour un rôle actif du service public de placement dans la promotion des publics dont ces aides veulent favoriser l'embauche ? Autant de questions au cœur de la lutte contre le chômage, et contre la sélectivité du chômage, auxquelles cet article propose des réponses. L'auteur s'appuie sur un riche matériau empirique, constitué par un fichier de plus de 3000 appariements offres-demandes d'emploi et complété par des entretiens qualitatifs avec des responsables d'entreprises et des agents de l'ANPE. Elle analyse avec rigueur le rôle joué par l'Agence, les motivations des entreprises qui passent par elle pour recruter, et les relations nouées entre les agents et les entreprises de leur secteur. Le constat auquel elle aboutit est tout en nuances, et bien des idées reçues sont remises en question. Ainsi, par exemple, l'intervention des agents influerait davantage sur la nature des contrats de travail que sur la quantité des embauches, et dans certains cas, des embauches liées à de nets effets d'aubaine permettraient la « déstigmatisation » de publics difficiles à placer, et leur réinsertion.

L'analyse du rôle des intermédiaires de l'emploi et de leurs marges de manœuvre fait l'objet de recherches récentes qui s'inscrivent dans des courants théoriques variés. Dans le prolongement de différents travaux menés sur le service public de l'emploi, les intermédiaires du marché du travail et la politique de l'emploi [1], la perspective adoptée dans cet article se centre sur le « double rôle de l'ANPE ». En tant qu'intermédiaire sur le marché du travail, sa mission peut être qualifiée de « généraliste » puisqu'il s'agit d'améliorer ses performances en termes de rapprochement de l'offre et de la demande, ce qui s'inscrit dans les missions premières de l'Agence (JOIN-LAMBERT *et alii*, 1994). En tant qu'intermédiaire des politiques de l'emploi, l'ANPE a vocation à mettre en œuvre des dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi en difficulté, avec une forte visée de contre-sélectivité. Cette mission s'est principalement déployée depuis le milieu des années soixante-dix, en lien avec la montée du chômage et la mise en place de mesures d'accompagnement. Comme le souligne MULLER (1991), la conception du placement comme service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi a émergé lentement au cours de l'histoire sociale, au prix de nombreuses ambiguïtés et traverse toujours les débats actuels sur le placement public. L'imbrication des logiques d'action est en effet porteuse de tensions ou de conflits potentiels d'objectifs. En ce sens STANKIEWICZ (1995) relève les ambiguïtés des indicateurs quantitatifs d'efficacité utilisés par l'ANPE tels que « le taux de convergence » [2] : signifie-t-il que *« l'idéal souhaitable est que l'ANPE accède à une situation de monopole ? Ou à l'inverse, l'ANPE ne doit-elle pas se cantonner dans un rôle de subsidiarité, c'est-à-dire constituer une voie de recours pour le traitement des offres d'emploi les plus délicates ? »*. De même, la notion de « part de marché » de l'Agence *« signifie-t-elle que la logique et les critères de placement de l'ANPE ne doivent guère différer de la logique d'une agence privée ? Ou faut-il au contraire considérer que l'ANPE doit intervenir sur le jeu sélectif du marché du travail (c'est-à-dire « fausser » les règles du jeu) au travers des moyens que lui donne la politique de l'emploi »*? *A priori*, les missions de l'Agence sont encadrées par une série de contraintes mais l'ambivalence des objectifs et l'hétérogénéité des pratiques ouvrent des marges de manœuvre réelles et des logiques d'action contrastées.

Plus précisément, notre recherche se penche sur les stratégies des entreprises qui ont recours à l'ANPE pour recruter. Lorsque les entreprises passent par l'Agence, s'adressent-elles à elle en tant qu'intermédiaire du marché du travail ou, plus spécifiquement, en tant qu'intermédiaire des politiques d'emploi ? La réponse n'est pas aussi tranchée car différentes logiques se combinent, notamment en fonction des relations qui se construisent entre l'intermédiaire public et les entreprises. Faciliter les appariements relève du rôle de l'intermédiation en général, différents intermédiaires se positionnant dans des positions complémentaires ou concurrentes sur le marché du travail, en fonction du public ciblé et des exigences des

1. La recherche s'est déroulée dans le cadre d'une convention de recherche signée entre la DARES et l'IRES, suite à l'appel d'offre : « Intermédiaires et politique de l'emploi ». D'autres résultats de ces travaux vont être publiés dans *Cahier Travail et Emploi*, « les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi », mai 2000.

2. Rapport entre l'ensemble des offres d'emploi enregistrées et l'estimation du nombre total des offres vacantes.

(*) Chargée de mission au commissariat général du Plan, 18 rue de Martignac, 75700 Paris 07 SP.

entreprises. Mais, à la différence de l'intérim par exemple, l'ANPE joue un rôle d'intermédiaire des politiques de l'emploi qui la particularise et lui assigne des fonctions de contre-sélectivité, en lien avec les objectifs des politiques publiques.

Les dispositifs de la politique de l'emploi occupent une place importante parmi les emplois qui transitent par l'intermédiation publique. Les aides pour l'emploi sont-elles un déterminant principal ou secondaire dans les politiques d'embauche des entreprises qui ont recours à l'ANPE? Cette contribution propose d'apporter des éléments de réponse à cette question en identifiant les logiques des acteurs en présence (ANPE et employeurs). En partant des pratiques d'embauche des entreprises, nous montrerons comment, et pourquoi, plutôt l'une ou plutôt l'autre de ces formes d'intermédiation est privilégiée et, parallèlement, comment les agents combinent ces deux fonctions dans leurs relations avec les entreprises.

Certaines approches théoriques seront mobilisées pour analyser plutôt l'une ou plutôt l'autre de ces fonctions : l'économie des coûts de transaction (Williamson, 1985) permet surtout de penser l'ANPE comme intermédiaire sur le marché du travail et plus accessoirement, de s'interroger sur l'avantage financier que lui fournit la gestion des aides à l'embauche. En revanche, les travaux centrés sur les marges de manœuvre des intermédiaires portent plutôt sur la question de la contre-sélectivité de la politique d'emploi [3]. L'observation des pratiques d'embauche est éclairante car plusieurs stratégies d'acteurs se dégagent. En tant qu'intermédiaire sur le marché du travail, l'ANPE répond à deux types d'attentes des employeurs bien différentes qui peuvent schématiquement se différencier entre une minimisation du prix *versus* une recherche de qualité. Ces arbitrages sont généralement repérables dans les modes de recherche des candidats (Barron, Bishop, 1985) et nous nous intéresserons plus particulièrement au rôle incitatif des dispositifs publics. Des sources de nature différentes mais complémentaires seront ici utilisées : les premières sont de nature quantitative, des données transmises par l'ANPE ont permis d'observer les appariements entre les offres et les demandes d'emploi sur un gros échantillon. Les secondes sont de nature qualitative, elles sont issues d'une enquête directe par entretiens auprès des agents de l'ANPE et d'employeurs ayant recruté des chômeurs (*cf.* encadrés 1 et 2).

Après avoir identifié les stratégies d'embauche des entreprises qui sont passées par l'intermédiaire de l'ANPE dans une première partie, nous apporterons des éléments de réponse à la question suivante : pourquoi les entreprises ont-elles recours au service public de placement plutôt que de passer par d'autres canaux de recrutement (deuxième partie)? Les dispositifs publics forment un appui pour lutter contre la sélectivité des employeurs en agissant par le biais d'incitation et de subvention à l'embauche. Toutefois, agir sur les politiques d'embauche des employeurs n'est pas chose aisée. L'ANPE arrive-t-elle à modifier

Encadré 1

Appariement des offres et des demandes d'emploi : présentation des données de l'ANPE

Les résultats s'appuient sur une exploitation de données de l'ANPE construite spécialement pour la recherche. Il s'agit d'un gros échantillon de mises en relation dans trois régions de l'est de la France (Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, 53 340 mises en relation sur 5 545 offres d'emploi au départ). L'appariement des fichiers d'offres et de demandes d'emploi a un caractère expérimental car une telle exploitation statistique n'a pas été menée auparavant.

Les offres d'emploi pourvues sont donc saisies en « coupe », au mois de juin 1993. Après avoir effectué le rapprochement des offres et des demandes d'emploi, les fichiers contiennent 3 193 observations correspondant à une situation d'embauche. Parmi celles-ci, 1 213 sont des emplois aidés[1] et 1980 sont des offres d'emploi non aidées.

Les traitements statistiques (tris croisés, analyses de données, classifications et modèles logistiques) font ressortir les variables pertinentes lorsque l'emploi est assorti ou non d'une aide de l'État. L'objectif est de dégager des types d'offres d'emploi pourvues, les profils des entreprises ayant embauché des demandeurs d'emploi et les caractéristiques des personnes recrutées. Signalons que les tendances dégagées sont proches des données d'ensemble de l'ANPE à la fin du premier semestre de 1993. Les embauches étudiées sont issues de sources originales car elles viennent, en grande partie, d'informations qui ne font pas l'objet de suivi statistique.

(1) L'étude quantitative différencie l'ensemble des emplois aidés (y.c. les contrats emploi-solidarité, CES) des emplois non aidés. L'objectif est d'analyser l'ensemble des offres d'emploi pourvues par l'ANPE, les CES représentant une composante importante de cet ensemble. Ce choix d'inclure les CES a été retenu suite à une série de traitements statistiques montrant que ces emplois se particularisent peu par rapport aux autres contrats aidés du point de vue des critères de sélection, même si les CES ont certaines caractéristiques bien spécifiques. L'enquête directe par entretiens ne porte pas sur le même champ. Elle concerne les emplois aidés dans les secteurs marchands, hors CES, car elle vise surtout à mettre en lumière le rôle des agents de l'ANPE et leurs marges de manœuvre éventuelles dans leurs relations avec les employeurs. Compte tenu du caractère qualitatif de l'enquête, le champ a donc été resserré afin d'observer des situations comparables.

3. Vincens (1995) ; Bessy *et alii* (1995, 1999) par exemple.

Encadré 2

Méthodologie d'enquête

L'enquête directe par entretiens :

Cette étude qualitative a été réalisée dans la même région que celle où les offres d'emploi de l'ANPE ont été extraites (région Champagne-Ardenne). Elle fait suite à une première enquête par entretiens portant sur les facteurs d'embauche des demandeurs d'emploi mis en relation par l'ANPE avec des entreprises (LIZÉ, 1998). Le contexte conjoncturel est celui de la reprise rapide de l'emploi engagée en 1994.

L'enquête auprès d'agents de l'ANPE (trois Agences Locales pour l'emploi, ALE, 11 entretiens en 1995) :

Les entretiens avec les agents concernent des cas précis d'entreprises ayant embauché sur un contrat aidé. Le questionnaire cherche à faire ressortir l'avis des agents de l'ANPE sur les critères de recrutement de l'employeur, sur le mode d'utilisation des aides pour l'emploi et sur le type d'intermédiation mis en œuvre à cette occasion. Ces entretiens ont servi de base pour la sélection des établissements de l'enquête, l'objectif étant de confronter les discours des agents et des entreprises sur les embauches réalisées.

L'enquête auprès des employeurs :

L'enquête porte sur 29 établissements ayant bénéficié d'une aide pour l'emploi et recruté 226 personnes entre 1995 et 1996 (SAE, CRE, exo-jeune puis CIE, APEJ, CQ – hors CES). L'échantillon a été constitué à partir des groupes dégagés dans l'étude statistique (en termes de caractéristiques de l'offre, du type de contrat proposé, de secteur d'activité...) et des entretiens avec les agents.

leurs comportements ? Nous montrerons dans une troisième partie les difficultés d'un tel travail sous deux angles : des effets de substitution en faveur des publics ciblés par les dispositifs publics existent mais ils sont difficiles à isoler. Néanmoins, lorsque certaines conditions sont réunies, l'intermédiaire est à même d'introduire une variation dans le jugement des employeurs, de modifier la file d'attente et d'améliorer les conditions de sortie du chômage.

Stratégies d'embauche des entreprises qui utilisent l'ANPE

L'ANPE joue-t-elle plutôt un rôle d'intermédiaire généraliste sur le marché du travail ou bien est-elle surtout spécialisée dans des fonctions d'intermédiaire des politiques de l'emploi ? Ces deux missions ne sont bien sûr pas exclusives et pour mieux comprendre comment elles s'articulent, nous proposons d'observer dans quelle mesure les stratégies d'embauche des employeurs se différencient selon qu'ils utilisent (ou non) une aide de l'État.

Stratégie d'embauches sur des emplois aidés et non aidés

Les données de l'ANPE sont ici utilisées, leur intérêt réside à la fois dans l'étendue des informations sur les offres d'emploi et dans la possibilité d'apparier des fichiers d'offres et de demandes en isolant les emplois aidés et non aidés (*cf.* encadré 1). Les dispositifs de la politique de l'emploi occupent une place importante parmi les offres satisfaites par l'ANPE : 38 % de notre échantillon, soit 1 213 offres d'emploi [4]. L'Agence se positionne surtout sur le segment des « emplois qualifiés d'exécution » : les ouvriers et les employés qualifiés forment 62 % des cas [5]. Lorsque les offres sont assorties d'une aide de l'État, la part des postes qualifiés est plus faible mais reste majoritaire (52 % des cas). Une large partie de ces emplois est rémunérée autour du SMIC, à comparer aux 8,6 % des salariés au SMIC sur l'ensemble de la France à la même période (juin 1993). De plus, quand les employeurs utilisent une aide de l'État, ils proposent des fourchettes de salaire plus basses.

La forte présence des PME et plus particulièrement des très petits établissements (TPE) est l'un des traits marquants de la demande de travail étudiée. Parmi les établissements qui ont recruté par l'intermédiaire de l'ANPE, plus de la moitié ont moins de 10 salariés. Traditionnellement, les très petits établissements ont massivement recours aux emplois aidés, surtout au moment de leur création [6]. Une étude de PICART et PETITJEAN (2000) relève une grande diversité dans leurs comportements d'utilisation des aides publiques : soit comme période d'essai puisque ces embauches ne débouchent pas forcément sur une insertion fragile, soit comme remplacement d'un bénéficiaire précédent car certaines TPE utilisent les aides de façon récurrente. La taille des entreprises joue beaucoup sur la nature des relations entre

4. Les contrats emploi-solidarité (CES) forment 24 % de l'échantillon, les contrats de retour à l'emploi (CRE) 8 % les exo-jeunes 4,5 % et les contrats de qualification 2 %.

5. Au moment de l'étude (juin 1993), les postes d'encadrement passaient rarement par l'intermédiaire de l'Agence : les emplois de techniciens, d'agents de maîtrise et de cadres forment 3 % des offres pourvues dans l'échantillon, ce qui est proche de la moyenne nationale.

6. Une certaine continuité dans les comportements des TPE peut être observée depuis la date de l'appariement des fichiers de l'ANPE (1993). En 1998, les TPE sont fortement utilisatrices de CIE (qui a succédé aux CRE), de contrats en apprentissage et d'abattements temps partiel (PICART, PETITJEAN, 2000).

Tableau 1
Caractéristiques des établissements, en %

Taille de l'établissement		
	Contrats aidés	Contrats non aidés
> = 10 salariés	48	53
11 à 49 salariés	25	32
50 ou plus	27	15
Total	*100*	*100*
Secteur d'activité		
	Contrats aidés	Contrats non aidés
BTP	7	14
Industrie	8	20
services marchands	63	60
Services non marchands	22	6
Total	*100*	*100*

Source : enquête quantitative
Échantillon de 3 193 emplois dont 1 213 emplois aidés et 1 980 emplois non aidés

l'ANPE et les employeurs. Les grandes unités ou les plus anciennes utilisent moins l'intermédiation publique car elles ont fréquemment recours à leurs propres réseaux de recrutement. Elles peuvent également pourvoir les postes vacants en interne, ce qui est plus rare dans les petits établissements. Par exemple, les propositions d'offres d'emploi « en bloc » à l'Agence ont souvent lieu lors de la création de l'établissement. De plus, les petites entreprises sont aussi plus demandeuses d'information sur les dispositifs de la politique de l'emploi que les grandes (*cf.* tableau 1).

Les emplois aidés sont moins sélectifs que les autres

L'analyse des critères de sélection des employeurs qui ont recours à l'ANPE met en lumière deux tendances importantes : d'une part, les critères fixés par les employeurs lors du dépôt de l'offre à l'ANPE sont généralement bas, ce qui laisse supposer qu'ils n'attendent pas *a priori* une sélection approfondie des candidatures. D'autre part, les emplois aidés sont moins sélectifs que les autres sur les critères codés à l'ANPE (formation, diplôme, expérience...), ce qui permet d'envisager un espace d'intervention possible en faveur des demandeurs d'emploi en difficulté. Par exemple, la moitié des employeurs ne demande pas de niveau de formation minimal quand ils embauchent sur un contrat « normal » et cette proportion tombe à 65% pour les emplois aidés. Toutefois, les critères de sélection annoncés lors du dépôt de l'offre d'emploi peuvent être sous-estimés par rapport aux attentes réelles. Par exemple, si l'employeur demande un niveau de formation très général, l'agent ne peut pas toujours le coder dans la nomenclature prévue à cet effet et le classe sous la rubrique « niveau de diplôme non demandé par l'employeur ». Par ailleurs, des écarts sur les exigences d'expérience professionnelle sont aussi nettement perceptibles : les utilisateurs de mesures pour l'emploi n'exigent pratiquement pas d'expérience professionnelle (10% d'entre eux), contre plus du tiers pour des contrats « normaux » (37%).

Ces observations statistiques indiquent que, globalement, les employeurs expriment moins d'exigences à l'ANPE quand ils utilisent des mesures pour l'emploi. Cette tendance mérite d'être précisée car les critères fixés par les employeurs orientent la présélection réalisée par l'ANPE lors des mises en relation des demandeurs d'emploi. Pour ce faire, le modèle Logit présente l'intérêt d'isoler l'effet des différentes variables « toutes choses égales par ailleurs compte tenu du profil de l'offre d'emploi mis en référence ». Les résultats confirment les observations précédentes. En effet, les attentes exprimées par l'employeur lors du dépôt de l'offre à l'ANPE différencient clairement les embauches aidées et non aidées : de faibles exigences de diplôme ou d'expérience professionnelle vont dans le sens d'un recrutement sur un emploi aidé. Prise dans son ensemble, la sélection réalisée par l'employeur n'est donc pas la même, selon qu'il utilise – ou non – une aide de l'État.

Appariement des offres et des demandes d'emploi

Selon nos hypothèses, les dispositifs de la politique de l'emploi forment un ensemble hétérogène car ils répondent à plusieurs types de besoins en main-d'œuvre des entreprises. Plusieurs études ont révélé des stratégies de recrutement différenciées qui distinguent

des logiques d'employeurs utilisateurs de Contrats emploi Solidarités CES [7] (BARDAJI, 1999), des Contrats emplois Consolidés CEC (GOMEL, 1997) et des Contrats de retour à l'emploi CRE (BARON *et alii* 1993). À partir de nos données, il est possible de repérer la relative complexité d'utilisation des aides à l'emploi en observant comment les exigences des entreprises peuvent varier au sein de l'ensemble des « emplois aidés ». Deux grands cas de figure se dégagent :

– dans une part non négligeable de cas, les pratiques de sélection sont très proches, que les employeurs utilisent – ou non – une aide pour l'emploi. Cette situation fait alors ressortir le moment décisif de l'embauche, celui du choix de l'employeur. Précisons que ces observations ne sont pas contradictoires avec les précédentes : les premières s'en tenaient à l'analyse des critères de sélection tels qu'ils sont fixés par les employeurs à l'ANPE, tandis que l'appariement des offres et des demandes permet de voir quelles sont les caractéristiques des demandeurs d'emploi réellement embauchés ;

– dans d'autres cas, les comportements semblent obéir à des logiques distinctes, selon que l'employeur utilise ou non une aide pour l'emploi. Quatre pôles distincts se structurent et seront regroupés en deux grands groupes [8] : celui des emplois aidés sélectifs, et celui des emplois qui restent plus ouverts.

Des emplois aidés sélectifs au moment du choix de l'employeur...

Dans ce premier groupe, un premier pôle concerne des offres d'emploi dans l'industrie, où les employeurs fixent des critères de sélection précis à l'ANPE. Pour ces emplois, les exigences sont les mêmes, qu'ils soient aidés ou non. Il s'agit d'entreprises industrielles recherchant des demandeurs d'emploi ayant un niveau de formation CAP-BEP sanctionné par un diplôme. Les emplois proposés sont qualifiés, bien rémunérés et sélectifs : l'expérience et le diplôme sont exigés. Signalons que pour les emplois non aidés, les demandeurs d'emploi recrutés ont plutôt des niveaux de formation ou de qualification supérieurs à ceux fixés par les employeurs lors du dépôt de l'offre à l'ANPE. Les utilisateurs de mesures sont ici de très petites entreprises qui assouplissent peu leurs critères de sélection. Ce cas de figure correspond à un arbitrage « prioritaire sur la qualité » et « secondaire sur les prix » lors du choix du candidat. Manifestement, les critères définis lors du dépôt de l'offre d'emploi orientent la présélection réalisée par l'Agence : les demandeurs embauchés ont les caractéristiques requises et sont alors généralement bien positionnés sur le marché du travail, en termes de niveau de formation, de diplôme ou d'expérience professionnelle.

La présélection de l'ANPE précède et accompagne le choix de l'employeur. Dans ce cas de figure, il est probable que les marges de manœuvre des agents sur les pratiques d'embauche des employeurs soient faibles. Lorsque les employeurs sont d'emblée sélectifs, les effets de substitution seront difficiles à impulser. C'est dans ce cas de figure que les effets d'aubaine peuvent atteindre leur maximum : l'employeur aurait embauché de toute façon sans aide de l'État et, de plus, aurait retenu la même personne. Le deuxième pôle recouvre des offres peu sélectives en apparence mais où la sélection se fait sur le niveau de formation. Les emplois non aidés ont des caractéristiques très floues, tant au niveau du profil du candidat recherché que des caractéristiques du poste mais les pratiques de sélection de ces employeurs se dégagent nettement : bien qu'ils ne fixent pas de critères à l'ANPE, ils retiennent des demandeurs d'emploi ayant un niveau de formation relativement élevé (niveau BAC).

Cette situation témoigne d'un écart entre le profil demandé à l'ANPE et celui qui est effectivement requis par l'employeur. Les embauches aidées recouvrent principalement des CES (Contrats emploi solidarité) plus sélectifs que les autres, les personnes embauchées sur ces postes ont un niveau de formation BEP ou BAC, alors que le diplôme est seulement « souhaité » par l'employeur. Dans les deux cas, emplois aidés ou non, la sélection de l'employeur parmi les demandeurs d'emploi mis en relation par l'ANPE se réalise donc principalement sur le niveau de formation. Plus globalement, ce cas de figure s'apparente à un arbitrage sur les prix mais avec un maintien de la qualité lors du choix du candidat. Les emplois aidés peuvent paraître peu sélectifs lors du dépôt de l'offre à l'Agence mais la possibilité de choisir parmi de nombreux candidats accroît les niveaux effectifs de sélection à l'embauche. Lorsque les employeurs ne définissent pas leurs principes de filtrage à l'ANPE mais mettent en œuvre une politique de recrutement sélective au niveau de l'entreprise, la tâche de l'intermédiaire devient difficile car les agents ont une mauvaise visibilité de leurs principes de sélection. Dans cette situation, les files d'attente ont tendance à se reconstituer et les emplois aidés bénéficient à ceux qui sont les moins éloignés du marché du travail.

D'autres plus ouverts aux demandeurs d'emploi peu diplômés ou faiblement expérimentés

Dans le second groupe, un troisième pôle se rattache aux emplois du BTP où le métier joue un rôle

7. En 1998, suite au redéploiement de la politique de l'emploi dans le secteur non marchand, les dispositifs plus anciens (CES et CEC) accueillent beaucoup moins de jeunes et se recentrent sur les publics prioritaires : demandeurs d'emploi de longue durée et bénéficiaires du RMI.

8. Résultats des analyses de données en correspondances multiples (ACM) et des classifications ascendantes hiérarchiques.

important, ces entreprises ont moins de 10 salariés et recherchent des salariés qualifiés. Les demandeurs d'emploi recrutés sont plutôt des hommes et l'adéquation entre les métiers et le secteur d'activité du dernier emploi du candidat est nette. Il semble que l'ajustement entre l'offre et la demande se fasse ici principalement par le métier. À caractéristiques égales, les emplois aidés sont ici moins sélectifs que leurs équivalents « non aidés ». Les entreprises qui proposent un « contrat normal » sélectionnent plutôt sur des critères d'expérience professionnelle. En revanche, quand il s'agit de dispositifs publics, les employeurs attachent peu d'importance aux critères de sélection codés à l'ANPE : le diplôme ou l'expérience ne sont pas demandés et les personnes embauchées ne sont en effet ni particulièrement diplômées ni expérimentées. Dans ces TPE, des effets de substitution en faveur de personnes non qualifiées semblent donc possibles et les conditions d'intervention de l'ANPE paraissent ici plus ouvertes. Au moment de l'embauche sur un emploi aidé, l'arbitrage de l'employeur se fait donc prioritairement sur les prix avec un filtrage sur le métier garantissant une qualité prérequise.

Un quatrième pôle est constitué d'offres non qualifiées et imprécises, ces employeurs recherchent explicitement du personnel sans formation ni qualification particulière. Ces faibles exigences de l'employeur lors du dépôt de l'offre à l'ANPE correspondent effectivement à leurs pratiques de sélection : les personnes embauchées ne sont pas qualifiées et ont un niveau de formation inférieur ou égal au BEPC. Les différences entre les emplois aidés (ou non) tiennent ici au statut de l'employeur. Les emplois non aidés émanent de petites entreprises de création récente tandis que les aides viennent d'établissements publics utilisant surtout des contrats emploi-solidarité (CES). Ce cas de figure correspond plus généralement à un arbitrage prioritaire sur les prix et secondaire sur la qualité. Les agents de l'ANPE ont alors plus de latitude pour présenter à l'employeur des personnes en difficulté sur le marché du travail qui n'auraient pas été spontanément mises en relation avec l'entreprise.

La notion d'hétérogénéité des entreprises permet donc de construire une typologie fondée sur les modes de sélection des candidats et non sur les types de contrats aidés, car le fait d'utiliser tel ou tel type de mesure pour l'emploi ne constitue pas ici un critère discriminant dans la politique de recrutement de l'entreprise. Les appariements d'offres et de demandes d'emploi indiquent en effet que les emplois aidés forment un ensemble hétérogène qui alimente différents segments du marché du travail. Ces résultats suggèrent l'existence de formes variées d'utilisation des aides publiques par les très petites entreprises qui ouvrent des possibilités d'intervention actives pour les agents de l'ANPE. Pour une part non négligeable, ces petites structures proposent des emplois en CDI et à temps plein lorsqu'elles utilisent un contrat aidé pour embaucher. L'étude de SIMONIN (1994) invite aussi à se pencher sur les comportements d'embauche des PME et sur les perspectives d'insertion dans l'emploi qu'elles sont susceptibles d'offrir. Pour cet auteur, les possibilités d'accès à un emploi *« n'accumulant pas les caractéristiques de la précarité sont plus importantes dans les PME que dans les grandes entreprises »*. L'étude de PICARD et PETITJEAN (2000) tend à confirmer ces hypothèses : dans les TPE, le taux de maintien dans l'entreprise à l'issue d'un contrat à durée déterminée aidé est supérieur à celui d'un CDD non aidé, et ce quel que soit le dispositif. Les stratégies d'embauche sur des CDD aidés et non aidés se différencient ici nettement en termes d'insertion et de maintien dans l'entreprise.

L'analyse des stratégies d'embauche des employeurs éclaire donc la double mission d'intermédiaire sur le marché du travail et d'intermédiaire des politiques de l'emploi. Schématiquement, face aux politiques d'embauche des employeurs du premier groupe, l'ANPE se trouve en position d'intermédiaire sur le marché du travail. Son rôle est surtout de transmettre de l'information sur les candidats et de répondre aux exigences des entreprises dans l'objectif de faciliter les appariements, la gestion des aides lui procurant éventuellement un avantage financier. Confrontée aux stratégies d'embauche des employeurs du deuxième groupe, l'ANPE semble en mesure de mettre en œuvre l'objectif de contre-sélectivité assigné à la politique de l'emploi. Ces observations issues d'une recherche quantitative soulignent l'effet structurant des stratégies d'embauche des employeurs sur les relations avec l'ANPE, car la position de l'intermédiation publique semble fortement orientée par les exigences des employeurs, qui néanmoins ne surdéterminent pas les possibilités d'intervention. La prise en compte de l'espace des contraintes dans lesquelles sont placés les intermédiaires sur le marché du travail permet de bien situer ces possibilités d'intervention et de comprendre dans quelles conditions l'Agence exerce son double rôle. Nos observations statistiques ont été recueillies en période de récession (juin 1993) et montrent que l'intermédiation publique combinait, de manière plus complémentaire que contradictoire, des missions d'intermédiaire sur le marché du travail et des politiques d'emploi (LIZÉ, 1997).

Pourquoi les entreprises ont-elles recours à l'ANPE pour recruter ?

Ces premiers résultats invitent à prolonger l'analyse en se centrant sur les logiques des entreprises et sur l'intérêt qu'elles peuvent trouver à passer (ou non) par l'ANPE pour recruter. En effet, l'importance des stratégies d'embauche des entreprises est encore peu prise en considération dans l'analyse des déséquilibres sur le marché du travail, ceux-ci restant pour l'essentiel centrés sur l'offre de travail et sur ses insuffisances (faible formation, manque d'expérience professionnelle, etc.).

L'ANPE comme mode de coordination de l'embauche

L'étude des logiques des employeurs utilisant les services publics de placement montre que le passage par l'intermédiation publique peut s'expliquer par l'existence de coûts associés à l'embauche que l'ANPE est à même de réduire. Au niveau micro-économique, la décision d'embauche fait intervenir un arbitrage qualité/prix et par ailleurs, les canaux de recrutement sont généralement en adéquation avec la stratégie de recherche de candidat [9]. Si l'arbitrage privilégie une minimisation du prix, il s'efforcera de réduire le temps nécessaire à la sélection et/ou le coût du travail notamment. Si l'arbitrage privilégie la qualité de la sélection, l'employeur optera pour un système de filtrage réduisant l'incertitude sur la qualité du candidat.

Pourquoi les employeurs recrutent-ils par l'intermédiaire de l'ANPE plutôt que par l'intérim ou par petites annonces par exemple ? Selon les hypothèses de l'économie des coûts de transaction (WILLIAMSON, 1985), si les actifs sont peu spécifiques et les transactions fréquentes, alors l'incertitude est faible et les transactions s'effectuent par le recours au marché. Le recrutement se fait alors par des canaux pourvoyeurs de candidatures sur le marché externe : annonces, candidatures spontanées ou ANPE. Ce cas de figure se rapproche de l'une des grandes logiques repérées dans les relations entre les employeurs et l'ANPE, pour des besoins en main-d'œuvre de court terme notamment. Inversement, l'incertitude augmente si la spécificité est élevée, avec des risques de comportements opportunistes. Cette configuration incite l'entreprise à produire en interne les qualités requises ou à organiser le recrutement, *via* des intermédiaires spécialisés tels que des cabinets de recrutement. Les coûts de recrutement identifiables sont alors surtout associés à des besoins en main-d'œuvre de moyen ou long terme. Ces deux formes polaires sont bien évidemment schématiques. L'analyse de la mobilité conduite dans le cadre des travaux sur la prospective des métiers et des qualifications (BERTON, GERME, 1999) montrent qu'en matière de stratégie de recrutement, les entreprises jouent beaucoup sur la flexibilité externe et ce, pour tous types de salariés.

Dans notre recherche, des formes particulières de coordination hybrides – entre le marché externe et l'organisation interne à l'entreprise – émergent, *via* la fonction d'organisation des relations que tient l'ANPE en tant qu'intermédiaire institutionnel sur le marché du travail. Nous qualifions de forme hybride de coordination celle qui crée un espace particulier entre la coordination par le marché externe et l'intégration du recrutement dans l'entreprise. Cette conclusion ressort aussi de l'analyse de LESUEUR (1997) pour qui l'intermédiation de l'ANPE s'apparente à une telle forme de coordination. Les candidatures viennent en effet du marché externe mais la procédure d'embauche est reportée sur un tiers. Le tableau 2 (*cf.* page suivante) synthétise les « formes types » de coordination des embauches observées sur le marché du travail couvert par l'ANPE. Le point d'entrée est l'embauche, une même entreprise pouvant procéder à la fois à des recrutements de personnel ayant des caractéristiques « non spécifiques » et « hautement spécifiques ». Sur ce segment du marché du travail, l'alternative consiste principalement à recourir au marché externe (petites annonces) ou à passer par un intermédiaire (ANPE ou entreprises de travail temporaire principalement).

Les arbitrages prix/qualité dans les transactions d'embauche

Pour bien saisir les arbitrages des entreprises et leurs modes de minimisation des coûts qui en découlent, il convient de différencier les grandes étapes du recrutement. Nous en distinguons trois qui semblent présentes, *a priori*, dans toutes les relations d'embauche :

– la recherche d'information sur les candidats, associant ou non l'ANPE,

– la phase de pré-embauche ou d'essai, par le recours – ou non – à des formes particulières d'emploi (stage, contrat aidé, intérim, CDD),

– la transformation du contrat, qui relève principalement de la décision de l'employeur mais qui peut faire l'objet de négociation avec l'ANPE.

Un arbitrage privilégiant une minimisation du prix

Globalement, cette logique correspond aux deux tiers des embauches étudiées dans l'enquête quantitative. Sur ce segment composé d'offres d'emploi de faible niveau de qualification, les objectifs des employeurs consistent principalement à diminuer les coûts de rotation de la main-d'œuvre sur des emplois temporaires et à rechercher des allégements de coûts salariaux, par le recours aux contrats aidés. L'arbitrage des firmes se fait de la manière suivante : l'entreprise supporte un fort taux de rotation de la main-d'œuvre mais elle propose des salaires faibles et utilise les aides à l'emploi qui abaissent le coût du travail.

Les coûts de transaction associés à ces embauches paraissent peu élevés et ces recrutements sont généralement considérés comme peu coûteux pour

9. Selon un sondage réalisé par L. Harris pour le ministère du Travail, en 1997 les canaux de recrutement des entreprises sont : 1) les réseaux de connaissances : 43 % ; 2) l'ANPE : 37 % ; 3) les candidatures spontanées : 35 % ; 4) les petites annonces : 20 % ; 5) les écoles et organismes de formation : 10 % ; 6) les stagiaires dans l'entreprise : 9 % ; 7) l'APEC : 7 % ; 8) les cabinets de recrutement : 4 %. Le total est de 176 % car plusieurs canaux peuvent être utilisés en même temps.

Tableau 2

Degré de spécificité de la main-d'oeuvre et formes de coordination des embauches

Degré de spécificité de la main-d'œuvre recherchée / Forme de coordination des offres et des demandes d'emploi	Actifs non spécifiques	Actifs spécifiques
Marché externe	Mise en concurrence des canaux de recrutement (annonces, candidatures spontanées) et faible recours aux intermédiaires. ANPE comme simple intervenant sur le marché externe pour constituer une liste ou un vivier de candidats	Mise en concurrence des canaux de recrutement (annonces notamment). ANPE : rôle réduit, diffusion de l'offre d'emploi et instrumentalisation
Forme hybride	Délégation des tâches d'organisation des flux de candidatures et de présélection (recours aux intermédiaires : ANPE, intérim, écoles), la sélection est faite rapidement en interne (entretien). Rôle de l'ANPE : organisation de la première phase du recrutement	Sous-traitance de la phase de recherche des candidats (diffusion de l'offre et présélection). Logique de division du travail des intermédiaires selon les particularités du personnel recherché (complémentarité entre l'intérim, les cabinets de recrutement et l'ANPE). La deuxième étape de la sélection est réalisée par tri approfondi dans l'entreprise (entretiens, test). Rôle de l'ANPE : partenaire, acteur intégré dans la procédure de recrutement
Coordination interne (intégrée dans l'entreprise*)	Recrutement par réseaux de connaissance ou par candidatures spontanées locales. Rôle de l'ANPE marginal (régularisation en cas d'utilisation de contrats aidés type CRE/CIE)	Recrutement par mobilité ou promotion interne et réseaux de connaissances professionnels. Rôle très limité de l'ANPE (segment peu couvert, cadres supérieurs notamment)

* : recrutement en interne, étapes et procédures de recrutement contrôlées par l'entreprise.
Source : Enquête directe par entretiens, LIZÉ *(1998).*

l'employeur. Pour ces postes, l'enquête par entretiens confirme la présence d'une forte rotation de la main-d'œuvre et d'investissements en formation réduits. Les risques liés à l'incertitude sur les qualités du candidat ont peu de conséquences à long terme car les salariés ont des qualifications peu spécifiques et sont facilement remplaçables. Mais, si les coûts de ces recrutements peuvent être considérés comme faibles comparativement à d'autres, ils ne sont pas pour autant inexistants. Ils se rattachent principalement au volume des candidatures possibles (abondance des demandes d'emploi) ou à la fréquence des transactions d'embauche liée au *turn-over*, aux fins de CDD... Dans ces conditions, l'employeur peut avoir intérêt à recourir à l'ANPE pour réaliser un filtrage sur le marché externe du travail. Lors de la première étape de l'embauche (recherche d'information), l'Agence peut donc fournir un vivier de candidatures présélectionnées « à distance ». Ce rôle apparaît comme non négligeable lors des créations d'établissements, ou plus largement, lorsque l'employeur ne dispose pas d'un stock de candidats. Ce type de politique d'embauche vise à réduire les coûts associés à la prospection, l'objectif de l'employeur est alors de réaliser une sélection rapide sur un volume de candidatures important dans une logique de recherche extensive (BARRON, BISHOP, 1985). La présélection prend alors la forme d'un tri statistique sur des caractéristiques facilement repérables telles que l'âge.

Lors de la deuxième phase de l'embauche (période de pré-embauche ou d'essai), l'employeur cherche à minimiser les coûts d'adaptation ou d'investissement en formation par une période d'essai au moindre prix, *via* un stage d'accès à l'emploi (SAE) par exemple. Cet objectif peut aussi se traduire par une recherche de candidats immédiatement opérationnels, sélectionnés sur l'expérience professionnelle notamment. Dans ce cas, l'employeur privilégie généralement les formules d'abaissement du coût du travail et se reporte sur l'ANPE pour effectuer le montage adéquat.

Un arbitrage privilégiant la qualité de la sélection

Dans cette situation qui représente un tiers des embauches étudiées dans l'enquête quantitative, l'Agence peut aider les employeurs à réduire les coûts de recherche et de sélection par une recherche plus intensive, mettant davantage l'accent sur la qualité. En raison du caractère potentiellement durable de la relation d'emploi qui se noue entre l'employeur et le salarié, les coûts de transaction associés au recrutement et à l'intégration du salarié dans l'entreprise sont plus élevés. Une combinaison de critères conduit à considérer que la spécificité des actifs humains recherchés est alors relativement importante : les personnes sont difficilement remplaçables ou substituables et elles occupent des postes nécessitant un certain temps de formation. L'incertitude incite l'employeur à conclure des contrats de travail plutôt stables, de nature à limiter la mobilité et les risques « d'opportunisme des salariés » (du point de vue de l'employeur) et à produire en interne les qualifications adéquates. En ce sens, *« la présence durable d'un individu dans une entreprise permet de stabiliser les attentes de chacun à son égard, et sera donc considérée comme une forme de qualification »* (EYMARD-DUVERNAY, 1992). L'ANPE est susceptible de répondre à ce type d'attente : en effet, le travail de sélection approfondi des demandeurs d'emploi tient une place importante dans la satisfaction des offres, surtout si le profil du candidat est peu défini ; ces cas sont fréquents et ils se rencontrent souvent dans les petits établissements. Ce rôle semble pouvoir être relié à la capacité d'aide de l'Agence en matière d'information lors de la signature du contrat de travail, d'aide à la définition du profil du poste et de recherche des candidats.

L'intervention de l'ANPE peut alors être sollicitée principalement lors des deux premières phases de l'embauche et plus marginalement au moment de la transformation du contrat qui relève plus directement de la décision de l'employeur. Ces employeurs semblent, *a priori*, peu sensibles aux formes d'allégement du coût salarial, ils utiliseront une aide à l'emploi si l'opportunité se présente mais ils ne se comportent pas comme des « chasseurs de primes ». Lors de la première phase de l'embauche, l'intervention de l'ANPE peut faciliter l'élaboration des contrats et réduire les coûts qui leur sont associés en proposant à l'employeur le contrat le mieux adapté à ses besoins et le plus avantageux. Un tri approfondi des demandeurs d'emploi et une forte coopération entre l'ANPE et l'employeur créent un environnement favorable au placement des demandeurs d'emploi sur des postes plus qualifiés et sélectifs. Les atouts de l'ANPE tiennent alors à la connaissance des demandeurs d'emploi, de leur trajectoire professionnelle, de leur présentation ou de leur motivation, connaissance qui va bien au-delà des critères codés.

La phase d'essai est décisive pour ce profil d'entreprise. Les coûts de formation (temps de formation, apprentissage spécifique...) constituent des coûts intégrés en tant qu'investissement en capital humain essentiel pour la qualité de l'appariement. Les cas observés montrent que l'ANPE peut agir sur ces coûts en proposant une formation (SAE par exemple) ou en sélectionnant une personne dotée de la qualification adaptée pour le poste. La phase d'essai se réalise alors souvent en contrat à durée indéterminée (CDI) mais elle peut aussi passer par un contrat à durée déterminée (CDD) transformable en contrat stable, la possibilité de « transformation » étant d'ailleurs annoncée à l'ANPE. Dans plusieurs cas de figure observés, les emplois aidés à durée déterminée servent de transition pour un accès à l'emploi durable dans l'entreprise. La troisième phase de l'embauche (transformation du contrat) relève moins directement de l'intermédiation de l'Agence. C'est principalement la qualité de l'appariement qui incitera l'employeur à transformer le contrat : SAE en CDD ou CDI, intérim ou CDD en poste stable par exemple. Au total, l'approche en termes de coûts de transaction permet surtout de penser le rôle de l'ANPE comme intermédiaire sur le marché du travail, le recours à une aide pour l'emploi s'entendant comme une incitation financière pour l'entreprise et comme un « avantage comparatif » pour l'ANPE placée en concurrence avec d'autres intermédiaires.

L'ANPE arrive-t-elle à modifier les comportements d'embauche ?

Les marges de manœuvre des agents de l'ANPE sont susceptibles de varier selon les conditions d'exercice de la fonction de coordination. Face à des employeurs cherchant à minimiser des coûts d'embauche, la capacité d'intervention de l'agent de l'ANPE peut dépendre de sa maîtrise de leurs relations et de sa connaissance de l'entreprise. L'hypothèse de l'existence de marges de manœuvre étroites mais néanmoins réelles est donc posée. Une analyse qualitative, à même de rendre compte des conditions d'existence de ces marges de manœuvre sera alors convoquée.

La contre-sélectivité de la politique d'emploi ne va pas de soi

Si les marges de manœuvre de l'intermédiaire public apparaissent comme doublement contraintes par la pénurie des offres d'emploi et par les règles qui définissent les conditions d'intervention de l'ANPE, elles n'en sont pas pour autant surdéterminées par la nature du contexte. Les profils d'action que les agents de l'ANPE peuvent mettre en œuvre dans leurs relations avec les entreprises sont en effet contrastés.

Une situation de rationnement des offres d'emploi

À titre exploratoire, nos données permettent de questionner les tensions engendrées par le chômage

massif sur le travail d'intermédiation. Au moment de l'enquête [10], l'ambivalence des missions de l'Agence est particulièrement forte et se traduit schématiquement par une tension entre deux grands objectifs : trouver et satisfaire beaucoup plus d'offres d'emploi et mieux aider les personnes en difficulté (ANPE, 1994). En période de plein emploi, les deux missions pourraient avoir plus aisément un caractère complémentaire : faciliter les appariements par une présélection adéquate laisserait un large espace pour centrer les efforts sur les populations les plus vulnérables. En revanche, lorsque le déséquilibre entre l'offre et la demande est fort, les deux objectifs ne sont pas spontanément compatibles (DELFINI, DEMAZIÈRE, 2000). Le risque est alors d'accompagner les exigences des entreprises pour augmenter le volume d'offre et de sélectionner les plus aptes en procédant à un écrémage au détriment des demandeurs d'emploi les plus en difficulté et donc, de renforcer la sélectivité du marché du travail.

Le rationnement des offres d'emploi soulève la question du partage qui peut obéir à plusieurs règles, égalitaires ou correctrices, selon la place dans la file d'attente. VINCENS (1995) propose d'examiner trois possibilités, et sa perspective présente l'intérêt de les considérer comme des choix : 1) considérer les demandeurs d'emploi comme une clientèle indifférenciée ; 2) chercher à égaliser les chances en centrant les efforts sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus de difficultés par une intermédiation active ou transformatrice ; 3) s'occuper prioritairement de ceux qui ont le plus de chances de trouver un emploi (ou inversement de satisfaire les offres). Les trois cas de figure soulèvent des difficultés et chacun dépend de la qualité des emplois et du type de salariés recherchés par les entreprises. La première solution (distribution de rations égales) suffira pour certains mais restera très insuffisante pour d'autres. La seconde solution, augmenter la part des plus défavorisés, peut aussi poser problème : *« si la pénurie d'emploi est forte (l'équivalent d'une ration moyenne très inférieure au besoin moyen), l'égalité des chances revient à laisser la responsabilité des conséquences du rationnement à d'autres »* (VINCENS, 1995). La troisième solution revient à reconnaître les différences d'employabilité, à les identifier et à les entériner. Dans cette logique, la pénurie d'emploi peut conduire l'intermédiaire à assumer une fonction d'exclusion. À cet égard, SIMONIN (1994) souligne que le manque de coordination entre les organismes qui interviennent sur le marché du travail peut avoir pour conséquence de diminuer le pouvoir de négociation des intermédiaires.

Les contraintes qui pèsent sur le service public de placement

Les pratiques et les systèmes d'évaluation des besoins des usagers par les agents de l'ANPE s'insèrent dans un ensemble de contraintes. Certaines sont particulières à l'Agence et d'autres sont communes au service public de l'emploi dans son ensemble. Au moment de l'enquête, les interventions de l'ANPE sont structurées par l'orientation de la politique de l'emploi, principalement tournée vers l'incitation à l'embauche au moyen d'un abaissement du coût salarial. L'action des agents s'est alors prioritairement déployée du côté des entreprises, dans l'objectif d'accroître le volume des offres d'emploi enregistrées et de renforcer la coopération avec les entreprises. Cette réorientation qui était inscrite dans le précédent contrat de progrès de l'ANPE (1994) fixait un cadre contraignant pour l'intervention des agents sur le marché du travail. Elle n'annihilait pas pour autant des formes d'intermédiation sociale ou destinées à faciliter le placement de personnes en difficulté, mais réduisait sa place relative.

Toutefois, les orientations récentes de la politique de l'emploi suite à l'adoption des Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi en 1998-1999 et le nouveau contrat de progrès de l'ANPE représente un bouleversement, au moins dans les textes, au niveau des priorités affichées qui se retournent vers le social et où il s'agit seulement de *« consolider la place de l'Agence sur le marché des offres »* (ANPE, 1999). L'action en direction des demandeurs d'emploi a été redéployée ou pérennisée dans le cadre du plan national d'action (PNAE) adopté par la France en avril 1998 en application des engagements européens de Luxembourg : le programme « nouveau départ vers l'emploi » prévoit des actions de prévention des risques de chômage de longue durée et de suivi individualisé pour les chômeurs et les jeunes [11]. De plus, en tant qu'intermédiaire public, l'ANPE a perçu qu'elle répondait à deux types d'attentes bien différentes des entreprises (minimisation du prix/souci de la qualité), ce qui s'est traduit explicitement par la mise en place de la « nouvelle offre de services » en 1996-1997 [12]. Parmi les quatre niveaux de service, deux forment une réponse à la demande de minimisation du prix et les deux autres à la recherche de qualité. À ce sujet, THOMAS (1998) précise que si l'accompagnement des publics prioritaires est clairement rappelé, il n'en reste pas moins que la « nouvelle offre de service » adopte des modes d'intervention se rapprochant de l'intermédiation privée en présentant aux entreprises une offre de service répondant à leurs attentes.

---

10. C'est en période de récession (juin 1993) que les appariements d'offres et de demandes d'emploi ont été réalisés (les enquêtes directes par entretiens ont été menées en phase d'amélioration de la conjoncture de l'emploi).

11. Pour les jeunes entrant dans leur sixième mois de chômage, le programme TRACE propose un accompagnement de 18 mois.

12. Les quatre niveaux de service dans le traitement de l'offre sont : 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 un tri sur certains critères, niveau C : sélectionner par un interlocuteur unique des candidats sur des critères définis en commun, niveau D : sélectionner par un interlocuteur unique des candidats dont le profil professionnel a été validé.

Cependant, même si l'objectif de collecte des offres d'emploi fixé à l'ANPE dans le précédent contrat de progrès de 1994-1998 a été globalement atteint [13], la fonction d'intermédiation de l'Agence semble particulièrement sensible à la conjoncture. La progression des offres recueillies s'est en effet réalisée entre 1994 et 1996 mais, depuis la reprise de la mi-96, sa place sur le marché du travail a reculé en termes relatifs. En période de reprise de l'emploi, des questions nouvelles se posent car l'ANPE est soumise à une concurrence accrue et les employeurs tendent à mettre davantage en avant la question de la sélection. De plus, la croissance de l'emploi s'accompagne de mutations structurelles qui entraînent une multiplication des formes combinées d'emploi et de chômage. L'amélioration de la contribution de l'Agence aux mouvements d'embauche est certes une condition nécessaire mais non suffisante, car le simple effet de la multiplication des offres n'est pas à même de résoudre les difficultés inhérentes au traitement de la demande d'emploi (JOIN-LAMBERT, 1999). Le problème de la tension entre les deux aspects indissociables de sa mission (action en faveur des entreprises et en direction des demandeurs) n'a jamais pu se résoudre aisément et se pose en des termes nouveaux. Toutefois, le récent recentrage des politiques de l'emploi vers les demandeurs les plus en difficulté pourra peut-être favoriser la cohérence de son action vers les demandeurs.

Les profils d'action des agents du service public de l'emploi

L'articulation des deux formes d'intermédiation publique peut se lire dans les profils d'action des agents et cette analyse permet de penser plus directement l'ANPE comme intermédiaire des politiques de l'emploi avec une visée de contre-sélectivité. BESSY *et alii* (1995) se sont spécifiquement penchés sur les profils d'action que les agents peuvent mettre en œuvre. La caractérisation des trois profils retenus fait appel à une combinaison de critères où la nature des relations avec les entreprises tient une place importante [14].

Le profil de l'agent « civique » se réfère à la mise en œuvre des règles du droit du travail et à sa capacité à maintenir un rapport de force avec les entreprises. Les mesures fournissent un outil pour la négociation dans la mesure où l'agent civique s'appuie sur sa connaissance des dispositifs et s'attache au respect des règles protectrices des individus. Les supports de leur jugement sur les entreprises se réfèrent au respect des règles et supposent une vigilance accrue dans les relations avec les petites entreprises, susceptibles de les contourner ou de ne pas offrir de contrepartie. Par contre, le profil de l'agent « vendeur de contrat » met en avant l'utilisation des mesures pour l'emploi comme des produits pour des entreprises clientes. Son action s'appuie sur des mesures simples d'utilisation et permettant de réduire le coût salarial. L'agent vise principalement à maximiser le nombre de contrats dans la logique de guichet ouvert (l'agent est évalué sur le nombre de contrats placés ou d'offres recueillies). Les relations avec les entreprises sont ponctuelles et l'ouverture d'une aide ne fait pas l'objet de négociation. Ce profil est globalement en phase avec la mission « d'intermédiaire sur le marché du travail » où la visée de contre-sélectivité des politiques de l'emploi n'est qu'un objectif secondaire. En revanche, l'agent « de réseau » s'appuie sur sa connaissance du milieu local et sur sa capacité à construire des liens durables entre le service public de l'emploi et les entreprises. Les dispositifs publics sont utilisés dans leur diversité comme une boîte à outils, où l'agent est à même d'adapter les mesures et de négocier des contreparties. Les relations avec les entreprises s'articulent sur une réciprocité dans les échanges.

Les caractéristiques des trois profils d'action se retrouvent dans les situations observées dans nos enquêtes, les trois modèles coexistant plus ou moins fortement en chaque agent. Cette grille permet de mieux comprendre les contradictions à l'œuvre, les tensions et les tendances dominantes. Globalement, les profils d'action des agents se sont plutôt recentrés vers des rôles de « vendeurs de contrat », orientés principalement par les besoins des entreprises. L'institution publique s'est ainsi ouverte à une logique de marché. Ce déplacement des principes d'action implique, *a priori*, une perte de spécificité dans le mode de mise en relation où la quantité de placement importe plus que la nature des interventions réalisées. Néanmoins, l'observation des mises en relation incite à mettre l'accent sur la complexité et sur l'imbrication des profils d'action. Dans un tel contexte, les différents instruments de la politique de l'emploi peuvent fournir de puissants outils potentiels de négociation. Pour notre objet d'étude, l'intérêt de cette analyse est donc de mettre l'accent sur l'importance des ressources qui peuvent (ou non) être mobilisées lorsqu'un agent fait une mise en relation.

Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi

Les mesures pour l'emploi (hors stage ou action d'insertion et de formation) ont pour objectif principal de modifier les comportements des entreprises en matière de politique de recrutement ou de gestion des ressources humaines mais ces pratiques restent encore assez mal connues. L'évolution des questionnements et

13. L'Agence s'est engagée à doubler sa part de marché pour la porter à 40% en 1998 contre 22,7% en 1992, (ANPE, 1994), cet objectif a été atteint en 1996.

14. Les profils d'action des agents sont caractérisés par : les critères d'évaluation de l'action des agents, leur qualification et expérience professionnelle, les mesures pour l'emploi sur lesquelles ils s'appuient, les formes de relation avec les entreprises et les supports de leur jugement sur ces dernières.

des méthodes d'évaluation des politiques de l'emploi conduit à se pencher plus avant sur les comportements des acteurs : bénéficiaires, entreprises et agents du service public de l'emploi.

Importance des interactions entre employeurs et agents de l'ANPE

De telles perspectives ressortent dans plusieurs études récentes, dans l'évaluation de la loi quinquennale (1997) qui s'intéresse aux comportements d'embauche des employeurs et à la mobilisation des acteurs, ou encore dans l'évaluation des politiques de l'emploi sur plus long terme proposée par GÉLOT et SIMONIN (1996). Pour ces auteurs, les agents chargés de la mise en œuvre des mesures peuvent être considérés comme des éléments essentiels de l'efficacité de l'action publique. Différentes études montrent en effet qu'une mesure n'est pas efficace en soi (de par sa définition réglementaire) mais que son efficacité va dépendre des interactions entre usagers et agents. Ces préoccupations sont aussi présentes dans l'analyse de ABROSSIMOV (1997) qui met l'accent sur les difficultés à définir, à repérer et à évaluer les politiques d'insertion dans l'emploi des publics en difficulté et qui invite à rechercher de nouvelles mesures de l'efficacité.

Selon nos hypothèses, les mesures agissent sur les comportements des acteurs étudiés (agents de l'ANPE et employeurs), et les stratégies des uns et des autres s'en trouvent modifiées. Les effets d'une mesure dépendent alors des interactions entre les acteurs et du contexte de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Dans un espace globalement dominé par l'entreprise et par les contraintes économiques qui pèsent sur le recrutement, il importe d'identifier les conditions favorables ou non à la négociation entre les employeurs et les intermédiaires qui peuvent faire varier le jugement et influer sur les normes d'employabilité (EYMARD-DUVERNAY, MARCHAL, 1997). Nous proposons de nous pencher sur les interactions entre les deux acteurs afin de montrer pourquoi les effets des mesures sur les comportements d'embauche sont difficiles à saisir et surtout à objectiver, et donc, comment ces effets dépendent du contexte de leur mise en œuvre. Dans notre optique, les ajustements que l'intermédiaire est susceptible d'impulser peuvent être tenus comme non négligeables, compte tenu des conditions d'emploi offertes sur le marché du travail. Une telle analyse nécessite un éclairage plus fin, par enquête directe par entretiens.

Effets d'aubaine et de substitution

Les résultats de notre enquête par entretiens rejoignent ceux qui ressortent dans différentes évaluations [15]. Ils indiquent que, globalement, les effets d'aubaine dominent : l'établissement qui a bénéficié d'une mesure aurait souvent quand même embauché sans aide de l'État. Nous soulignerons que les évaluations concernant les différents dispositifs publics sont exposées à titre de cadrage. Elles rappellent que les effets d'une mesure d'abaissement ciblé du coût du travail sont principalement attendus du côté d'une substitution des catégories de main-d'œuvre embauchées et, à la marge, sur le volume des créations d'emploi. Dans les études récentes, l'effet de création pure d'emploi est estimé à 40 % pour le contrat de retour à l'emploi, 15 % pour l'exo-jeune, 30 % pour le contrat de qualification et à 16 % pour le contrat initiative emploi [16].

Les embauches, qu'elles soient ou non assorties d'une aide de l'État, sont en effet principalement déclenchées par des besoins en main-d'œuvre de type « économique ». Les effets d'aubaine sont alors fréquents, les entreprises reçoivent une subvention pour une embauche qui aurait été réalisée de toute façon. Toutefois, une enquête récente auprès des utilisateurs du contrat initiative emploi montre que si cette mesure est rarement à l'origine d'une décision d'embauche, ces employeurs peuvent parfois faire des recrutements supplémentaires à la suite de plusieurs CIE [17].

Dans notre enquête, les employeurs déclarent avoir modifié leurs critères d'embauche en faveur d'un chômeur de longue durée, d'un jeune, d'une personne moins qualifiée ou moins expérimentée dans un cinquième des cas. Ils auraient embauché la même personne dans la moitié des cas. Le rapport d'instance de l'évaluation de la loi quinquennale (1997) souligne aussi que les aides influent très marginalement sur le comportement d'embauche des employeurs. De ce fait, *« l'efficacité de la discrimination positive exercée à l'embauche parait modeste »*. Dans 6 cas sur 10, les personnes auraient été embauchées de toute façon sans aide. Cette estimation des effets de substitution est proche de celle qui ressort de notre enquête. Des études récentes de la DARES menées auprès d'entreprises utilisant quatre types de mesures [18] vont dans le même sens et montrent, qu'en tendance, ces aides contribuent à réduire la sélectivité du marché du travail en faveur des moins qualifiés et des chômeurs de longue durée. La mesure a influé sur le profil du salarié embauché dans 26 % des cas pour l'apprentissage, 26 % pour le contrat de qualification et 45 % pour le CIE.

15. Certaines études s'appuient sur des échantillons représentatifs (GÉLOT, 1997 ; Rapport d'instance de l'évaluation de la loi quinquennale, 1997) et d'autres sur des données d'ensemble (DANIEL, LE MINEZ, 1997).
16. CHOUVEL *et alii* (1996) ; GÉLOT (1997).
17. GÉLOT, HOLCBLAT (1998).
18. Apprentissage, contrat de qualification, CIE et exonération pour l'embauche d'un premier salarié (PICART, 1998). En ce qui concerne le CIE, le mouvement est actuellement au recentrage sur les chômeurs de plus de 50 ans et donc aussi à une progression des CIE en contrat à durée indéterminée.

Les réponses souvent contradictoires des employeurs, leurs incertitudes et aussi la grande part de subjectivité dans leurs positions incitent à une certaine prudence dans l'interprétation. La situation conjoncturelle au moment de l'enquête induit en effet de fortes variations dans les réponses des employeurs. Dans notre travail, d'autres sources d'écarts dans les réponses sont aussi perceptibles, en fonction des relations entretenues avec l'ANPE ou en fonction de l'habitude d'embaucher (ou non) des demandeurs d'emploi. Les effets de création nette d'emplois des dispositifs s'avèrent souvent délicats à isoler : l'employeur n'est généralement pas en mesure de chiffrer avec précision le nombre d'emplois additionnels générés par l'utilisation de l'aide et cette évaluation peut varier au cours de l'entretien. Néanmoins, l'utilisation d'une mesure pour l'emploi a eu un impact sur la décision d'embaucher des salariés dans la moitié des cas environ et cette tendance augmente lorsque la mesure est ciblée.

Vers une « déstigmatisation » des chômeurs difficiles à placer ?

La réorientation des critères d'employabilité des entreprises est aussi à prendre en considération, la durée du chômage ne semblant plus constituer un critère éliminatoire pour certaines catégories d'employeurs ayant l'habitude de recruter des chômeurs de longue durée. Dans notre enquête, la quasi-totalité d'entre eux déclare ne pas rejeter un candidat pour ce motif. En revanche, l'âge ou la trajectoire de la personne importe plus que sa durée du chômage. La qualité et la durée des relations avec l'ANPE viennent fortement modifier cette perception : un employeur peut déclarer qu'il aurait embauché la même personne sans aide, car il a l'habitude de recruter par l'intermédiaire de l'ANPE des demandeurs d'emploi entrant dans les catégories de « publics ciblés » et il est satisfait de leur insertion dans l'entreprise. Cet effet d'habitude peut alors produire un effet de « déstigmatisation », en faveur des chômeurs de longue durée, ce qui est le cas chez CONCEAUTO et chez FONDERIE [19] où l'effet du contexte intervient fortement. Les embauches chez CONCEAUTO [20] illustrent une telle situation :

« C'est-à-dire que ce sont des emplois que j'ai faits en avance sur mon programme, c'est une entreprise qui a poussé très fort, très rapidement et on est dans des locaux qui ne nous permettent plus de progresser. Donc, avec ces Contrats Initiative Emploi, je me suis dit que je pouvais anticiper afin de donner à ces gens une qualification qui allait leur permettre d'être opérationnels ou efficaces à 100 % quand nous serions dans nos nouvelles structures. S'il n'y avait pas eu ça, je ne les aurais pas pris, je les ai pris pour les former. Ces gens-là sont appelés à rester dans l'entreprise.

– Le fait que les personnes soient restées longtemps au chômage, ça vous pose problème ou pas ?

– Pas du tout... Bon et on sait bien qu'il faut les entourer un peu différemment et puis une certaine patience, parce qu'on sait qu'ils ne travaillent plus depuis un certain temps, il faut une certaine compréhension, c'est sûr. Mais à partir du moment où ils sont de bonne volonté, tout va bien.

– Est-ce que vous prenez plus facilement des chômeurs de longue durée que dans le passé ?

– Oui, parce que j'en ai un certain nombre qui m'ont donné satisfaction, des chômeurs de longue durée, je dois en avoir 4 ou 5 dans l'entreprise. »

Les réponses des employeurs sur les modulations des critères d'embauche montrent qu'il est souvent difficile de trancher sur les effets de substitution entre les catégories de main-d'œuvre. L'employeur aurait-il recruté la même personne sans aide ? Dans un tiers des cas, la réponse a été considérée comme incertaine. Une substitution réelle en faveur de public en difficulté peut avoir lieu sans que l'employeur déclare avoir modifié ses critères. Ce diagnostic tient à la reconstitution de files d'attente parmi les publics ciblés : par exemple, le choix de l'entreprise GROSBAIN se porte sur les plus expérimentés des chômeurs de longue durée, les plus jeunes des bénéficiaires du RMI [21]. L'entreprise BOULEPAIN [22] illustre un tel cas de figure, l'identification du type de mesure utilisée par l'employeur a d'ailleurs ici posé problème.

« Quand vous embauchez, vous demandez des aides à l'ANPE ou c'est elle qui vous les propose ?

– Tous les deux en général, c'est souvent qu'ils préfèrent placer des chômeurs de longue durée et puis, nous, bon, bien...

– Quels ont été les motifs de refus des candidats ?

– Quand on leur demande (à l'ANPE) un boulanger en chômage de longue durée, on ne leur dit pas un gars qui a fait juste deux ans d'apprentissage et puis ça fait neuf ans qu'il ne fait rien... À l'ANPE, on devrait leur dire une vendeuse en boulangerie, c'est une vendeuse qu'on met derrière un comptoir, qui a le contact avec la clientèle, faut pas un machin qui n'a plus de dent.

– S'il n'y avait pas eu d'aide, vous auriez embauché une personne qui aurait eu les mêmes caractéristiques ?

– Non, quelqu'un qui présente bien et puis qui connaisse un peu... Je dis "Plus c'est jeune, plus c'est con" mais enfin, ça aurait été une dame de 40 ans qui présentait bien, ça passait pareil... Les vendeuses, on les a en stage par les écoles, ça marche, on les prend en apprentissage, vous savez ils font quinze jours-quinze jours, après il y a l'apprentissage et souvent on les garde. »

19. Entreprise industrielle de 50 salariés ayant réalisé 6 embauches sur des emplois aidés (différents dispositifs, CRE notamment et SAE)

20. Entreprise de « commerce réparation automobile » de 35 salariés, ayant procédé à 3 embauches sur des contrats aidés (CIE).

21. Cas d'embauche d'un bénéficiaire du RMI en contrat initiative emploi – CIE – avec un maintien de fortes exigences à l'embauche ; le demandeur d'emploi est jeune et diplômé.

22. Commerce de détail de 6 salariés ayant embauché 2 personnes dont une en CIE.

Les conditions d'une négociation avec l'employeur

Les qualités réellement recherchées par les employeurs sont souvent mal évaluées par la grille des qualifications formelles des fichiers administratifs. Les résultats montrent en effet que les agents de l'ANPE travaillent souvent sur des offres d'emploi fortement imprécises, tant au niveau de la définition du poste qu'au niveau des critères de sélection. Dans ce cas de figure, le rapprochement peut difficilement être effectué sur des critères codifiés. La fonction de médiation entre l'entreprise et le demandeur d'emploi semble alors jouer un rôle primordial. Notre étude du degré de sélectivité des offres d'emploi a montré qu'il existe certains espaces d'intervention en faveur de personnes en difficulté sur le marché du travail et invite à mieux cerner quel type d'employeur est susceptible de modifier ou d'infléchir ses comportements d'embauche. Pour les entreprises qui recrutent par l'intermédiaire de l'ANPE, la fixation des critères de présélection représente la première étape de l'embauche et va orienter la présélection des demandeurs d'emploi. Par exemple, certains employeurs définissent mal leurs besoins, les profils de l'offre et du candidat recherché sont très flous. Ces offres d'emploi sont-elles pour autant non sélectives et ouvertes aux personnes en difficulté sur le marché du travail ? D'autres, au contraire, définissent avec précision leurs besoins et exigent une présélection forte sur le diplôme ou l'expérience professionnelle. Sur ces postes, les agents peuvent-ils placer des catégories de public ciblées par les dispositifs de la politique de l'emploi ?

Dans une conjoncture peu favorable à l'embauche, le placement des demandeurs d'emploi suppose de convaincre l'employeur, surtout si les personnes en difficulté ne répondent pas aux critères d'employabilité des entreprises. Ce travail de négociation peut s'appuyer sur les divers dispositifs de la politique de l'emploi ou d'aide à l'embauche que l'ANPE est en mesure de proposer. De telles relations peuvent être appréhendées en termes de réseaux locaux, dans la mesure où ceux-ci *« rendent compte de ce mode d'association de proche en proche, caractérisé par un effet boule de neige, au sens où chaque nouvelle relation rend plus probable la suivante »* (BUREAU, NIVOLLE, 1995). Dans certains cas, lorsque les demandeurs d'emploi ont le profil pour bénéficier d'une mesure (jeunes, chômeurs de longue durée...), le principe de constitution du réseau peut s'appuyer fortement sur les négociations d'aides à l'embauche. Dans d'autres situations, lorsque la qualification des demandeurs d'emploi à placer n'est pas très différente de celle des autres candidats, la construction de réseaux repose beaucoup plus sur la mobilisation de relations de proximité, de sympathies, de connaissances personnelles, et très peu sur les avantages tirés d'une mesure pour l'emploi.

L'identification des entreprises sensibles aux aides et susceptibles d'embaucher des demandeurs d'emploi ne va pas toujours de soi, elle suppose une étude fine des pratiques des employeurs et des agents de l'ANPE. En ce sens, l'enquête par entretiens éclaire le moment de l'embauche, tel qu'il est réalisé par l'employeur. Elle permet aussi de mieux comprendre dans quelle mesure l'intermédiation publique peut intervenir (ou non) sur les différentes pratiques de recrutement et à quel moment : lors de la recherche d'information, dans la phase de pré-embauche ou lors de la transformation du contrat. Ainsi, à propos de recrutement en contrats de qualification, l'agent de l'ANPE en relation avec BIGMARKET [23] explique : *« Ils (BIGMARKET) sont très difficiles, c'est long mais en même temps, les critères sont très flous. Pour les contrats de qualification avec BIGMARKET c'est : « on recherche des caissières, des contrats de qualification, il faut qu'elles soient vives, dynamique, avec un bon niveau scolaire ». Qu'est-ce qu'un bon niveau scolaire ? Ça dépend des cas ; des fois, c'est le niveau troisième, d'autres fois, c'est le niveau Bac. Pour les contrats de qualification, on essaye d'envoyer beaucoup de niveau troisième. »* Les entretiens auprès des employeurs et des agents de l'ANPE conduisent donc à mettre l'accent sur les incertitudes quant aux effets des politiques sur l'emploi mais aussi à souligner le caractère non négligeable des ajustements liés à leur utilisation. À notre sens, les effets des politiques repérables au niveau local viennent préciser et affiner des effets plus généraux (selon la taille des établissements ou leurs secteurs d'activité). Cette analyse s'appuie sur un nombre réduit de cas et ne tend vers aucune généralisation, mais elle peut ouvrir des pistes pour mieux comprendre les comportements d'embauche des entreprises et les possibilités de les infléchir. Il ressort des cas étudiés que les ressources de l'agent de l'ANPE (personnelles ou organisationnelles) peuvent avoir un impact significatif sur le profil et/ou les conditions de l'embauche du demandeur d'emploi. Sur conseil de l'agent de l'ANPE, l'entreprise SEREGRAPH [24] a embauché un ancien détenu et par ailleurs, l'utilisation fréquente de mesures a incité cet employeur à réorganiser le temps de travail :

> ***« Parmi ces embauches, il y avait beaucoup d'emplois aidés ?***
> *– Des CIE oui. Donc deux personnes de plus de 50 ans et les quatre autres, des jeunes qui avaient une période de chômage assez élevée.*
> *– **Vous connaissiez les trajectoires des personnes ?***
> *– Ce qu'ils ont fait avant ? Oui, s'il a fait de la prison, on aime bien le savoir quand même... Il a fait quelques petits trucs mais bon, ça se passe quand même très bien maintenant.*

23. Supermarché de 310 salariés ayant embauché 40 personnes dont 30 sur des emplois aidés (contrat de qualification principalement).

24. Petite entreprise industrielle, de 20 salariés, ayant recruté 6 personnes sur des emplois aidés (CIE notamment).

– La durée de chômage, est-ce un critère qui compte pour vous ?
– Non, on s'en fiche de ça.
– Quand vous aviez déposé vos offres à l'ANPE, est-ce que le profil que vous recherchiez était très précis ou est-ce que c'était plutôt flou ?
– C'est-à-dire que nous travaillons avec Mme X de l'ANPE qui nous connaît très bien, qui vient nous rendre visite relativement souvent, donc elle connaît exactement les gens que l'on recherche. On n'a pas besoin d'aller dans le détail quand on l'appelle, je l'ai encore appelée hier, il n'y a aucun problème.
– S'il n'y avait pas eu les CIE, est-ce que vous auriez embauché les mêmes personnes que celles que vous avez choisies ?
– Les gens de 50 ans, oui sûrement. Mais peut-être qu'au lieu d'en avoir embauché six, on n'en aurait embauché que la moitié. C'est ce qui aurait sûrement freiné un peu notre activité mais enfin bon, on se serait débrouillé. On aurait demandé aux gens s'ils étaient d'accord pour faire un peu plus d'heures. »

En ce sens, notre enquête par entretiens invite aussi à questionner les « effets pervers » des mesures, qui ressortent dans les évaluations classiques. Nos observations montrent ainsi comment des effets d'aubaine pour l'entreprise peuvent se combiner avec des effets favorables pour les bénéficiaires des mesures, en termes de contre-sélectivité ou de conditions d'accès à l'emploi. Fréquemment, l'effet de la mesure sur le comportement d'embauche se diffuse : il peut parfois intervenir sur la nature du contrat (un CDI plutôt qu'un CDD), sur le temps de travail ou encore sur l'organisation du travail dans l'entreprise (réduction des heures supplémentaires). À cet égard, deux grands cas de figure peuvent être distingués : la mesure peut aller dans le sens d'une plus grande stabilité de l'emploi ou encore favoriser la conclusion d'un emploi à temps plein plutôt qu'un temps partiel [25]. Nos réflexions rejoignent ainsi celles de VERDIER (1995) pour qui *« la mise à jour des effets pervers est souvent le reflet de l'incertitude qui entache les objectifs de la politique de l'emploi et de la méconnaissance des conditions dans lesquelles s'est construite et déroulée la politique étudiée »*. Dans une telle perspective, SIMONIN (1999) propose de combiner une approche sectorielle et territoriale pour répondre aux besoins sociaux prioritaires [26]. Ces perspectives incitent à s'intéresser plus avant à la mobilisation des connaissances (des entreprises et des demandeurs d'emploi) par les agents de l'ANPE. En ce sens, il importe de souligner le rôle des relations d'échange qui se fondent sur la confiance ou la construction de références communes. Ces types de relation sont de nature à accroître les marges de manœuvre de l'intermédiaire public sur les modes d'utilisation des aides à l'emploi par les entreprises. Les relations de l'agent de l'ANPE avec l'entreprise RECHERCHE [27] fournit un exemple d'enchaînements « vertueux », dans le sens où les mesures améliorent les conditions de sortie du chômage pour les demandeurs d'emploi :

« Quand vous recherchez vos personnes, le profil du poste est bien défini ?
– Oui de toute façon, on voit ça avec notre directeur général et puis l'ingénieur qui demande un recrutement. Donc on définit la fiche de poste ensemble et puis ensuite, nous voyons ça avec l'ANPE parce que je travaille beaucoup avec l'ANPE. Ils nous aident aussi à définir le profil.
– Ils vous conseillent ?
– Oui. Je travaille particulièrement avec une agence, une dame qui s'occupe du service aux entreprises, avec qui ça se passe très bien, on a une excellente collaboration. Elle nous connaît bien, je la connais bien, on a des méthodes de travail qui sont un peu similaires.
– Vous passez souvent par l'ANPE ?
– Toujours. Il y a aussi une autre chose, on accueille beaucoup de stagiaires des écoles. Donc si le stage s'est bien passé, ça peut déboucher sur un CDD, pourquoi pas sur un CDI. Ici c'est une entreprise-pilote, on a ce qu'on appelle des stagiaires ANPE, on a signé une convention avec la région, on forme des demandeurs d'emploi, 10 demandeurs d'emploi par an. On les a 6 mois, on a deux sessions par an, on leur donne les sujets de stage, on les reçoit, on leur fait passer des entretiens. On voit les personnes qui souhaitent travailler dans tel ou tel domaine, qui définissent un peu leur projet professionnel et ils rentrent en formation six mois. C'est souvent des gens qui ont moins de 26 ans, qui viennent d'avoir leur diplôme, qui n'ont jamais travaillé, qui ne trouvent pas de travail parce qu'ils n'ont pas d'expérience professionnelle. Et si nous avons des postes à pourvoir, nous les embauchons, ça s'est passé pour trois d'entre eux. Si nous n'avons pas d'embauche, on essaie quand même de leur donner quelques adresses, des personnes avec qui on travaille, on les suit aussi pendant trois mois. Sur la quinzaine de personnes que nous avons reçues en stage, il y en a 10 qui ont trouvé un emploi.
– S'il n'y avait pas eu d'aides, donc ni CIE ni SAE, est-ce que vous auriez embauché quand même quelqu'un sur ces postes ?

25. Pour les CIE, l'effet de stabilisation est estimé à 7 % et la conclusion d'un emploi à temps plein plutôt qu'un temps partiel à 6 % des cas par GÉLOT (1997). Dans notre enquête, de tels impacts sur la stabilisation de l'emploi et sur le passage au temps plein ont été souvent observés, les fréquences sont supérieures à celles relevées sur les CIE.
26. Résultat d'une enquête du CEE sur la mise en œuvre locale du programme « Nouveaux services-emplois jeunes ». Sur ce programme, GOMEL (1999) souligne que l'action publique s'exerce entre deux conceptions du local : un local individualisant qui concerne la sélection individuelle des bénéficiaires et un local globalisant qui se rattache à la régulation des activités.
27. Entreprise de recherche-développement de 35 salariés ayant embauché 5 personnes dont 3 en bénéficiant d'aides pour l'emploi (CIE et SAE).

– Pas sûr. On aurait peut-être limité les recrutements et à un salaire aussi inférieur.

– Est-ce que vous pensez que les aides ont joué sur la durée des contrats ?

– Oui, ça nous a permis de faire un CDD plus long. On a pu voir les compétences de cette personne et on va l'embaucher en fait. Dans ce cas précis, si nous avions fait un CDD normal, comme elle a pas mal évolué dans différents laboratoires, on n'aurait peut-être pas vu ce qu'on a vu sur la période d'un an. »

Au total, l'enquête directe par entretiens montre dans quelle mesure l'ANPE peut modifier les comportements d'embauche des employeurs et donc, dans quelles conditions elle exerce sur le terrain sa mission de contre-sélectivité. Face à des utilisateurs de dispositifs de la politique de l'emploi, l'intermédiaire public peut faire varier le jugement et impulser des effets de substitution : en réduisant les niveaux de formation ou de diplôme requis par l'employeur souvent surestimés par rapport aux besoins du poste, en favorisant l'insertion de jeunes dépourvus d'expérience professionnelle, ou encore en « habituant » les entreprises à recruter des chômeurs de longue durée ou des anciens détenus [28]. À ces formes de contre-sélectivité s'ajoutent d'autres effets soutenus par l'intermédiation publique. En organisant l'embauche sur des emplois aidés, l'ANPE est susceptible de modifier les conditions de sorties du chômage en allongeant la durée du contrat de travail proposée. Ces variations « qualitatives » (les effets de substitution notamment) représentent l'objectif primordial des dispositifs ciblés mais souffrent d'une faible visibilité pour les raisons qui ont été évoquées. Leur importance du point de vue des demandeurs d'emploi et, plus largement, sur les déséquilibres qui pèsent sur le marché du travail, plaide pour un enrichissement des méthodes d'évaluation qualitative de manière à pouvoir typer ou généraliser (ou non) ce type d'observations.

***

L'analyse de l'organisation des transactions d'embauche par l'ANPE éclaire donc sous un autre angle les interactions qui peuvent se réaliser avec l'employeur et permet d'identifier des stratégies d'embauche différenciées. Nos résultats dans leur ensemble indiquent que l'ANPE fournit des services importants d'aide à l'embauche aux entreprises et que ces interventions ne sont pas circonscrites sur un segment d'offre et de demandes de « mauvaise qualité ». Au niveau des critères fixés par l'employeur lors du dépôt de l'offre d'emploi à l'ANPE, des différences sensibles peuvent être observées : les offres d'emploi aidées sont moins sélectives que les emplois non aidés en termes de niveau de formation, d'exigence de diplôme et d'expérience. Notre échantillon confirme aussi que les emplois aidés ne forment pas un tout homogène. Différents types d'offres d'emploi aidés se dégagent nettement et, pour chacun d'entre eux, les données de l'ANPE montrent que les employeurs privilégient un certain type d'information pour leur sélection, en fonction de la nature des besoins en main-d'œuvre. À cet égard, la comparaison entre les embauches aidées et non aidées signale une relative complexité dans l'usage des mesures par les entreprises.

L'enquête par entretiens insiste sur les tensions auxquelles les agents de l'ANPE sont confrontés : un même agent sera à même de manier les règles, de négocier ou d'instaurer une coopération avec un employeur et se repliera sur une logique « de vendeur de contrat » lorsqu'il estime qu'il n'y a rien à négocier. Les cas étudiés montrent que les agents composent selon le profil de l'offre et que le type de mesure ne conditionne pas, *a priori*, la nature de la relation. Dans les mises en relation de l'ANPE, les supports des relations se combinent. Ils font intervenir des règles (dans le cadre des politiques de l'emploi), des formules incitatives (*via* les stages SAE par exemple) ou encore des réseaux sociaux (importance des réseaux de connaissances dans les régions rurales). Il ressort des entretiens que la connaissance des règles est une compétence reconnue par les employeurs et que les demandes d'information ou d'aide au montage de mesures sont souvent formulées par les petites entreprises. Les aides à l'emploi constituent donc un instrument potentiellement puissant dans la relation avec l'employeur, à condition que l'agent considère qu'une négociation avec l'employeur est possible.

Nos études de cas montrent que si l'agent compose en fonction de l'offre à pourvoir, certaines lignes de force se dégagent. À condition que l'ANPE réalise la présélection attendue par l'employeur, des relations de confiance peuvent se construire et ouvrir des possibilités de négociation avec l'employeur. Même si les situations où l'intermédiaire intervient activement sur les conditions de l'embauche ne sont pas les plus fréquentes, les cas où ces conditions sont réunies méritent une attention particulière. Les ajustements impulsés par le travail d'intermédiation peuvent en effet avoir une importance non négligeable sur les conditions d'embauche des chômeurs et sur le statut des emplois qui leur sont proposés. En période de reprise de l'emploi et de résurgence de la question des « difficultés de recrutement », il sera particulièrement intéressant de voir comment les deux dimensions de sa mission sur le marché du travail pourront se combiner. ■

28. Des effets de déstigmatisation des publics difficiles à placer sont visibles dans l'enquête par entretiens, il agit d'une piste d'analyse qui appellerait d'autres éléments de vérification statistique plus généralisable.

Bibliographie

ABROSSIMOV C., « Les politiques d'insertion dans l'emploi des publics en difficulté : définir, repérer, évaluer », *Travail et Emploi*, n° 70, 1997.

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

ANPE, *Contrat de progrès entre l'État et l'ANPE 1999-2003*, janvier, 1999.

BARDAJI J., « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emplois consolidés en 1998, *Premières synthèses*, DARES, 99.07, n° 26.1, 1999.

BARON C., BUREAU M. C., NIVOLLE P., « Différents usages par les entreprises des contrats de retour à l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 55, 1, 1993.

BARRON J., BISHOP J., « Extensive Search, Intensive Search and Hiring Costs : New Evidence on Employer Hiring Activity », *Economic Inquiry*, 23, 1985.

BERTON F., GERME J.F., *Prospective des métiers et des qualifications, Atelier « Mobilité »*, Commissariat général du Plan, 1999.

BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B., SIMONIN B., « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahier du Centre d'Étude de l'Emploi, n° 34, PUF, 1995.

BUREAU M. C., NIVOLLE P., « Le rôle des intermédiaires de l'insertion », *Les cahiers des relations professionnelles*, n° 10, février 1995.

CHOUVEL F., CONFAIS E., CORNILLEAU G., GUBIAN A., ROGUET B., « Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi », in *Quarante ans de politique de l'emploi*, chapitre 3, DARES, La documentation française, décembre 1996.

DANIEL C., LE MINEZ S., « Les comportements d'embauche en 1994 des établissements de 10 salariés et plus : quelle utilisation des aides publiques? », *Premières synthèses*, n° 07.2, DARES, 1997.

DELFINI C, DEMAZIÈRE D., « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE, diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et Emploi*, n° 81, janvier 2000.

EYMARD-DUVERNAY F., « Réseaux de coordination et chômage de longue durée », in *Le chômage de longue durée, comprendre, agir, évaluer*, ss. dir. de P. Bouillaguet et C. Guitton, Paris, ed. Syros/alternatives, 1992.

EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., *Façon de recruter, le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, ed. Métailié, 1997.

GÉLOT D., « L'impact du contrat initiative emploi sur les modes de recrutement des entreprises », *Premières synthèses*, DARES, n° 04.1, 1997.

GÉLOT D., HOLCBLAT N., « Perception et utilisation par les entreprises des aides financières liées au contrat initiative emploi », *Premières synthèses*, DARES, 98.08, n° 32.1, 1998.

GÉLOT D., SIMONIN B., « L'évaluation de la politique de l'emploi, un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix », in *Quarante ans de la politique de l'emploi*, chapitre 4, DARES, La documentation française, 1996.

GOMEL B., « Les entrées en contrats emplois consolidés depuis 1993 », *Quatre pages*, CEE, n° 21, mai 1997.

GOMEL B., « La conduite des dispositifs « emploi » du secteur non marchand », *La lettre du CEE*, n° 56, février 1999.

JOIN-LAMBERT M. T., BOLOT-GITTLER A, DANIEL C., LENOIR D., MÉDA D., *Politiques sociales*, Presses de la FNSP/Dalloz, 2e éd., 1997.

JOIN-LAMBERT M. T., « Le deuxième contrat de progrès entre l'État et l'ANPE (1994-1998) », *Note de synthèse du comité d'évaluation*, octobre 1999.

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, Rapport d'évaluation, La documentation française, juin 1997.

LESUEUR J. Y., « L'intermédiation de l'ANPE dans les procédures de recrutement », *Revue d'économie politique*, 107, n° 4, juillet-août 1997.

LIZÉ L., « L'ANPE comme intermédiaire sur le marché du travail », in *Les intermédiaires du marché du travail*, Cahier du CEE, n° 36, PUF, 1997.

LIZÉ L., *Analyse économique de la sortie du chômage : embauche des demandeurs d'emploi et intermédiation publique en France »*, Thèse de

doctorat de science économique, Université de Paris I, 1998.

MULLER M., *Du pointage au placement*, L'Harmattan, 1991.

PICART C., « Les entreprises et les aides à l'emploi en quatre mesures », *Premières synthèses*, DARES, 98.11, n° 46.1, 1998.

PICART C., PETITJEAN V., « L'utilisation des dispositifs de politique d'emploi par les très petits établissements en 1997 et 1998 », *Premières informations et premières synthèses*, DARES, n° 04.1, 2000.1.

SIMONIN B., « Les PME et l'insertion des publics en difficulté », *Communication au colloque sur l'emploi et les relations sociales dans les PME*, DARES, 11 octobre 1994.

SIMONIN B., « La mise en œuvre locale du programme "nouveaux services-emplois jeunes" », *Premières synthèses*, DARES/CEE, 99.02, n° 06.1, 1999.

STANKIEWICZ F., « Accès à l'emploi des jeunes et des demandeurs d'emploi », in « Le recrutement », *Document CEREQ*, n° 108, série Séminaires, septembre 1995.

THOMAS J.P., « Rapport sur « Modes de recrutement des employeurs en relation avec l'ANPE », Lizé L., in « Approches du recrutement », *Les Cahiers de l'observatoire de l'ANPE*, décembre 1998.

VERDIER E., « Quelques commentaires au texte « les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux » », *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du centre d'Étude de l'Emploi, n° 34, PUF, 1995.

VINCENS J., « L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi », *Note LIRHE*, n° 181, 95-2, Toulouse, 1995.

WILLIAMSON O. E., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985.