

# 100 Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail

---

Novembre  
2016

Yannick Fondeur,  
Anne Fretel,  
Jean-Marie Pillon,  
Delphine Remillon,  
Carole Tuchszirer,  
Claire Vivés

« Le Descartes »  
29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-Le-Grand CEDEX  
Téléphone : (33) 01 45 92 68 00  
Télécopie : (33) 01 49 31 02 44  
[www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

# Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail

YANNICK FONDEUR

*Cnam, Lise, CNRS UMR 3320, CEET*

ANNE FRETTEL

*Université Lille 1-Clersé, Ires, CEET*

JEAN-MARIE PILLON

*Paris-Dauphine, Irisso UMR 7170 et CEET*

DELPHINE REMILLON

*Ined et CEET*

CAROLE TUCHSZIRER

*Cnam, Lise, CNRS UMR 3320, CEET*

CLAIRE VIVES

*Cnam, Lise, CNRS UMR 3320, CEET et IDHES*



Directeur de publication : **Christine Erhel**

ISSN 1629-7997  
ISBN 978-2-11-139592-3

*Ce rapport, qui rassemble deux études menées conjointement par le Centre d'études de l'emploi, dans le cadre d'une subvention de recherche accordée par Pôle emploi, a été publié dans la série des **Études et recherches (n° 7, juin 2016)** de Pôle emploi.*

*Il n'engage que ses auteurs et ne représente pas la position de Pôle emploi.*

*Il est également consultable sur : <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/diversite-et-dynamiques-des-intermediaires-du-marche-du-travail-@/30127/view-article-158222.html?>*

*NB : Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, le CEE est devenu le CEET (Centre d'études de l'emploi et du travail) au sein du Cnam.*



# DIVERSITÉ ET DYNAMIQUES DES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

**ÉTUDES  
ET RECHERCHES**

JUIN 2016 / N° 7



# DIVERSITÉ ET DYNAMIQUES DES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

---

5

**1** DYNAMIQUES TERRITORIALISÉES DU CHAMP  
DE L'INTERMEDIATION

---

165

**2** DYNAMIQUES ÉCOLOGIQUES  
DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE AUTOUR  
DE LA CIRCULATION DES OFFRES D'EMPLOI

Cet ouvrage rassemble les deux études menées conjointement par le Centre d'études de l'emploi, dans le cadre d'une subvention de recherche accordée par Pôle emploi. Il porte d'abord sur la dimension territoriale des intermédiaires du marché du travail puis sur la dynamique relativement récente à l'œuvre dans le champ du marché du travail en ligne.

Ces travaux n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position de Pôle emploi



1

# DYNAMIQUES TERRITORIALISÉES DU CHAMP DE L'INTERMÉDIATION

ANNE FRETEL (Université de Lille 1, Institut de recherche économique  
et sociale - Ires et Centre d'études de l'emploi - CEE)

JEAN-MARIE PILLON, (CEE et IDHES),

DELPHINE REMILLON, (Ined et CEE),

CAROLE TUCHSZIRER, (CEE),

CLAIRE VIVÉS, (CEE et IDHES),

avec la participation de YANNICK FONDEUR (CEE).

## 8 RÉSUMÉ

### 11 INTRODUCTION

- 11 LE (VASTE) CHAMP DE L'INTERMÉDIATION
- 11 DÉMARCHE DE RECHERCHE
- 12 LES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL À L'ÉPREUVE DE L'ACTION PUBLIQUE : TRAVAILLER DANS LE CHANGEMENT PERMANENT
- 14 DEUX TERRITOIRES ENQUÊTES
- 16 TROIS ENTRÉES TRANSVERSALES
- 17 DES PORTRAITS D'ACTEURS

### 19 CARTOGRAPHIES DES RELATIONS ENTRE LES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL SUR LES DEUX TERRITOIRES

- 19 PRÉSENTATION DE L'OUTIL D'ANALYSE DE RÉSEAU MOBILISÉ ET DE LA MÉTHODOLOGIE
- 21 CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI SUR LES DEUX TERRITOIRES
- 25 CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES OFFRES D'EMPLOI
- 26 CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES
- 28 CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION D'INFORMATIONS
- 30 CARTOGRAPHIES GLOBALES DE CHAQUE TERRITOIRE

### 33 L'ANCRAGE TERRITORIAL DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI : COMBINER DES ÉCHELLES D'INTERVENTION VARIÉES, UN ENJEU FORT POUR COORDONNER LES INTERMÉDIAIRES

- 33 DES RECOMPOSITIONS DE LA POPULATION QUI FAVORISENT L'IMBRICATION DES ÉCHELLES TERRITORIALES
- 34 DES ACTEURS DE L'INTERMÉDIATION *A PRIORI* AJUSTES À LEUR TERRITOIRE...
- 38 ... MAIS DES ÉCHELLES DE RÉGULATIONS FLOUES ET VARIÉES
- 42 DES DYNAMIQUES D'ENSEMBLE QUI PROVOQUENT EN PRATIQUE UN DÉSAJUSTEMENT
- 44 ... ET QUI POSENT LA QUESTION DU NIVEAU LE PLUS PERTINENT POUR PILOTER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

---

## **47**      **ACTIVITÉ DE PLACEMENT, MODÈLES D'INTERMÉDIATION ET PRATIQUES DE SÉLECTION DES PUBLICS : ENJEUX, TENSIONS ET ÉVICTION**

- 47      **LE PLACEMENT ET LE RETOUR RAPIDE À L'EMPLOI DE PLUS EN PLUS PRÉSENT DANS LES RÉFÉRENTIELS  
D'ACTION DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI...**
- 54      **... MAIS UN OBJECTIF PARFOIS CONTRARIÉ PAR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL**
- 58      **DES CHAÎNES D'INTERMÉDIATION AU RISQUE D'ÉVICTION EN CHAÎNE DES PUBLICS**

---

## **65**      **PORTRAITS D'ACTEURS DANS LES TERRITOIRES**

### FICHES :

- 66      **OPÉRATEURS PRIVÉS DE PLACEMENT (OPP)**
- 74      **CAP EMPLOI**
- 82      **ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE (ETT)**
- 91      **ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE D'INSERTION (ETTI) ET CLAUSES SOCIALES**
- 96      **MISSIONS LOCALES**
- 103      **L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA**
- 110      **ORGANISMES DE FORMATION**
- 117      **AGENCE POUR L'EMPLOI DES CADRES (APEC)**
- 124      **ASSOCIATION IOD**
- 128      **LES ACTEURS MUNICIPAUX**
- 134      **AGENCES PÔLE EMPLOI**
- 146      **AGENCES DE SERVICES SPÉCIALISÉS DE PÔLE EMPLOI**
- 151      **DIRECCTE (DIRECTIONS RÉGIONALES DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE,  
DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI)**
- 157      **SOLIDARITÉS NOUVELLES FACE AU CHÔMAGE**

---

## **161**      **RÉFÉRENCES**

# RÉSUMÉ

L'objectif est d'analyser la diversité et les dynamiques des intermédiaires du marché du travail et bâtir une cartographie des acteurs, en privilégiant une approche territoriale. Le parti pris est d'adopter une définition large de l'intermédiation pour deux raisons : d'une part, l'intermédiation n'est pas une catégorie communément utilisée par les acteurs de terrain (ils parlent plutôt de « mise en relation », de « placement », « d'accompagnement »...); d'autre part la définition du champ fait partie intégrante du travail de cartographie. Le choix est donc fait de définir les « intermédiaires du marché du travail » comme des opérateurs dont l'activité participe à rapprocher, directement ou indirectement, une « offre » et une « demande » sur le marché externe du travail.

Deux systèmes d'acteurs locaux ont été analysés (un territoire rural limitrophe d'une grande agglomération régionale et une agglomération située en Île de France). Des entretiens auprès de responsables de structures et d'équipes ont été menés et des observations réalisées dans une agence Pôle emploi.

Les relations d'acteurs s'articulent principalement autour du service public de l'emploi

La cartographie produite met en évidence la diversité des objets d'échange (informations, flux financiers, demandeurs d'emploi, offres d'emploi) ainsi que l'intensité et la complexité des liens entre les structures. Elle souligne le fait que la plupart des acteurs n'ont pas un accès direct à la fois à l'offre et à la demande d'emploi. Le service public de l'emploi apparaît comme jouant un rôle central.

En particulier, Pôle emploi est la structure majeure « d'influence » comme de « support » des relations.

## Des acteurs ajustés à différentes échelles d'intervention territoriale

Certains acteurs ont un ancrage territorial particulièrement faible, du fait de la mobilité de leur public. Leur échelle d'intervention est très étendue, voire dématérialisée. Outre les intermédiaires en ligne, on trouve surtout dans cette catégorie les intermédiaires qui se destinent aux cadres comme l'Association pour l'emploi des cadres (Apec). D'autres acteurs intervenant à l'échelle du bassin d'emploi ont un ancrage déterminé par le tissu économique local. On retrouve dans cette catégorie les intermédiaires qui se consacrent à des

demandeurs d'emploi dont la profession ou le métier est bien identifié et dont les qualifications sont qualitativement ajustées aux opportunités disponibles sur le marché du travail local. Il peut s'agir des agences d'intérim ou des agences locales de Pôle emploi.

Des acteurs interviennent à l'échelle plus fine de la commune sur la base du lieu de résidence des candidats. Il s'agit d'intermédiaires qui ont d'abord pour fonction de « collecter » les demandeurs d'emploi avant d'entreprendre de les rapprocher de l'offre, comme les structures municipales ou les missions locales. On va également trouver dans cette catégorie les acteurs chargés d'accompagner les allocataires du RSA ou les entreprises d'insertion par l'activité économique (et plus encore les chantiers d'insertion). Dans ce cadre, les clauses d'insertion (liées notamment aux travaux publics) permettent à ces intermédiaires d'accéder à des offres.

Pôle emploi fait figure de cas particulier car il a la capacité d'intervenir à ces trois différentes échelles.

## Des modes de régulations variés liés aux échelles territoriales d'intervention des intermédiaires

Au sein des intermédiaires de l'emploi, différentes procédures de régulation internes ont pour but de mieux agencer les différentes échelles d'intervention. Un exemple est celui des agences spécialisées de Pôle emploi (agissant à une échelle dépassant le bassin d'emploi) qui ajustent leur intervention et leur organisation en fonction des acteurs qui les sollicitent : des conseillers sont présents dans les agences de proximité et l'équipe MRS (méthode de recrutement par simulation) se déplace sur les lieux proches du recrutement visé.

Du fait de la variété des acteurs et des échelles d'intervention, des instances visent à coordonner l'intervention des intermédiaires de l'emploi au niveau territorial. Cette fonction est le fait d'acteurs qui ont la légitimité pour réguler leurs interventions et les ajuster au fonctionnement du marché du travail. C'est le cas des agents de la Direccte. Un cas d'application complexe est celui de l'accès aux employeurs qui soulève des difficultés récurrentes sur le rôle respectif de chacun, Pôle emploi apparaissant ici comme un acteur central. La régulation se produit aussi au sein d'instances

locales de coordination (sur la formation, le RSA, les Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), ...) sur les questions d'orientation des publics ou d'accès aux clauses d'insertion notamment. Des partenariats bilatéraux pour le repérage et l'orientation des publics se font jour, centrés sur les actions visant un public peu mobile et généralement peu qualifié, soit pour en faciliter le repérage (jeunes) soit pour développer des services (bénéficiaires du RSA).

### **La question du niveau pertinent pour agir en faveur du développement économique local**

Le tissu économique local s'avère parfois peu cohérent avec les profils de qualification et de mobilité des demandeurs d'emploi du territoire. Un employeur dominant recrutant par l'intérêt des profils proches de l'emploi n'offre que peu d'opportunités aux personnes les moins mobiles, situées à proximité de cet employeur. Ce sont d'autres actifs inscrits parfois dans d'autres agences locales et plus « employables » qui sont le plus souvent embauchés. De même, les entreprises résidentes sur une commune peuvent s'adresser à une main-d'œuvre hautement qualifiée, absente de ce territoire alors que les demandeurs d'emploi de la commune auront de grandes difficultés à accéder à l'emploi.

Le leadership vis-à-vis des relations avec les acteurs économiques est complexe et varié : l'État (Directe et/ou Préfet), Pôle emploi, les élus communaux, de l'agglomération ou de la communauté de communes jouent des rôles différents (d'impulsion ou de coordination, d'apport de ressources pour le recrutement, de soutien direct à l'implantation d'entreprises)

### **Un objectif de placement de plus en plus présent dans le référentiel des intermédiaires**

Les acteurs rencontrés ont tous vocation à fournir des services destinés à rapprocher l'offre et la demande d'emploi, que ce soit par la formation, l'accompagnement, l'orientation, etc. Mais désormais, ces étapes sont structurées par un objectif dominant de retour à l'emploi qui pèse sur l'activité de tous les intermédiaires, privés comme publics, y compris ceux qui n'en avaient pas fait leur spécificité première (missions locales, chantiers

d'insertion, PLIE, structures d'accompagnement des bénéficiaires du RSA...) car engagés sur des objectifs de resocialisation et de traitement des difficultés périphériques à l'emploi. Cela suscite néanmoins des positionnements variés et inégaux vis-à-vis des employeurs, les intermédiaires tentant de bâtir des compromis entre plusieurs logiques d'action et de jugement sur les candidats (notamment le critère de distance à l'emploi ou d'employabilité). Dans ce paysage, les objectifs et pratiques de Pôle emploi sont bien identifiés, avec en particulier un objectif de placement qui se combine avec la priorisation des relations aux employeurs en fonction des opportunités d'embauche offertes aux demandeurs d'emploi « en portefeuille », notamment ceux les plus en difficulté. Par ailleurs, le programme « transparence du marché du travail » vise un objectif plus large de diffusion et d'accessibilité d'un nombre croissant d'offres d'emploi en ligne, au travers de la coopération développée avec les *job boards*.

### **Mais un objectif contrarié par des difficultés d'accès au marché du travail**

L'accès au marché du travail, aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises, pourtant nécessaire à la satisfaction de tout objectif de placement, est devenu de plus en plus complexe. Entrer en contact avec des demandeurs d'emploi et des entreprises nécessite souvent l'intervention d'un tiers pour y parvenir. Rares sont les intermédiaires pouvant directement accéder à ces deux versants du marché du travail. Pôle emploi et Cap emploi, pour le service public, les ETT (entreprises de travail temporaires) pour les acteurs privés, sont quasiment les seuls acteurs à disposer d'un accès direct au marché du travail. Pour les acteurs publics c'est l'accès aux entreprises qui peut parfois s'avérer difficile et ce, pour des raisons institutionnelles. Du côté des acteurs privés, en revanche, et pour les mêmes raisons, c'est l'accès aux demandeurs d'emploi qui pose parfois problème.

### **Des « chaînes d'intermédiation » qui opèrent des tris successifs des publics**

L'exigence du placement posée par les financeurs des intermédiaires se traduit par un risque d'éviction des chômeurs les moins demandés et des jeunes sans qualification ni expérience. Cette sélectivité à

l'entrée se manifeste par exemple au sein des SIAE, celles les plus en prise avec la sphère marchande comme les ETTI (entreprises de travail temporaire d'insertion) effectuant un tri des candidats qu'ils recrutent. Mais cela se produit ailleurs. Par exemple, les organismes de formation couplent des efforts importants d'aide au placement (développement des relations avec les entreprises) avec une procédure de sélection des candidats à partir de différents tests. De plus, le processus s'inscrit dans une organisation chaînée d'orientation et de sélection des publics en plusieurs étapes, mobilisant plusieurs intermédiaires successifs. L'accès plus ou moins « empêché » de certains acteurs à l'offre ou la demande d'emploi conduit d'autres intermédiaires à se positionner comme des points de passage obligé et à devenir des « intermédiaires d'intermédiaires » qui mettent en relation des intermédiaires de « second rang ». A cet égard, Pôle emploi, Cap emploi, les facilitateurs de clause d'insertion et les missions locales bénéficient d'une position centrale, pour diverses raisons (effet taille, effet publics spécifiques, etc.). Les intermédiaires d'intermédiaires sont souvent sur un registre d'intermédiation « active », c'est-à-dire qu'ils produisent une information supplémentaire

au moment où les autres acteurs accèdent au versant du marché du travail qui leur fait défaut. Du côté de l' « offre », le facilitateur de clause produit une connaissance des marchés publics clausés et va jusqu'à organiser le recours des entreprises aux différentes modalités de satisfaction des clauses d'insertion. Il contraint grandement les structures qui dépendent de son action. Du côté de la « demande », les intermédiaires d'intermédiaires adressent des demandeurs d'emploi (par exemple vers le secteur de l'IAE, les organismes de formation, Cap emploi ou les opérateurs privés de placement (OPP)) sur la base d'une orientation qui repose sur un diagnostic suite à un entretien avec la personne. Ces procédures sont néanmoins questionnées par les intermédiaires de second rang, les conduisant à « reprendre la main » en construisant leur propre système d'évaluation et de sélection des publics accueillis. In fine, si tous les acteurs du champ concèdent qu'ils trient, le sort des candidats mis de côté ne fait pas l'objet d'une prise en charge institutionnelle alors même que les ordres de grandeur en jeu sont très importants (il y a plus d'évincés que de sélectionnés).

# INTRODUCTION

## LE (VASTE) CHAMP DE L'INTERMÉDIATION

Pôle emploi nous invitait, dans son appel à propositions de recherche, à analyser la « diversité et les dynamiques des intermédiaires du marché du travail » et à bâtir une « cartographie » des acteurs. Il convenait donc en premier de lieu de définir le champ de l'intermédiation. Nous avons pris le parti d'en adopter une définition large et à géométrie variable, et ceci pour deux raisons.

La première est que, compte tenu du fait que les acteurs du marché du travail font peu référence au concept d'« intermédiation », nous ne souhaitons pas circonscrire *a priori* le champ de manière purement analytique. En effet, plutôt que de parler d'« intermédiation », les professionnels emploient plus volontiers un vocabulaire indigène renvoyant aux activités ciblées qu'ils exercent : « mise en relation », « placement », « conseil en recrutement », « accompagnement », etc.

La seconde raison pour laquelle nous avons adopté une acception large de l'intermédiation est que nous sommes partis du principe que la définition du champ faisait partie intégrante du travail de cartographie. En d'autres termes, définir un champ suppose, dans une large mesure, de comprendre comment il est structuré.

A l'issue de ce travail, nous définissons les intermédiaires du marché du travail de la manière suivante : il s'agit d'acteurs, privés ou publics, opérant sur différentes échelles géographiques et dont l'activité participe directement ou indirectement à rapprocher « l'offre » et la « demande » de travail, que ce soit en faisant de la mise en relation, du placement, du conseil en recrutement, de l'accompagnement, de l'orientation, de la formation, etc. Quel que soit le segment sur lequel s'est forgée leur identité professionnelle, tous participent, à plus ou moins brève échéance, à la mission de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et à leur rapprochement avec des entreprises en quête de candidats à l'emploi.

Ces acteurs ne constituent ni un espace aux frontières bien établies, ni un ensemble homogène et organisé. Par ailleurs comme nous le soulignons dans ce préambule, ce champ s'est considérablement transformé au cours de la période récente. Ce projet vise donc à proposer une « vision d'ensemble » de l'intermédiation sur le marché du travail et à questionner ses évolutions récentes. Il ne s'agit pas tant de dresser une typologie des acteurs en présence que d'analyser leurs relations et interactions et d'étudier comment les intermédiaires s'insèrent dans la gouvernance territoriale des politiques d'emploi et de formation. Cette recherche vise à entrer dans la spécificité de l'offre de services de l'ensemble de ces acteurs. La diversité de leur logique d'action est repérée autour des cinq variables explicatives suivantes :

- Leur positionnement par rapport à l'offre et la demande d'emploi ;
- Leur modèle d'intermédiation ;
- Leur modèle économique ;
- La territorialité de leur activité ;
- Leurs relations avec les autres intermédiaires.

## DÉMARCHE DE RECHERCHE

Le choix a été fait de concentrer les efforts autour de deux axes :

- Une sélection de terrains d'enquête ciblés fournissant autant d'entrées pertinentes dans la problématique large qui était la nôtre (encadré 1) ;
- Un séminaire de recherche destiné 1) à rassembler des travaux réalisés ou en cours sur les intermédiaires du marché du travail et 2) à engager une réflexion collective, au-delà de l'équipe du projet, sur l'analyse d'ensemble du champ<sup>1</sup>.

Le vaste sujet qui était le nôtre a donc été attaqué à la fois de manière intensive via des enquêtes ciblées destinées à produire des résultats originaux, et de manière extensive via un séminaire de recherche permettant de consolider les connaissances sur les intermédiaires du marché du travail.

1. Ce séminaire a été organisé par Yannick Fondeur. Outre les rédacteurs de ce rapport, Anne Eydoux, Guillemette de Larquier et Léa Lima en ont été membres permanents.

## ENCADRÉ 1

## MATÉRIAU COLLECTÉ

Les entretiens semi-directifs (n=60), sur deux territoires (cf. *infra*), ont été menés le plus souvent auprès de responsables de structures ou d'équipes. Le guide d'entretien a été adapté aux différents types d'acteurs mais comprenait systématiquement des questions sur les cinq variables de notre problématique (modèle économique des structures, modes d'intermédiation, positionnement par rapport à l'offre et la demande, territorialité de l'activité, relation avec les autres intermédiaires).

Une observation d'une semaine a également été réalisée dans une agence Pôle emploi de l'un des territoires.

Dans une logique d'investigation des réseaux, nous avons cherché à « saturer » progressivement les espaces enquêtés en suivant les relations entre acteurs. Nous avons veillé à enquêter les mêmes types de structures dans les deux territoires, ce qui nous a conduit parfois à rechercher des formes d'équivalent fonctionnel quand une entité n'apparaissait formellement que dans l'un d'entre eux.

## LES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL À L'ÉPREUVE DE L'ACTION PUBLIQUE : TRAVAILLER DANS LE CHANGEMENT PERMANENT

Le questionnement de l'appel à projets de recherche lancé par Pôle emploi sur les intermédiaires du marché du travail est le reflet d'une période longue, marquée par de nombreux changements institutionnels et l'arrivée, en ordre dispersé, de nouveaux acteurs, à la fois locaux, nationaux, publics et privés. Il est bien difficile d'analyser, et encore plus d'évaluer, l'impact de ces changements sur la façon dont se construit l'action publique, au sens large, dans le champ de l'emploi. Et pourtant, il semble acquis pour les acteurs que le degré de performance du Service Public de l'Emploi (SPE) peut jouer sur le niveau du chômage, renforçant ainsi la nécessité, pour le travail de recherche, d'aller sur le terrain, « d'ouvrir le capot », d'écouter les acteurs de ce « système », de comprendre leur travail, pour repérer des éléments qui permettraient d'agir pour le faire diminuer. Telle est en substance la démarche qui été la nôtre dans le cadre de cette recherche visant à présenter une cartographie des intermédiaires du marché du travail.

Dans les années 1990, la multiplication de structures locales créées pour adapter les politiques publiques nationales à la réalité des territoires et des publics avait conduit de nombreux experts à parler de « balkanisation » du Service Public de l'Emploi (Marimbert, 2004) ; une métaphore qui voulait rendre compte d'une dynamique, faiblement maîtrisée,

celle d'un SPE de plus en plus multipolaire et fragmenté dont la dispersion aurait été source d'inefficacité. Produit de la progression continue du nombre de demandeurs d'emploi, cette situation ne présentait pas que des inconvénients : cette diversité d'acteurs offrait l'avantage de créer une grande capacité d'innovation et d'adaptation aux problèmes spécifiques des marchés du travail locaux. Elle permettait également de renouer avec la tradition d'une prise en charge territoriale de la pauvreté (De Barros, 2001). A l'inverse, cette hétérogénéité d'acteurs posait, et pose encore, de sérieux problèmes de cohérence d'ensemble, chacun étant doté d'une légitimité et d'un périmètre propre dans la conduite et le déploiement de sa logique d'action.

Au cours des années 2000, et jusqu'à aujourd'hui, c'est la métaphore du « mille-feuille institutionnel » qui est à son tour mobilisée par les experts et les acteurs pour rendre compte des dynamiques – supposées délétères – d'évolution des politiques publiques en général et du service public de l'emploi en particulier. À un éclatement « horizontal » des services de l'emploi (comité de bassin d'emploi, missions locales, Plie) sont venus s'ajouter les effets de plus en plus visibles d'un double mouvement, initié de longue date, de déconcentration et de décentralisation de l'action publique de l'emploi, contribuant à accroître l'opacité du système dans son ensemble et conduisant à une interrogation récurrente sur la faible gouvernance du service public de l'emploi à l'échelle infranationale.

Mais le mouvement ainsi décrit, et résumant à trop grands traits près de 30 ans d'histoire du SPE, est loin d'être linéaire. Force est d'observer que les réformes engagées n'ont pas convergé vers un référentiel commun partagé quant à la division institutionnelle

du travail entre les acteurs « décentralisés » (départements, régions, communautés d'agglomération, etc.) et les acteurs « déconcentrés » (Pôle emploi, Direccte, préfecture) dans la conduite des politiques d'emploi. Certains outils territoriaux (maisons de l'emploi, Plie, IAE, missions locales) ont durement fait les frais, et la présente recherche le confirme avec force, de ces rapports de concurrence qu'entretiennent parfois les acteurs du territoire et les représentants de l'État territorial dans les modes de pilotage mis en place avec un avantage certain concédé aux seconds au cours de notre période d'observation.

Reste que l'adoption en 2015 de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) pourrait bien, à nouveau, faire repartir le balancier dans le sens opposé au profit des collectivités territoriales. Les conseils régionaux pourront à leur demande obtenir une délégation de compétence par voie conventionnelle pour assurer la coordination des acteurs du SPE, hors Pôle emploi. Les Pays-de-la-Loire et la nouvelle région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ont déjà fait acte de candidature auprès de l'État pour assumer cette mission de coordination qui, dans les faits, signifie que les missions locales, les Plie, les maisons de l'emploi, les Cap emploi seront placés sous l'autorité des Régions. Le RSA, et avant lui le RMI, offre une autre parfaite illustration de ces mouvements de balanciers institutionnels, jamais stabilisés, dont certains dispositifs font l'objet. A sa création en 1988, la politique d'insertion du RMI relevait d'un co-pilotage État/acteurs locaux. En 2004, le RMI est décentralisé au niveau départemental et les politiques d'insertion et d'accompagnement des allocataires relèvent entièrement de la responsabilité de cette collectivité territoriale. L'adoption du RSA en 2008 inaugure un nouveau cycle de prise en charge de l'insertion avec, d'un côté, Pôle emploi pour les allocataires relevant directement de l'insertion professionnelle et, de l'autre, le département pour ceux présentant des freins « dits périphériques à l'emploi ». De cette (ré)partition des allocataires il sera du reste souvent question dans ce rapport de recherche. Enfin, en 2014, un protocole national portant sur « l'accompagnement global » a été conclu entre Pôle emploi, l'État et les départements. Il semble revenir sur cette dichotomie insertion sociale/insertion professionnelle et acte la nécessité d'une plus forte articulation de ces deux dimensions de l'accompagnement imposant désormais une meilleure coordination entre les services de Pôle emploi et ceux du département pour assurer cet accompagnement global.

Si l'on décale cette fois le regard du côté de la littérature en science politique sur les transformations de la relation État central – État local, on retrouve exposés ces mêmes constats contradictoires selon lesquels, depuis les années 1990, on assisterait à deux phénomènes simultanés : le desserrement du verrou de l'État et son resserrement (Cosson, 2015). Les reconfigurations contemporaines de l'État en France peuvent être saisies avec le concept « d'État stratège » (Bezes, 2005) selon lequel les administrations centrales tendraient à concentrer l'ensemble des fonctions d'orientation stratégique tout en déléguant la mise en œuvre opérationnelle à des acteurs décentralisés, qu'ils soient publics, privés, associatifs, déconcentrés ou des agences publiques. Paradoxalement, ces transformations entrent en résonance avec l'institutionnalisation plus ancienne d'un « État territorial » (Durant et Thoenig, 1996). Les acteurs publics locaux seraient renforcés dans leurs compétences opérationnelles tandis que la légitimité de l'État à gouverner à distance se verrait elle aussi reconnue. Bien plus, le morcellement et le chevauchement des compétences au niveau local consolideraient la place de l'État en tant qu'arbitre des tensions entre acteurs (Epstein, 2005). Il faut ajouter à cela le séisme qu'a pu constituer la Révision générale des politiques publiques au niveau territorial (dite RéATE) dans la mesure où les maillons de la chaîne de commandement ont été concentrés au niveau régional au détriment du niveau départemental (Bezes et Le Lidec, 2011 ; Poupeau, 2013 ; Epstein, 2015). Comment penser dès lors l'articulation entre ces différentes échelles d'intervention ? Comment saisir la coordination au niveau local d'acteurs enjoint par différents canaux de commandement à mettre en œuvre des politiques portant sur le même champ mais sur des territoires d'ampleur distincte et suivant des temporalités désynchronisées ?

Dans le champ de l'emploi, les conseils départementaux à travers leur intervention en matière d'insertion, les conseils régionaux à travers leurs compétences relatives à la formation et les opérateurs nationaux de la politique de l'emploi comme Pôle emploi peuvent légitimement élaborer des actions d'envergure sur le marché du travail sans être tenus d'en référer à leurs interlocuteurs locaux. À ces acteurs de taille importante, s'ajoute l'ensemble des organismes associatifs ou des sociétés privées qui proposent eux aussi de mener des actions de rapprochement de l'offre et de la demande à différentes échelles. Les communes disposent également d'une compétence emploi qui, sur les deux territoires étudiés, est pleinement investie, posant

la question de l'articulation entre service public national et municipal de l'emploi (cf. fiche « *Les acteurs municipaux* »). Ce foisonnement d'acteurs aux périmètres et aux échelles d'intervention divers justifie bien souvent des discours en matière de rationalisation et de mise en lisibilité de l'action publique territoriale (Marimbert, 2004). Il n'en demeure pas moins que le constat tiré à la fin des années 1990 sur le « bricolage institutionnalisé » propre aux politiques de l'emploi semble avoir conservé toute son actualité (Garraud, 2000). Les matériaux empiriques mobilisés pour cette recherche viennent conforter le diagnostic des politistes et convergent en tout cas vers ce même constat.

On mesure aisément à travers ce retour sur la littérature à quel point les systèmes d'acteurs locaux sont constamment déstabilisés par ces injonctions mouvantes émises par « le haut ». Et les exemples fournis sont loin d'épuiser la liste des innovations institutionnelles auxquelles ont dû faire face l'ensemble des acteurs locaux observés durant les 18 mois de cette recherche. Les conséquences de cette instabilité dépassent largement la question du travail quotidien des acteurs et de leur coordination. La réalisation de l'enquête elle-même et plus largement la capacité des acteurs à se représenter leur champ d'intervention et leur place ou leur spécificité dans ce champ sont elles-mêmes entravées par l'instabilité des règles et de la répartition des compétences. Notre méthode a consisté à interroger les acteurs sur leurs habitudes de travail en commun mais, dans un contexte de changement continu des règles, ces derniers ne disposaient pas toujours de situations de référence à évoquer et sur la base desquelles nous pouvions réfléchir en commun.

A ce titre, il convient de distinguer différents types d'instabilité et de variations qui bousculent diversement les habitudes de travail et les représentations des acteurs. Il existe, d'une part, des variations qui portent sur la division institutionnelle du travail et qui se concrétisent par un changement dans la répartition des compétences entre les acteurs. On peut ranger dans cette catégorie les évolutions imposées par la loi NOTRe ou la prise en charge du RSA. Ce type de variation entraîne des luttes entre institutions pour s'approprier les cadres successifs et obtenir à chaque fois le leadership ou du moins l'avantage dans un système nouveau de répartition des missions. Il existe, d'autre part, des changements qui – dans un schéma institutionnel stable – concernent les règles de

fonctionnement de certains secteurs. Ce second type de variation conduit à une certaine frilosité des acteurs – souvent opérationnels dans ce cas – qui ont peu de visibilité sur leur viabilité à moyen terme et se concentrent sur une gestion à court terme des ressources qui leur sont distribuées. A titre d'exemple on peut citer : l'évolution du financement des organismes d'insertion par l'activité économique, la refonte constante des différents marchés qui s'accompagnent le plus souvent de redéfinitions d'ampleur des règles (cf. fiche OPP) et les alternances politiques désynchronisées à différents niveaux – municipal, départemental, régional et national – qui modifient les équilibres du jeu d'acteur politique.

## DEUX TERRITOIRES ENQUÊTES

Nos investigations ont porté sur deux territoires que nous allons maintenant présenter : un territoire rural limitrophe d'une grande agglomération régionale (territoire 1) et une agglomération située en Île-de-France (territoire 2).

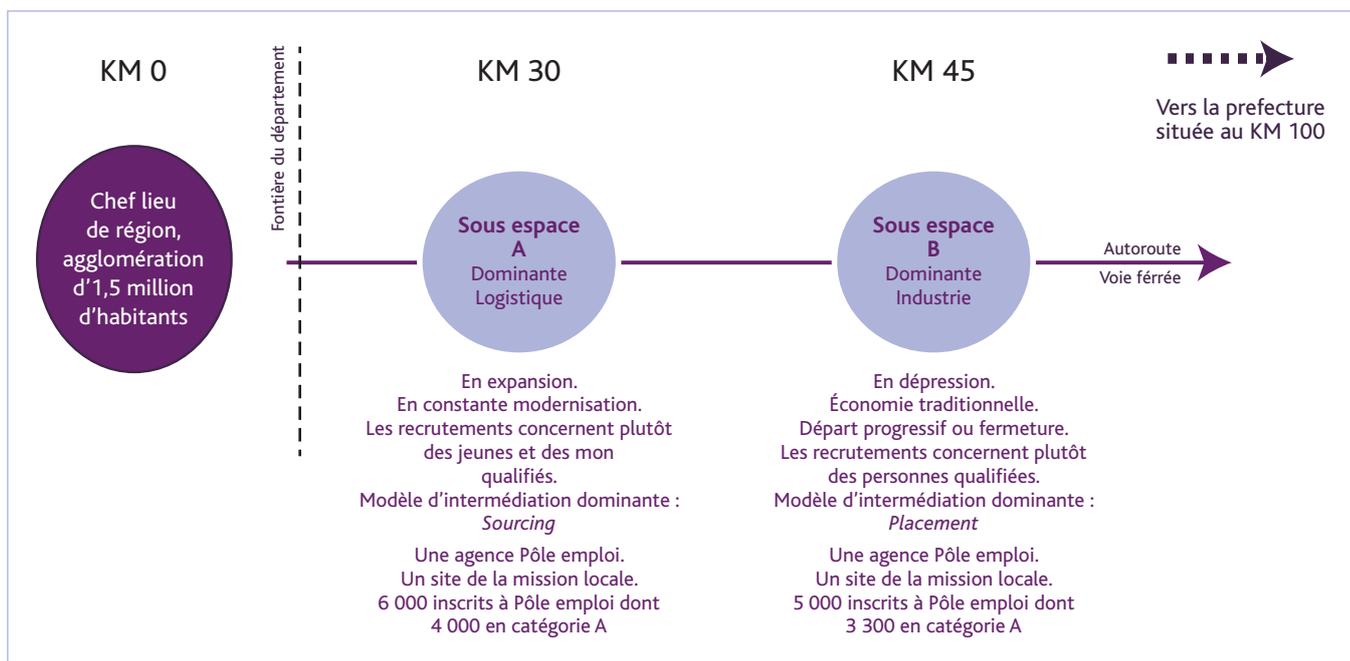
### Territoire 1

Le premier territoire sur lequel a porté cette étude se situe dans un département peuplé de 1,2 million d'habitants. Nous nous sommes concentrés sur la partie du département la plus éloignée de la préfecture (distante de 80 km), la partie Nord. Le département est ainsi administré par une préfecture éloignée et dont le bassin économique, spécialisé dans l'ingénierie innovante, est tout à fait distinct de l'activité économique du territoire étudié. En effet, bien que la préfecture du département soit d'une taille importante à l'échelle de la France (agglomération de 600 000 habitants), le territoire étudié est rattaché à une autre agglomération plus importante encore, le chef-lieu de région (1,5 million d'habitants), mais située dans un autre département. En 1968, l'État décida de créer sur le territoire enquêté la ville nouvelle du chef-lieu de région, dans le cadre de la politique dite des « métropoles d'équilibre »<sup>2</sup>. Suite à cette décision, des aménagements importants ont été effectués à la fois sur le plan du bâti résidentiel (construction de grands ensembles livrés dès 1973) et sur le plan du bâti économique (création de la zone d'activité centrale de notre étude en 1971). À l'origine, la ville nouvelle regroupait cinq communes rurales de petite taille.

2. Décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) du 8 février 1968.

FIGURE 1

## REPRÉSENTATION DU TERRITOIRE 1



Au cours des années 2000, la gestion de la ville nouvelle dans le cadre de l'opération d'intérêt national s'éteint pour prendre fin en 2005. Elle est progressivement remplacée par une communauté d'agglomération qui accueille aujourd'hui 21 communes et près de 100 000 habitants. Nous proposons ci-dessous une représentation schématique du territoire.

La délimitation du territoire et donc sa description à partir de données démographiques et statistiques d'ensemble sont rendues difficiles par la multiplication des échelles territoriales concurrentes. On peut citer rapidement différentes catégories de délimitation : La ZTEF (du conseil régional), la zone d'emploi (de l'INSEE), la communauté d'agglomération (émanation locale), etc. Dans le cadre de notre étude qualitative, la délimitation de référence est celle de la communauté d'agglomération regroupant 21 communes et 100 000 habitants (d'après l'INSEE, il y a dans la communauté d'agglomération plus d'emplois que de résidents actifs)<sup>3</sup>. On y trouve plusieurs territoires prioritaires de la politique de la ville : deux zones urbaines sensibles (ZUS) et huit zones pour lesquelles existent des « contrats urbains de cohésion sociale » (CUCS). Néanmoins, les données disponibles sur ce zonage sont faibles et ce sont d'autres périmètres que nous utilisons pour objectiver le bassin étudié. La ZTEF (ou zone territoriale emploi formation) couverte

par notre étude accueille 285 474 habitants, dont 136 000 actifs parmi lesquels 66 000 sont occupés dans le secteur privé.

En 2012, le territoire compte près de 15 000 entreprises, dont 63 % n'ont aucun salarié (68 % en France), 30 % de 1 à 9 (France : 26 %), 6 % de 10 à 49 (France : 4 %) et 1 % de 50 à 249 (France : moins de 1 %). En dehors des emplois publics, deux secteurs occupent principalement les actifs salariés : l'industrie et la logistique. Ainsi, 9 % des établissements sont classés dans le secteur industriel, ce qui correspond à 26 % des salariés (France : 15 % des salariés occupés dans l'industrie). Le repérage des effectifs occupés dans la logistique est beaucoup plus difficile du fait de l'absence d'un code NAF « logistique ». 9 % des salariés du territoire sont occupés dans l'entreposage (France : 5,4 %) et 20 % dans le commerce de gros (France : 3 %). L'INSEE évaluait à 16 000 le nombre d'emplois dans le secteur de la logistique sur la zone en 2006). Tout cela, sans compter l'intérim. L'intérim représente 2,8 % des emplois en 2012 (France 3 %) avec une baisse de 10 % des effectifs intérimaires entre 2011 et 2012. En décembre 2013, le territoire compte 20 000 demandeurs d'emploi (DEFM cat. ABC) soit 10 % de plus par rapport à l'année précédente. Ils sont 12 000 en catégorie A.

3. La communauté d'agglomération accueille la quasi-totalité des communes sur lesquelles ont portées nos investigations à l'exception de la Sous-préfecture, située au KM 60 (cf. schéma ci-dessus) où se trouvent un certain nombre d'acteurs institutionnels.

Aux différents zonages officiels, s'ajoutent les représentations de l'espace portées par les acteurs. Elles dépendent de leurs perceptions de la vie économique, de leurs perceptions en tant qu'habitants (lorsqu'ils sont résidents), de leur mobilité et de leurs relations avec les personnes issues des différentes parties du territoire. Nous ne reviendrons pas ici en détail sur ces représentations mais il faut avoir à l'esprit que l'appréhension de l'espace par les acteurs est plurielle, notamment en ce qui concerne les frontières extérieures, le cœur du territoire faisant l'objet de peu de débat.

Outre les spécificités relatives à l'éloignement de la préfecture, ce territoire se caractérise, du point de vue des intermédiaires, par le très grand nombre d'ETT (46). Cette densité s'explique par la présence de la plateforme logistique. Entre les établissements de la zone, il y a une segmentation très forte du marché entre des filiales de grosses multinationales et des petites agences (cf. Fiche ETT). Du côté des intermédiaires publics, il y a deux agences Pôle emploi et une A2S, un réseau de missions locales constitué de quatre antennes, dont trois sont sur le territoire enquêté, et une agence Cap emploi. A ceux-là s'ajoutent plusieurs structures de l'IAE. Les différentes formes de ces structures sont représentées : AI, EI, ETTI. Il n'existe pas de Plie ni de maison de l'emploi sur le territoire enquêté mais plusieurs municipalités proposent des « structures de l'emploi municipales » destinées à répondre aux demandes des administrés. La place de l'activité logistique conduit à ce qu'il y ait une part importante d'emplois non qualifiés sur ce territoire et un fort recours aux intermédiaires dans la mesure où, dans ce secteur, l'activité RH est largement externalisée

## Territoire 2

Le second territoire enquêté est une localité située en Île-de-France, dans un département de la première couronne, à une vingtaine de kilomètres du centre de Paris. Elle comprend plus de 80 000 habitants et 4 800 établissements, dont 1 000 commerces situés dans le centre-ville et dans un grand centre commercial. C'est un territoire dynamique économiquement, 28 700 emplois sur la commune, avec encore de grandes entreprises industrielles, même si l'une d'entre elles, qui employait 3 000 salariés, a quitté le territoire récemment ; une convention de revitalisation est d'ailleurs en cours. La proximité de Paris et de grands axes et infrastructures de transports (3 autoroutes, 1 aéroport) ainsi que le prix peu élevé du foncier en font

un territoire attractif pour les entreprises, notamment celles du secteur du fret et de la logistique. Le bassin d'emploi est plus large que le strict territoire communal. Les habitants ne travaillent d'ailleurs pas majoritairement dans leur commune de résidence : 25 % travaillent dans la commune, 25 % dans une autre commune du département et 50 % dans un autre département – essentiellement Paris et la zone aéroportuaire. En 2008, encore 20 % des actifs de la commune travaillaient dans l'industrie et 47 % dans le commerce et les transports.

Il existe cependant un écart important entre le niveau de développement économique du territoire et le bénéfice que les habitants en retirent. La population est jeune avec près de 45 % de moins de 30 ans (contre 36 % en France métropolitaine), et moins diplômée que la moyenne : 31 % n'ont aucun diplôme et 20 % sont diplômés de l'enseignement supérieur (contre respectivement 17 % et 26 % pour l'ensemble de la France métropolitaine). Au niveau résidentiel et socio-démographique, le peuplement de la commune est très contrasté, avec des quartiers pavillonnaires aisés en centre-ville (qui occupent 44 % du territoire), où les plus de 60 ans sont sur-représentés, et des quartiers plus excentrés et éloignés des transports publics où se concentrent les grands ensembles et où les jeunes sont sur-représentés (11 % du territoire, quartiers CUCS-ZUS et zone franche urbaine). 48 % des ménages sont propriétaires de leur logement mais il y a aussi 32 % de logements HLM. Le taux de chômage est de 18,6 % en 2012, de 35 % pour les moins de 25 ans et dépasse 25 % dans les quartiers relevant de la politique de la Ville. La commune compte près de 8 000 demandeurs d'emploi en catégories A, B, C en 2014 et environ 4 600 allocataires du RSA. Ces demandeurs d'emploi ont un niveau de formation faible, inférieur à la moyenne francilienne (20 % de niveau VI contre environ 10 % en Île-de-France) et beaucoup, dans le public adulte, rencontrent des difficultés avec les savoirs de base (primo-arrivants mais aussi immigrés de plus longue date). Logiquement, les emplois que recherchent ces demandeurs d'emploi sont des emplois peu qualifiés (nettoyage, magasinage, conduite/livraison, manutention, sécurité, vente, services à la personne), très éloignés de ceux des deux grosses entreprises industrielles du territoire, qui proposent des postes très qualifiés et embauchent très peu sur place.

Le tissu dense d'activités et d'entreprises d'un côté, et les difficultés d'emploi des résidents de l'autre, font

de cette localité une zone d'action privilégiée pour les intermédiaires de l'emploi et ceux-ci sont effectivement très nombreux. Le territoire comprend en effet une maison de l'emploi, de nombreux acteurs du SPE (une agence Pôle emploi, une A2S mettant en œuvre la MRS, une mission locale, un Cap Emploi, une structure pour les allocataires RSA), 8 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), de nombreuses associations qui s'occupent des problématiques sociales mais font parfois aussi de l'insertion économique (dont une structure IOD<sup>4</sup>), des réseaux de soutien aux créateurs d'entreprises et des opérateurs privés (agences d'intérim, organismes de formation, organismes privés de placement, cabinet de reclassement). Cette diversité des acteurs et des modèles économiques nous a semblé particulièrement intéressante, d'où notre choix de ce territoire pour notre enquête francilienne.

## TROIS ENTRÉES TRANSVERSALES

**Les trois chapitres qui suivent proposent une analyse transversale des deux territoires.**

Le premier chapitre s'appuie sur une méthode d'analyse graphique des relations entre acteurs reposant sur le codage des entretiens menés dans les deux territoires. Il donne à voir la complexité des échanges entre acteurs au sein d'un même territoire et la diversité des configurations territoriales (issue de la comparaison entre les deux territoires) quand bien même un certain nombre de règles d'organisation du SPE sont des règles nationales (logiques de financement, formes de cotraitance et de sous-traitance qui reposent sur des conventions nationales). Les cartographies produites montrent toute la diversité des échanges nécessaire pour mener à bien un travail d'intermédiation : les acteurs rencontrés font bien autre chose que d'échanger des « offres » et des « demandes ».

Le deuxième chapitre est consacré à la notion d'« ancrage territorial », dont il montre toute l'ambiguïté. Les intermédiaires du marché du travail se retrouvent à devoir combiner plusieurs contraintes : certaines relevant de logiques propres à leur

structuration (par exemple l'appartenance à un réseau ou à un opérateur d'envergure nationale), d'autres relevant des logiques financières (venant de l'État, de la région, du département...), d'autres encore relevant des modalités d'implantation des entreprises et des zones de mobilités effectives des différentes catégories de main-d'œuvre. Cette diversité des échelles territoriales rend difficiles les tentatives de coordination des acteurs en présence, dont les niveaux d'intervention ne sont pas toujours, loin s'en faut, concordants.

Le troisième chapitre met en lumière une forme de paradoxe : il existe une dynamique institutionnelle (à travers notamment les jeux de financement et de conventionnement) pour inciter l'ensemble des intermédiaires de l'emploi à intégrer une logique de « placement » dans leur activité, mais la mise en œuvre effective de cette modalité d'intermédiation est rendue difficile par l'accès « empêché » pour certains acteurs à l'un ou l'autre des versants du marché du travail. Cette complexification de l'accès à l'offre ou à la demande conduit à mettre en place des « chaînes d'intermédiation » (un intermédiaire s'appuie sur un autre intermédiaire pour avoir accès au versant du marché du travail auquel il n'a pas accès directement) qui produisent du « tri » côté demandeurs d'emploi, les impératifs de placement conduisant les intermédiaires à ne proposer leurs services qu'aux plus employables.

## DES PORTRAITS D'ACTEURS

Un quatrième et dernier chapitre est composé de 12 fiches acteurs réalisées transversalement aux territoires.

4. Association mobilisant la méthode d'accompagnement dite IOD (pour Intervention sur l'Offre et la Demande), cf. fiche.



# CARTOGRAPHIES DES RELATIONS ENTRE LES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL SUR LES DEUX TERRITOIRES

Une première façon de saisir les dynamiques territorialisées du champ de l'intermédiation est d'en proposer une représentation graphique afin de mieux comprendre ce qui s'échange entre les acteurs gravitant autour du service public de l'emploi et comment ces derniers peuvent être en capacité de jouer, ou non, leur rôle d'intermédiaire (entendu dans une définition large). Les cartographies de ce premier chapitre font ainsi ressortir de façon synthétique quatre points saillants.

- La diversité de ce que les intermédiaires s'échangent (informations, flux financiers, demandeurs d'emploi, offres d'emploi).
- L'intensité et la complexité des liens entre les structures. Les cartographies globales, comprenant tous les acteurs et tous les types d'échanges, sont – on le verra – particulièrement denses.
- Le fait que la plupart des acteurs n'ont pas un accès direct à la fois à l'offre et à la demande d'emploi.
- L'existence de différences fortes entre les deux territoires étudiés en termes d'acteurs en présence (outre les institutions du SPE) avec des structures plus ou moins centrales dans les échanges (rôle central des entreprises de travail temporaire et de la Direccte sur le territoire 1, de la maison de l'emploi sur le territoire 2). Ces configurations tiennent notamment aux contextes socio-économiques des deux territoires (cf. *préambule supra*).

## PRÉSENTATION DE L'OUTIL D'ANALYSE DE RÉSEAU MOBILISE ET DE LA MÉTHODOLOGIE

www

Sur les deux territoires, nous avons constaté que, même lorsque les structures ne travaillent pas ensemble, le personnel connaît les acteurs de l'emploi du territoire et est capable d'identifier, dans les grandes lignes, leur spécificité en termes de public reçu. Bien que chaque structure ne travaille pas avec l'ensemble des

structures du territoire, la totalité des structures enquêtées travaille avec d'autres structures du territoire. Ce « travail commun » se matérialise par des échanges dont le contenu varie, témoignant de la diversité de nature des relations entretenues entre structures.

Analyser les relations entre les structures invite à mettre en œuvre les outils de l'analyse des réseaux. L'analyse des réseaux est en effet un champ de recherches qui s'intéresse aux interactions sociales et à leur dynamique plutôt que de s'intéresser aux individus et à leurs propriétés. Pour représenter ces interactions, nous avons d'abord dû coder les entretiens réalisés. Au total, 69 entretiens ont été effectués, 43 sur le territoire 1 et 26 sur le territoire 2 (avec 21 structures), dont la plupart ont été codés. Pour réaliser les cartographies des relations, nous avons utilisé le logiciel d'analyse de réseaux NodeXL.

Nous avons résumé l'information sur les échanges entre les structures en codant, pour chaque échange :

- La structure à l'origine de l'échange.
  - La structure destinataire de l'échange.
  - Le type d'échanges selon quatre catégories : circulation de demandeurs d'emploi, circulation d'offres d'emploi, flux financiers, échanges d'informations.
- NB : Les offres auraient pu être considérées comme de l'information mais nous avons choisi de les distinguer et d'en faire une catégorie spécifique dans la mesure où l'échange d'offres d'emploi détermine les relations qu'entretiennent les structures. Ainsi, les contacts des ETT et Pôle emploi tiennent très largement à leur

volonté d'échanger des candidatures/offres d'emploi. Nous avons inclus dans la catégorie « informations » les échanges informels et ceux qui s'inscrivent dans le cadre de conventions (reporting, etc.).

- Le cadre de ces échanges selon 5 catégories : échange interne (à la structure) / convention de partenariat / marché privé / marché public / informel.
- Nous avons parfois ajouté des informations plus précises sur les outils servant de support à ces échanges et sur l'intensité des flux mais pas de façon systématique, car nous ne disposons pas toujours de cette information dans les entretiens.

Ce codage est nécessairement imparfait : d'une part, seules les relations évoquées dans les entretiens ont pu être codées et certaines ont pu être omises par nos interlocuteurs. Et même si nous avons essayé d'harmoniser nos codages, ceux-ci ont pu varier d'une personne à l'autre. Cela permet néanmoins d'avoir une représentation de l'essentiel des relations existantes entre les intermédiaires du marché du travail sur les deux territoires enquêtés. Ces cartographies ne rendent pas compte en revanche de plusieurs choses :

- De l'intensité des relations : en raison des caractéristiques du matériau qui a servi de base à la réalisation des cartographies, nous n'avons pas pu représenter des intensités différenciées des échanges. D'une part car nous n'avions que rarement l'information et quand nous l'avions, elle n'était pas forcément précise. D'autre part, car la diversité des échanges considérés rendait impossible de construire un indicateur unique de cette intensité. Les représentations proposées, qui s'appuient sur une définition large des intermédiaires, permettent en revanche de mettre en avant la diversité des structures concernées et la multiplicité des échanges entre elles.

- De « trous » dans les réseaux de relations : peut-être des structures présentes sur les territoires sont-elles absentes de nos cartographies si elles n'ont de liens avec aucune de celles que nous avons enquêtées. Nous avons en effet pu constater au cours de notre enquête que certains acteurs, pourtant sur le même territoire et sur le même champ (en l'occurrence le handicap dans le territoire 2), ne se connaissaient pas mutuellement. En outre, dans les cartographies ci-dessous, nous commentons surtout la présence de liens entre les structures, plus rarement leur absence.
- Des dynamiques et changements institutionnels affectant les relations (voir préambule ci-dessus) : celles-ci peuvent aussi évoluer dans le temps tout simplement du fait de facteurs humains (tous nos interlocuteurs nous ont répété, à longueur d'entretiens : « c'est surtout une question de personnes, si cette personne part, les relations peuvent changer du tout au tout. »).
- De la fréquence des relations : la cartographie ne permet pas de préciser si les liens entre les structures sont quotidiens ou épisodiques. Elle laisse ainsi dans l'ombre le rôle structurant que peuvent jouer certains événements sur les territoires. A titre d'exemple, les forums de l'emploi sont des moments d'intenses relations entre les structures lors de leur préparation qui donne lieu à des échanges répétés entre acteurs organisateurs et lors de l'événement qui est l'occasion d'échanges très nombreux avec des acteurs souvent plus distants. Ils jouent un rôle fondateur pour des relations nouvelles ou permettent d'entretenir des relations plus distantes au quotidien. Sur le territoire 1, les forums autour de l'activité logistique sont très souvent mentionnés par les acteurs comme une réalisation commune ayant des effets sur les échanges entre structures bien au-delà des événements organisés.

## CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI SUR LES DEUX TERRITOIRES

Nous avons représenté quatre types de liens entre les intermédiaires, qui sont formalisés par des flèches (liens orientés) :

- Les circulations de demandeurs d'emploi :
  - En vert, sont représentées les circulations de demandeurs d'emploi en entrée et entre les structures ;
  - En bleu, les sorties en bout de parcours des demandeurs d'emploi vers l'emploi, sur des postes durables ou non, sorties qui comprennent : les placements directs en entreprises (flèches pleines), les sorties vers les agences de travail temporaires (flèches pointillées) et les délégations en entreprises par l'intermédiaire d'une ETT, d'une ETTI (entreprise de travail temporaire d'insertion) ou d'un facilitateur de clause d'insertion (flèches avec tirets) ;
- Les diffusions et échanges d'offres d'emploi (en marron) ;
- Les flux financiers ;
- Les échanges d'information, qu'ils se fassent sur une base informelle (échanges de mails, appels téléphoniques, réunions de concertation, organisation d'actions communes) ou dans le cadre de conventions de partenariat plus structurées (reporting, etc.).

Les ronds de couleur distinguent les différents types de structures que nous avons interviewées :

- En bleu foncé, les acteurs du Service public de l'emploi (SPE),
- En bleu clair, les structures liées aux collectivités locales – municipales ou départementales,
- En vert foncé, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE),
- En marron, les acteurs privés,
- En orange, les facilitateurs de clauses d'insertion,
- En jaune, les autres accompagnateurs associatifs (souvent des structures à vocation plus sociale),
- En rouge, les financeurs et tutelles publiques (Direccte, conseils départementaux, Fonds social européen –FSE–, régions, etc.).

Les cercles non colorés font apparaître des structures plus marginales, qui ne sont pas au cœur de l'intermédiation sur le marché du travail et que nous n'avons pas rencontrées mais qui ont été citées au cours des entretiens par les structures enquêtées ayant des liens avec elles.

En plus des structures, nous avons ajouté deux pôles (distingués sur les graphiques par des cercles respectivement vert et marron, plutôt que des disques pleins) : les Actifs et les Entreprises. En théorie, un intermédiaire est un acteur qui devrait établir un lien direct entre ces deux pôles. Cela permet de faire apparaître quelles sont les structures qui ont effectivement un accès direct à ces deux pôles. On verra que c'est loin d'être le cas de tous les acteurs rencontrés (voir aussi chapitre 3 du rapport).

### SIGLES UTILISÉS :

**Acse** : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

**Agefiph** : Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées

**A2S** : Agence de services spécialisée

**AI** : Association intermédiaire (SIAE)

**BIJ** : Bureau information jeunesse

**CAF** : Caisse d'allocation familiale

**CCAS** : Centre communal d'action sociale

**CD** : Conseil départemental

**CTEF** : Contrats territoriaux emploi formation

**CUCS** : Contrats urbains de cohésion sociale

**EI** : Entreprise intermédiaire (SIAE)

**ETT** : Entreprise de travail temporaire

**ETTI** : Entreprise de travail temporaire d'insertion

**FAFTT** : Fonds d'assurance formation du travail temporaire

**FASTT** : Fonds d'action sociale du travail temporaire

**FIPHFP** : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

**FSE** : Fonds social européen

**GEIQ** : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

**GICOB** : Association employeur du territoire 1

**IOD** : Intervention sur l'offre et le demande (Association utilisant cette méthode)

**MDE** : Maison de l'emploi

**MDPH** : Maison départementale des personnes handicapées

**ML** : Mission locale

**OF** : Organisme de formation

**OPCA** : Organisme paritaire collecteur agréé

**OPP** : Opérateur privé de placement

**PE** : Pôle emploi

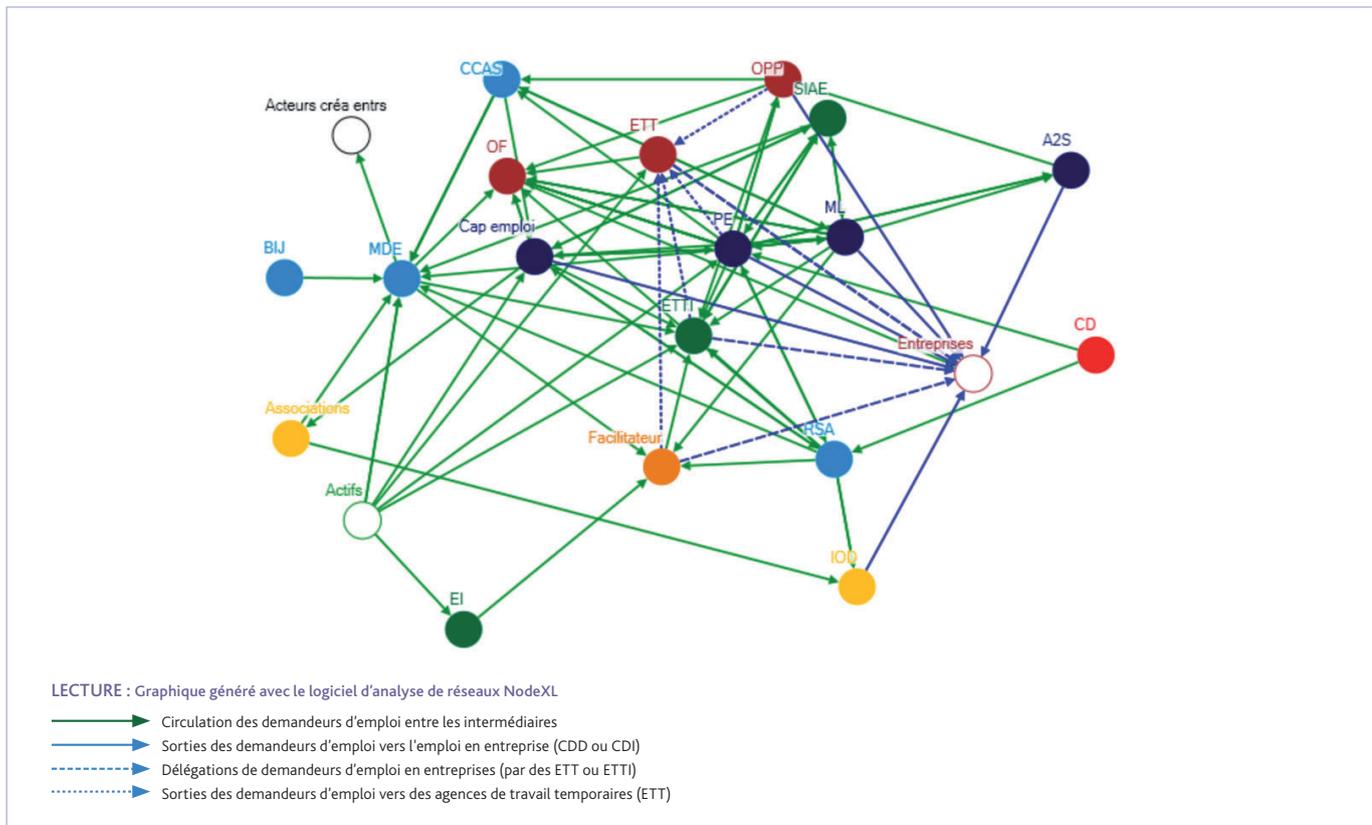
**PLIE** : Plan local pour l'insertion

**SEM** : Structures emploi municipales

**SIAE** : Structure d'insertion par l'activité économique

FIGURE 2

## CIRCULATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI TERRITOIRE 2



Ce graphique portant sur le territoire 2 donne à voir de nombreuses circulations de demandeurs d'emploi (DE) entre les structures (en vert) et les flux de sortie vers l'emploi en bleu. Tous les placements ne sont pas durables. Beaucoup se font en emploi intérimaire ou vers des types de structures ou de contrats encore davantage éloignés du droit commun : contrats aidés, ESAT (établissement et service d'aide par le travail), heures de travail dans le cadre des marchés clausés, en délégation ou mise à disposition par l'intermédiaire des SIAE.

Les quatre structures ayant le degré de centralité le plus élevé – c'est-à-dire celles d'où partent et où arrivent le plus de demandeurs d'emploi – sont représentées au centre du graphique : il s'agit des 3 acteurs centraux du SPE – Pôle emploi et ses deux co-traitants, Cap emploi et la mission locale – et de l'ETTI (Entreprise de travail temporaire d'insertion). Le fait qu'il y ait beaucoup de mouvements de demandeurs d'emploi autour de l'ETTI tient aux flux importants générés par la clause d'insertion (beaucoup de personnes employées pour un faible nombre d'heures) et aux circuits complexes d'orientation et d'agrément des demandeurs d'emploi éligibles à l'IAE (cf. fiche ETTI). Ces 4 structures ont de

nombreux liens avec des structures de nature très variée (privées, municipales, SPE).

Les autres structures apparaissent plus isolées ou liées à un seul type d'acteurs :

- C'est le cas par exemple de la structure IOD : les demandeurs d'emploi y sont orientés par des associations sociales (aide au logement par exemple) qui sont ses partenaires ou par la structure RSA et les sorties se font directement par prospection des entreprises.
- C'est le cas aussi de l'A2S (Agences de services spécialisés) : les demandeurs d'emploi y sont orientés par Pôle emploi (PE) ou la mission locale (ML) et les sorties se font par placement direct dans des entreprises ou par sous-traitance à des opérateurs privés de placement (OPP).
- C'est le cas enfin de la MDE (maison de l'emploi) qui apparaît surtout liée aux structures du territoire qui font de l'accompagnement social et aux autres structures municipales – CCAS (centre communal d'action sociale), associations, BIJ (bureau information jeunesse), RSA – ou aux SIAE (du fait de son rôle central dans la gestion de la clause d'insertion, le facilitateur étant rattaché à la MDE) mais peu aux

acteurs du SPE et aux structures privées. Seul un des pôles de la MDE, le pôle qui fait de l'aide à la création d'entreprises, paraît mieux intégré au sein du système d'acteurs : Pôle emploi par exemple y oriente des demandeurs d'emploi et les créateurs sont réorientés vers tout le réseau d'aide à la création d'entreprises.

On constate que toutes les structures n'ont pas un accès direct aux demandeurs d'emploi au sens où ces derniers ne peuvent pas s'adresser directement à certaines structures, sans y avoir été orientés ou agréés au préalable par une autre (voir également chapitre 3). Les organismes ayant un accès direct aux demandeurs d'emploi (DE) sont :

- Bien-sûr, Pôle emploi,
- Les entreprises de travail temporaire (ETT),
- Cap emploi : structure reconnue comme spécialiste de l'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées, ces dernières s'adressent donc directement à elle,
- La maison de l'emploi (MDE), notamment du fait de son rôle de conseil auprès des demandeurs d'emploi souhaitant créer une entreprise (et via son pôle insertion lorsqu'il existait encore – cf. fiche acteurs municipaux).

A l'inverse, l'accès des demandeurs d'emploi aux structures suivantes est (quasi) uniquement indirect :

- Les structures IAE : même si, bien implantées au cœur des quartiers, elles sont connues des demandeurs d'emploi qui n'hésitent pas à s'adresser à elles directement, elles ne peuvent pas accompagner de demandeurs d'emploi qui n'auraient pas été préalablement prescrits par une autre structure et agréés par Pôle emploi (cf. fiche ETTI).
- La structure IOD : les demandeurs d'emploi accompagnés sont préalablement orientés soit par les associations partenaires, soit par la structure d'accompagnement des bénéficiaires du RSA (cf. fiche IOD).
- Le facilitateur : celui-ci, pour répondre aux besoins de sourcing des entreprises sur les marchés clausés (en embauches directes ou via l'intérim d'insertion) sollicite, en premier lieu, les structures dont il est le plus proche, géographiquement et institutionnellement : la mission locale (ML) (hébergée au sein de la MDE comme lui), le pôle insertion de la MDE, la structure RSA portée par la Ville, et, en second lieu, s'il ne parvient pas à pourvoir l'offre, s'adresse à d'autres structures (Pôle emploi, Cap emploi, CCAS, Bureau information jeunesse, etc.).

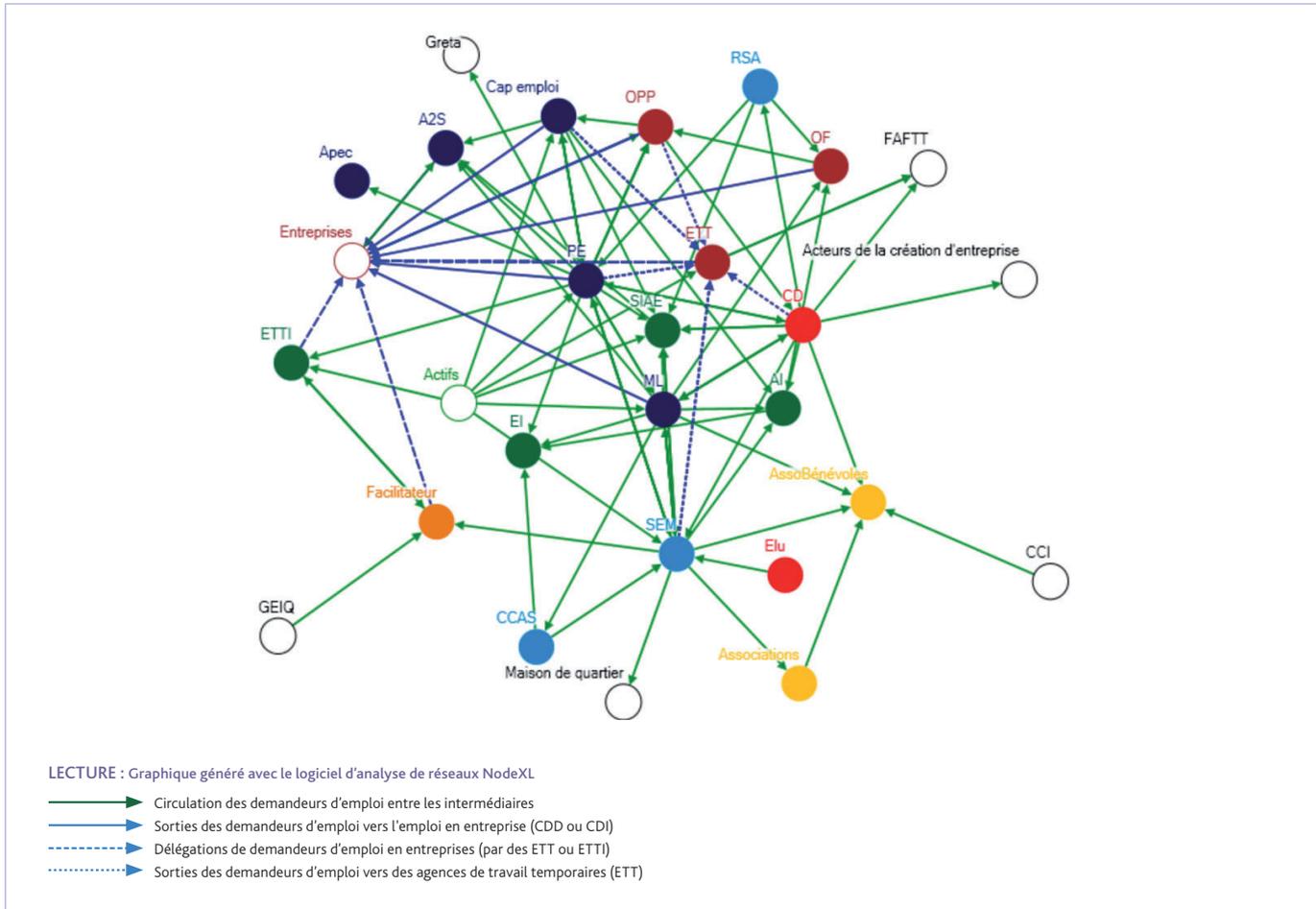
- Les OPP, comme l'A2S, ont un rôle de sous-traitant, externe dans le premier cas, interne à Pôle emploi dans le second.
- La structure RSA ne peut accompagner les bénéficiaires du RSA que s'ils lui ont été préalablement orientés par le conseil départemental, à la suite d'un diagnostic de leur employabilité réalisé par une commission d'orientation.
- La mission locale peut en théorie recevoir tout jeune qui se présente, mais elle semble avoir des difficultés à attirer son public sur ce territoire. Pôle emploi lui adresse des jeunes demandeurs d'emploi mais sur un mode informel car il n'y a plus de convention de co-traitance.

Quasiment toutes les structures qui font de l'accompagnement vers l'emploi ont en revanche un accès direct aux entreprises qu'elles prospectent pour essayer d'y placer des demandeurs d'emploi (de façon plus ou moins durable) ou de les y envoyer en délégation. Deux exceptions notables : la structure RSA qui n'a pas le droit de prospecter des entreprises (cf. fiche RSA), la maison de l'emploi qui, lorsqu'elle place des demandeurs d'emploi, le fait presque uniquement sur le dispositif particulier de la clause d'insertion, par l'intermédiaire du facilitateur. Cette MDE a en effet connu les mêmes évolutions que les autres qui ont vu progressivement réduites leurs possibilités d'accompagner et de placer des demandeurs d'emploi (Berhuet et Tuchsirer, 2015 et cf. fiche Acteurs municipaux), évolution qui a conduit à la fermeture récente du pôle Insertion qui accueillait des demandeurs d'emploi.

Notons enfin la relation particulière (représentée par un triangle) qui se noue entre le conseil départemental, la structure RSA et Pôle emploi, pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. L'orientation initiale se fait par le conseil départemental, sur la base du dossier rempli par l'allocataire à son inscription, mais les trois structures se concertent ensuite pour réorienter ceux pour qui cette première orientation pose problème.

FIGURE 3

## CIRCULATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI TERRITOIRE 1



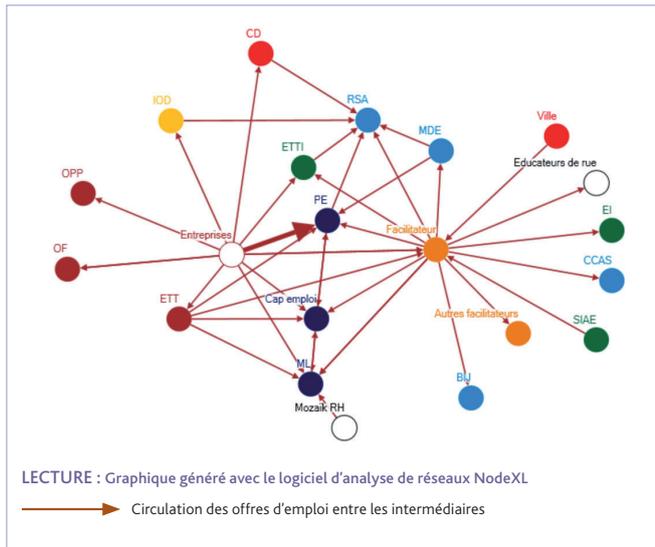
Sur le territoire 1, les structures qui ont le plus d'échanges de demandeurs d'emploi avec les autres (le degré de centralité le plus élevé) sont Pôle emploi et les structures emploi municipales (SEM), les missions locales (ML) et le conseil départemental (CD). Les structures d'emploi municipales accueillent des demandeurs d'emploi qui y sont orientés par les élus, les CCAS et le conseil départemental, et orientent à leur tour les demandeurs d'emploi vers de nombreuses structures qui font de l'accompagnement emploi ou de l'accompagnement social (Pôle emploi, les SIAE, ETT, ML, Associations et Maisons de quartiers). Les jeunes demandeurs d'emploi sont orientés vers la mission locale par Pôle emploi (convention de co-traitance), les SEM et le CD. Deux autres types d'acteurs sont un peu moins centraux mais tout de même très reliés aux autres structures. Il s'agit des SIAE et des ETT. On perçoit le rôle important joué par les ETT dans ce bassin d'emploi.

L'Apec et les associations bénévoles qui font de l'accompagnement emploi apparaissent plus isolées. Concernant l'accès aux demandeurs d'emploi : ce qui a été dit concernant le territoire 2 à propos de l'accès direct ou indirect des différentes structures aux demandeurs d'emploi reste en grande partie valable : ici aussi, les demandeurs d'emploi ont un accès direct à Pôle emploi, Cap emploi, les ETT et aux structures municipales (ici les SEM). L'accès à la ML paraît plus direct que sur le territoire 2. L'accès est en revanche plus indirect aux structures suivantes : l'Apec, les OPP, l'OF, les associations de bénévoles, les structures RSA, les SIAE (dont l'ETTI) et le CD. Concernant l'accès aux entreprises, on constate que la plupart des structures prospectent directement les entreprises et y placent des demandeurs d'emploi, sauf les structures RSA, les associations de bénévoles, les SEM et le CD. Mais, en revanche, les SEM et le CD font du sourcing pour le compte des ETT.

# CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES OFFRES D'EMPLOI

FIGURE 4

## CIRCULATION D'OFFRES D'EMPLOI TERRITOIRE 2



Le graphique des offres d'emploi fait apparaître 3 intermédiaires au centre qui reçoivent des offres en direct des entreprises et ETT mais aussi d'autres partenaires :

- Pôle emploi est bien évidemment l'acteur central en matière de prospection des entreprises et d'agrégation et diffusion des offres d'emploi via son site pole-emploi.fr. Ce rôle prépondérant est représenté par une flèche plus large entre les Entreprises et Pôle emploi sur la figure. De manière formelle (envoi par mail par exemple), Pôle emploi diffuse peu d'offres d'emploi à ses partenaires sur ce territoire (à l'exception de la structure RSA). Cependant, tous ont accès aux offres que les agents diffusent via le site pole-emploi.fr et s'en servent pour accompagner les demandeurs d'emploi qu'ils suivent.

En plus des offres d'emploi envoyées par les entreprises, Pôle emploi reçoit des offres d'emploi, de façon plus marginale :

- De Cap emploi qui, lors de sa prospection des entreprises pour placer les demandeurs d'emploi handicapés accompagnés, peut parfois capter des offres qu'il ne peut pourvoir et rediffuse alors à Pôle emploi (cf. fiche Cap emploi) ;
- De la maison de l'emploi : il ne s'agit pas ici d'offres d'emploi à proprement parler dans la mesure où la

MDE ne fait pas de la prospection directe auprès des entreprises mais plutôt des mises en relation avec des entreprises qui souhaitent s'installer ou se développer sur le territoire, dont la MDE a le contact du fait de sa mission de développement économique (GPECT) et de ses liens étroits avec les élus (cf. fiche structures municipales) ;

- Du facilitateur pour les offres spécifiques relatives à la clause d'insertion.
- Cap emploi est également un intermédiaire qui reçoit des offres de plusieurs autres structures : il s'agit en fait de structures qui relaient auprès de lui les demandes d'entreprises recherchant des travailleurs handicapés pour remplir leur obligation.
- Enfin, on perçoit le rôle central du facilitateur dans la circulation des offres d'emploi relatives à la clause d'insertion.

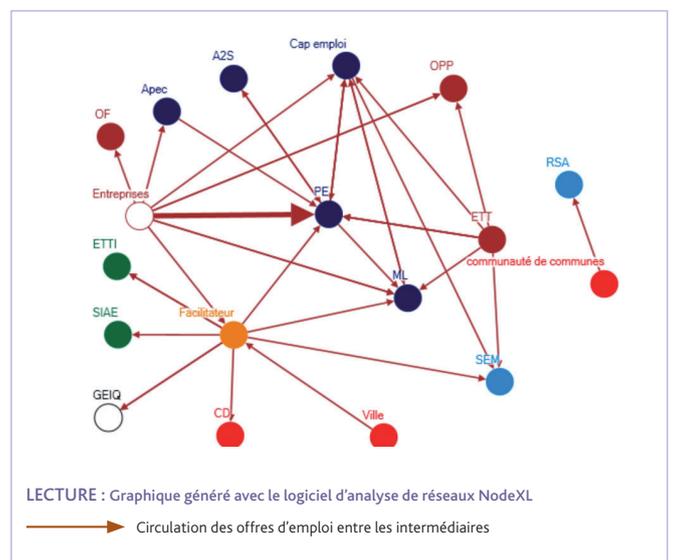
La mission locale apparaît un peu plus en retrait : outre sa prospection directe des ETT et entreprises, elle ne reçoit d'offres que du facilitateur.

La structure RSA est dans une position particulière : elle reçoit des offres d'emploi transmises par d'autres intermédiaires (ETTI, IOD, Pôle emploi, MDE) et du conseil départemental (qui a des accords avec quelques grandes entreprises) mais ne fait pas de prospection et ne reçoit donc pas d'offres directement des ETT et entreprises.

Enfin, certains acteurs s'en tiennent à leur prospection directe d'offres auprès des entreprises : IOD, l'organisme de formation (OF), et les OPP.

FIGURE 5

## CIRCULATION D'OFFRES D'EMPLOI TERRITOIRE 1



Et certaines petites structures, dont le rôle est davantage un accompagnement social qu'un accompagnement vers l'emploi, n'ont accès qu'aux offres d'emploi particulières relatives aux clauses d'insertion, relayées par le facilitateur : c'est le cas du BIJ, du CCAS, des éducateurs de rue, de certaines SIAE.

#### – Pôle emploi

Encore une fois, Pôle emploi est l'acteur central concernant la collecte et la diffusion d'offres d'emploi sur son site pole-emploi.fr, site Internet sur lequel les autres structures vont chercher des offres. Outre cette diffusion par le biais de son site web (non représenté sur la figure), Pôle emploi diffuse plus formellement des offres d'emploi à deux structures, la mission locale et Cap emploi, et reçoit des offres d'emploi de Cap emploi et du facilitateur (offres relatives à la clause d'insertion). La double flèche entre Pôle emploi et l'A2S fait bien apparaître le rôle de client interne de l'A2S : les agences Pôle emploi lui relaient les demandes des entreprises qui veulent mettre en œuvre un recrutement par la MRS et, en retour, l'A2S diffuse aux agences le programme des actions MRS (méthode de recrutement par simulation).

#### – Le facilitateur

Comme sur le territoire 2, le facilitateur apparaît comme l'acteur central concernant les offres relatives à la clause d'insertion. Il reçoit ces offres de la Ville ou directement des entreprises et les relaie à quasiment toutes les structures du territoire (SEM, CD, GEIQ, SIAE et plus particulièrement l'ETTI, ML, Pôle emploi), avec cependant la spécificité que la diffusion des offres n'est pas destinée à ce que chaque structure envoie ses candidats.

En effet, les demandeurs d'emploi « autorisés » à candidater sont choisis dans le cadre de réunions rassemblant des conseillers de chaque structure susceptible de proposer des candidats.

– Cap emploi reçoit des offres directement des entreprises et ETT, échange des offres avec Pôle emploi et la ML et en envoie aux SEM.

– La ML reçoit des offres des entreprises ainsi que de Pôle emploi, du facilitateur et de Cap emploi.

Les structures privées, OPP et OF, ne reçoivent d'offres qu'en direct des entreprises et ETT par leur prospection. L'Apéc reçoit des offres d'emploi qui sont transmises pour affichage sur le site de Pôle emploi. Enfin les SEM apparaissent relativement isolées, ne

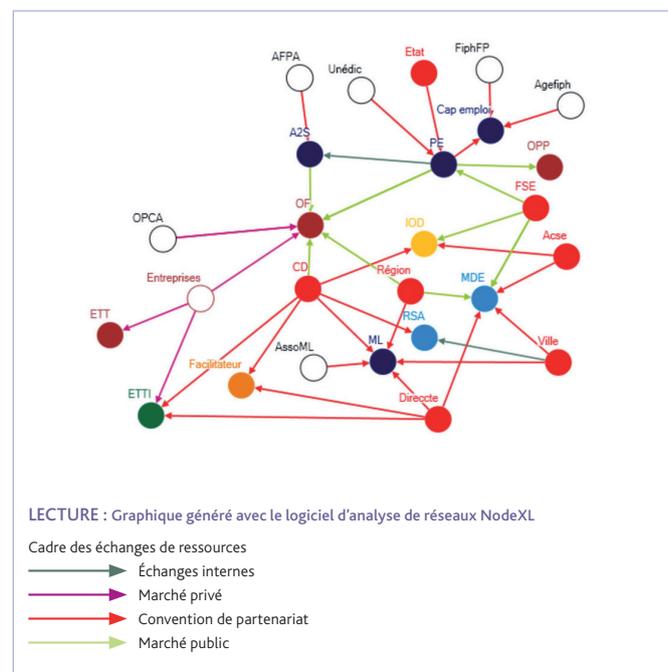
recevant pas d'offres d'emploi en direct des entreprises, sauf des ETT, mais uniquement du facilitateur et de Cap emploi.

La structure RSA l'est tout autant : elle reçoit des offres d'emploi seulement de la communauté de communes.

## CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

FIGURE 6

### CIRCULATION DES RESSOURCES TERRITOIRE 2



Ces deux figures donnent à voir la circulation de ressources, qu'elles soient directement financières (versement d'une subvention par exemple) ou humaines (par exemple, la mise à disposition de personnel dans une structure).

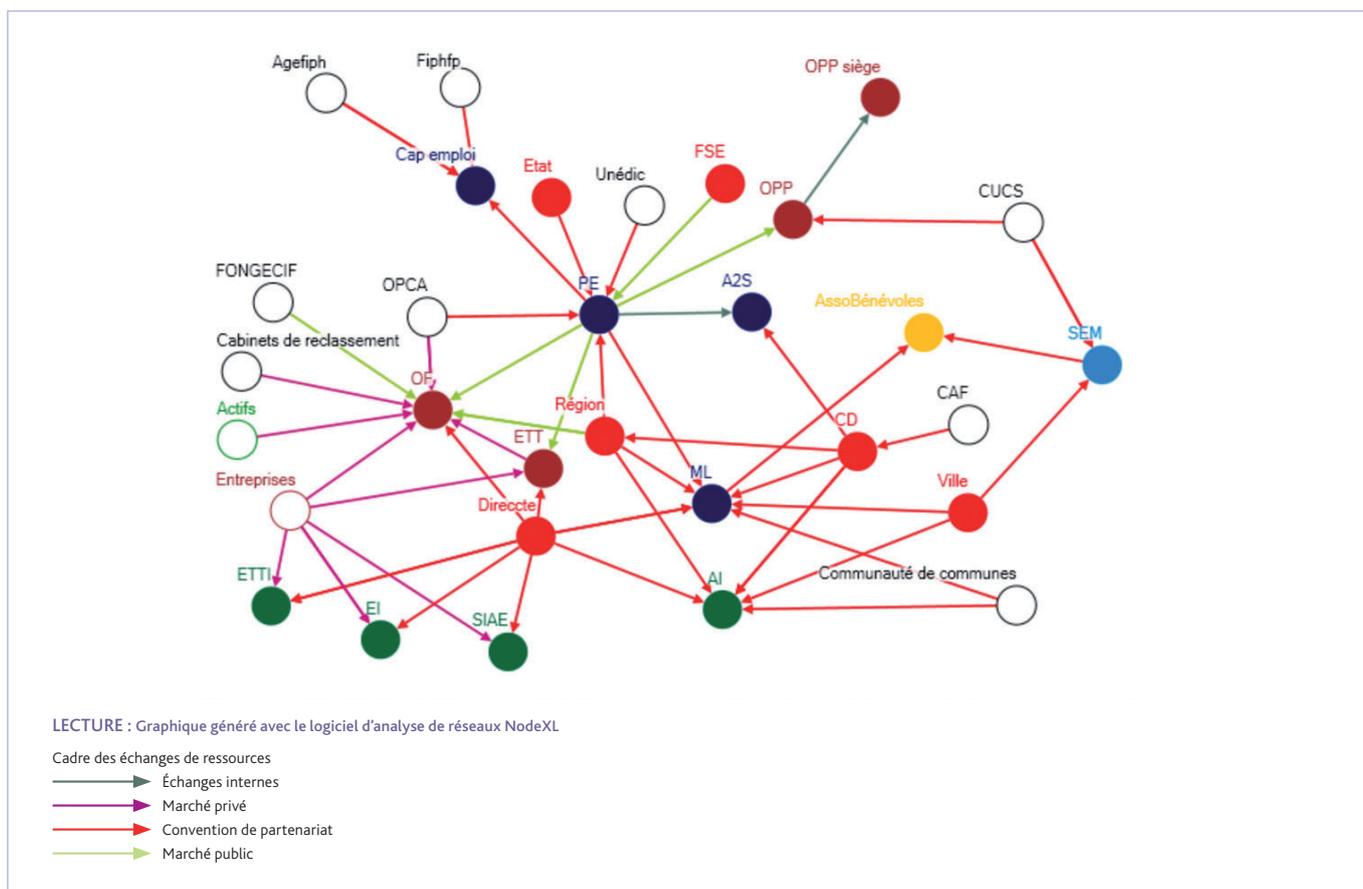
Les différentes couleurs des liens font apparaître l'origine des ressources dont disposent les structures :

- Marchés privés (en violet)
- Marchés publics (en vert clair)
- Conventions de partenariat (en rouge)
- Circulation de ressources en interne (en gris)

Pôle emploi présente une spécificité par rapport aux autres intermédiaires du marché du travail : c'est la seule structure à redistribuer des ressources : en interne

FIGURE 7

## CIRCULATION DES RESSOURCES TERRITOIRE 1



(A2S, par la mise à disposition de personnel), aux OF et OPP par le biais de marchés publics et à Cap emploi et la ML (convention de cotraitance). À noter l'absence de lien financier entre Pôle emploi et la ML sur le territoire 2 puisqu'il n'y a plus de convention de cotraitance.

Les acteurs privés, OF et ETT, l'ETTI et l'EI sont les seuls intermédiaires à recevoir tout ou partie de leurs ressources directement des entreprises (marchés privés). Parmi les privés, deux intermédiaires sont dans une situation qui tend à s'opposer concernant les sources de financement. Les OF reçoivent des financements de multiples sources (OPCA, CD, région, Pôle emploi, entreprises), essentiellement sur réponse à des appels d'offre.

Ils doivent donc gérer avec cette diversité et complexité administrative (cf. fiche Organismes de formation). Les OPP sont quasi exclusivement financés par Pôle emploi. Pour limiter leur dépendance financière, ils cherchent donc à diversifier leurs clients voire leurs activités en réalisant des activités relevant davantage

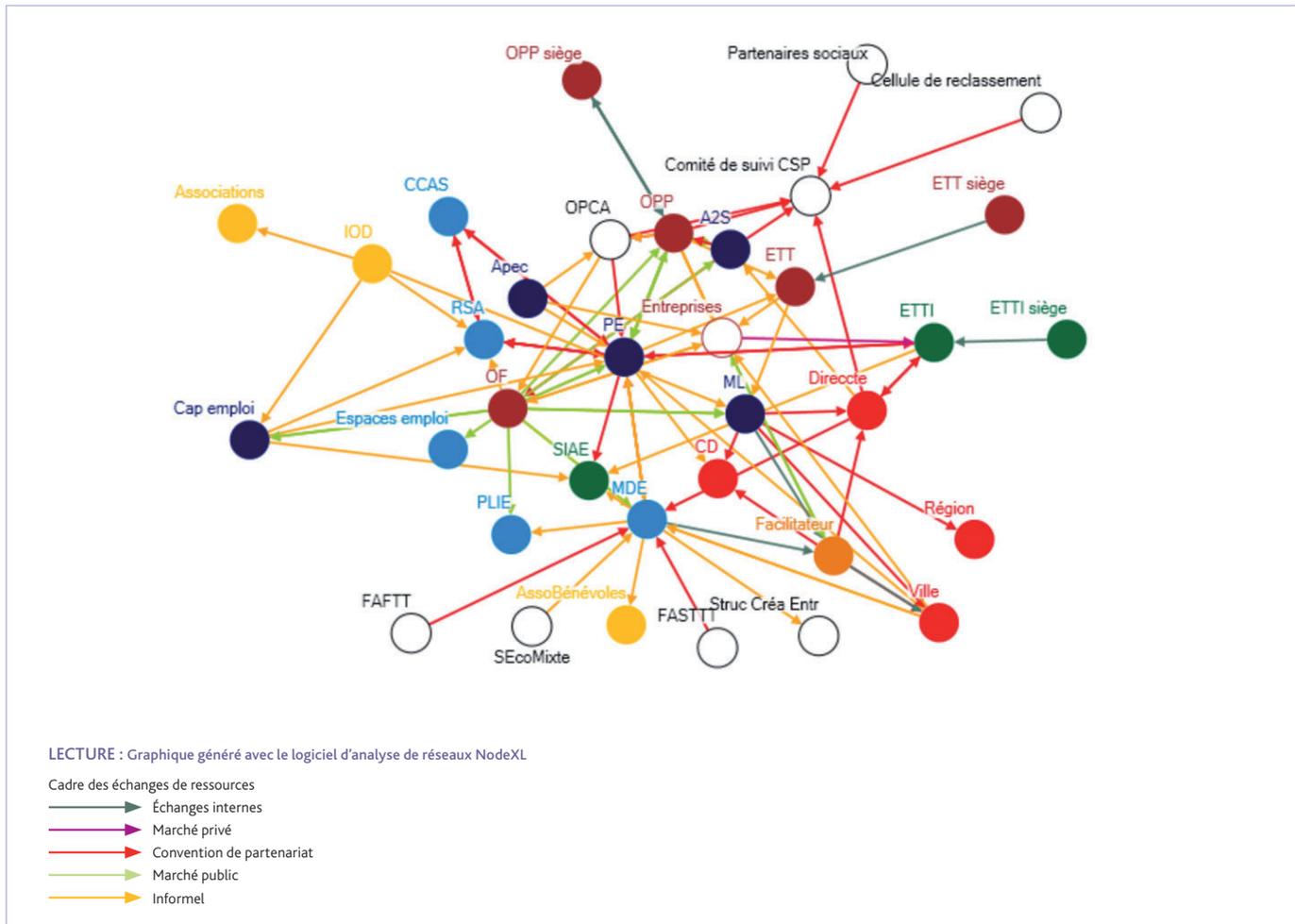
de l'insertion ou de la gestion des ressources humaines (cf. fiche OPP).

Les autres intermédiaires doivent composer avec des financements publics d'origine plus ou moins variée : État (via la Direccte, l'Acse ou le Fiphfp), conseil départemental, Ville, FSE, région. La plupart de ces financements prennent la forme de subventions dans le cadre de conventions de partenariats, ou s'inscrivent dans le cadre de marchés publics (pour les financements FSE et régionaux sur le territoire 2, les financements FSE étant beaucoup moins sollicités et donc présents sur le territoire 1, sauf par Pôle emploi). Cap emploi constitue un cas particulier puisque c'est le seul intermédiaire – outre Pôle emploi via l'Unédic – à être financé principalement par les cotisations des entreprises (redistribuées par l'Agefiph), le cas des OPCA qui ne disposent pas d'agents opérationnels étant atypique.

## CARTOGRAPHIES DE LA CIRCULATION D'INFORMATIONS

FIGURE 8

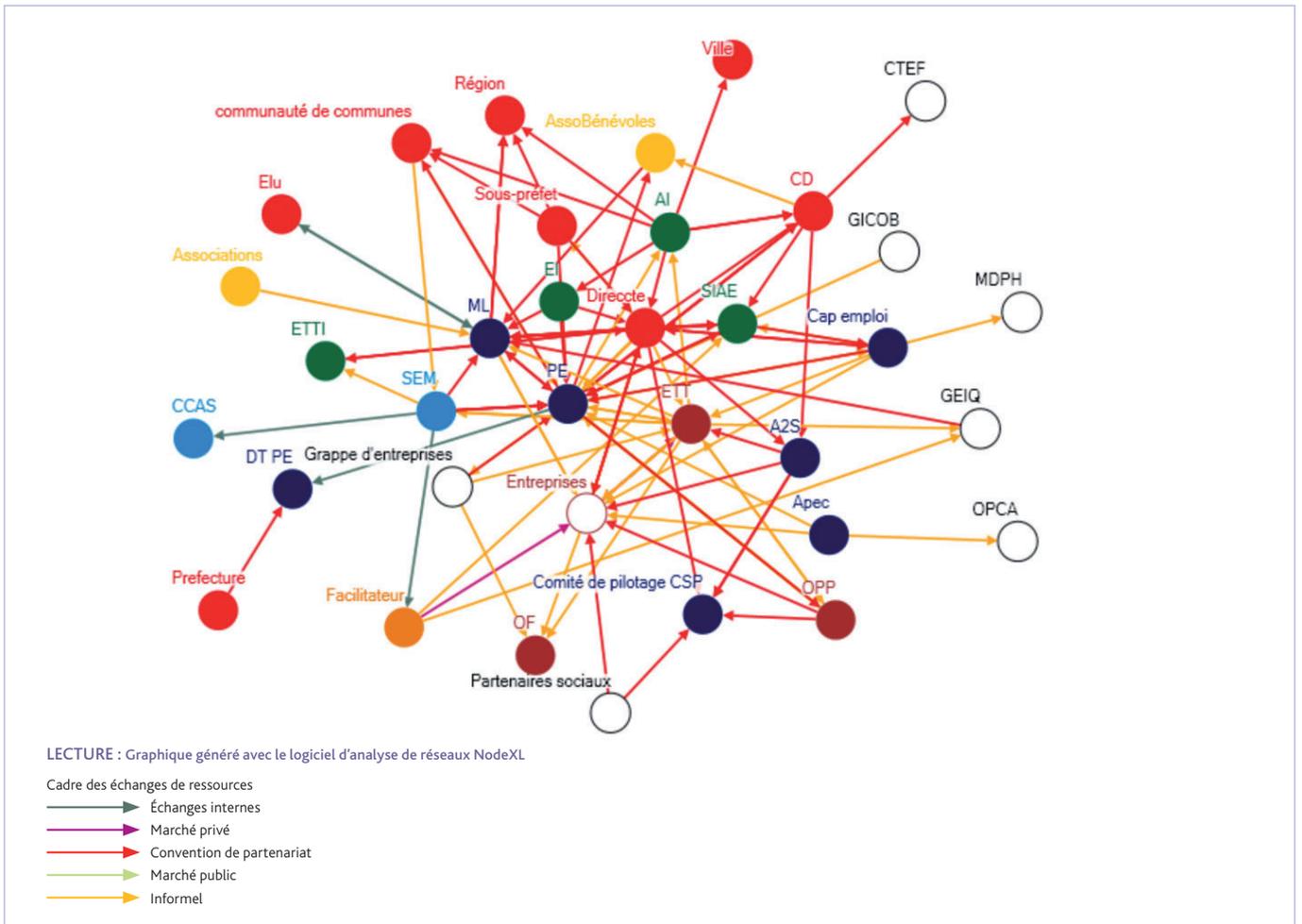
### CIRCULATION D'INFORMATIONS TERRITOIRE 2



Cette figure donne à voir la circulation d'informations entre les intermédiaires du territoire 2. Ce graphique est très dense ce qui témoigne de l'importance des échanges. Nous avons repris les codes couleurs des figures sur les flux financiers pour montrer qu'une bonne partie de ces échanges d'information est la contrepartie de flux financiers (reporting). Nous avons ajouté les liens plus informels (représentés en orange) : échanges d'informations sur les demandeurs d'emploi ou les besoins de main-d'œuvre entre les structures, organisation de réunions ou d'événements en commun

(du type forum de l'emploi et de l'insertion, salon des créateurs d'entreprises). On voit que ces échanges informels sont très importants et que donc les relations entre les intermédiaires ne se résument pas aux liens institutionnels entre les structures, d'une part, et avec leurs tutelles et financeurs, d'autre part. Pôle emploi est au cœur de ces échanges d'informations.

FIGURE 9  
CIRCULATION D'INFORMATIONS TERRITOIRE 1



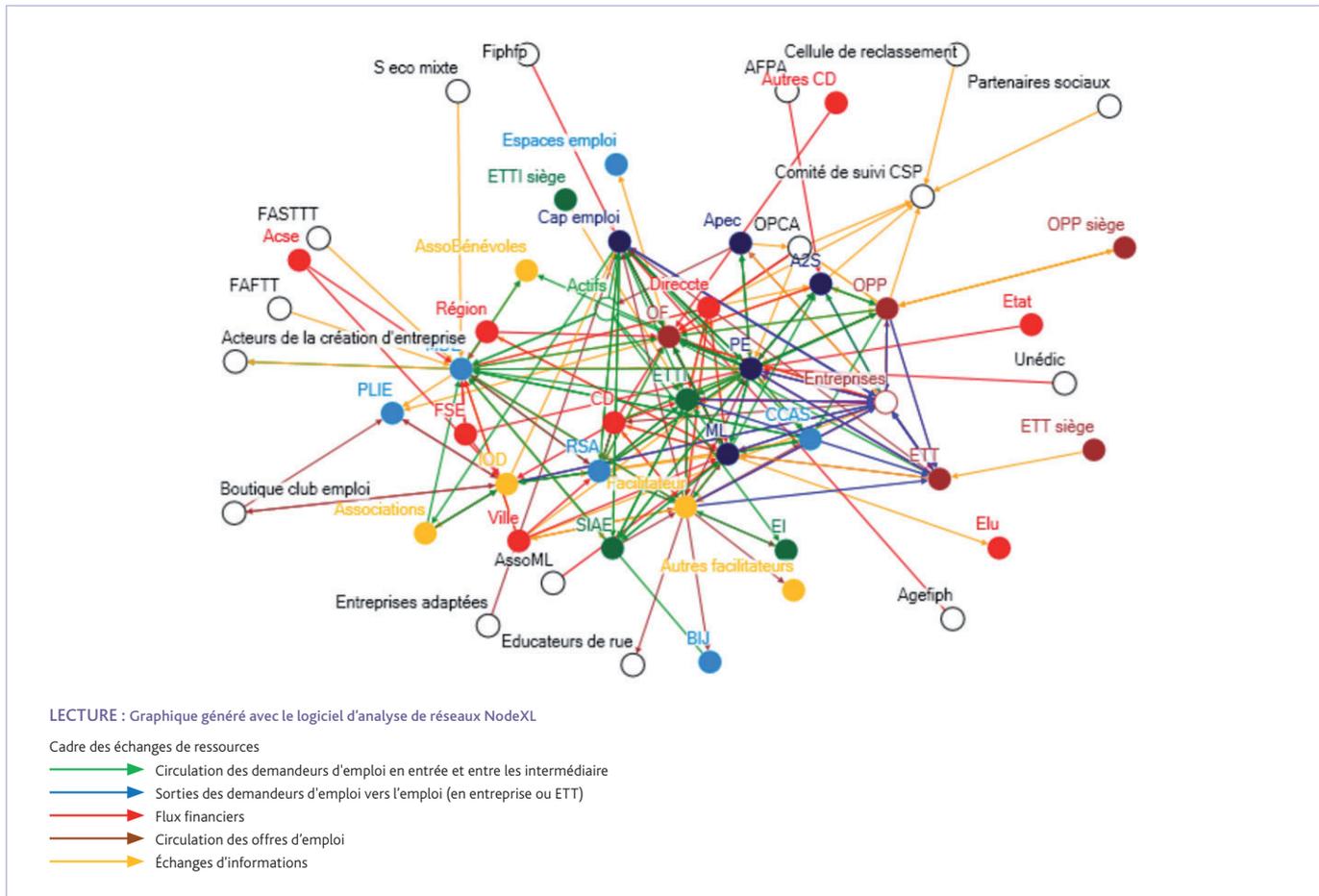
Au sein du territoire 1, les échanges d'information sont également très denses, avec Pôle emploi au cœur de ces échanges. Une différence concerne les positions de la Direccte et des ETT qui sont bien davantage au centre des échanges d'informations que sur le territoire 2

(cf. fiches). Une autre différence est que les échanges d'informations passent plus souvent par la signature de conventions de partenariats.

## CARTOGRAPHIES GLOBALES DE CHAQUE TERRITOIRE

FIGURE 10

### CARTOGRAPHIE TERRITOIRE 2



Cette figure résume l'ensemble des liens entre les intermédiaires sur le territoire 2, quelle que soit leur nature, avec en vert et bleu, les circulations de demandeurs d'emploi (entre les structures et vers l'emploi), en marron les échanges d'offres d'emploi, en rouge les flux financiers et en orange les échanges d'informations (pour ces deux derniers flux, ici, on ne distingue pas le cadre de l'échange).

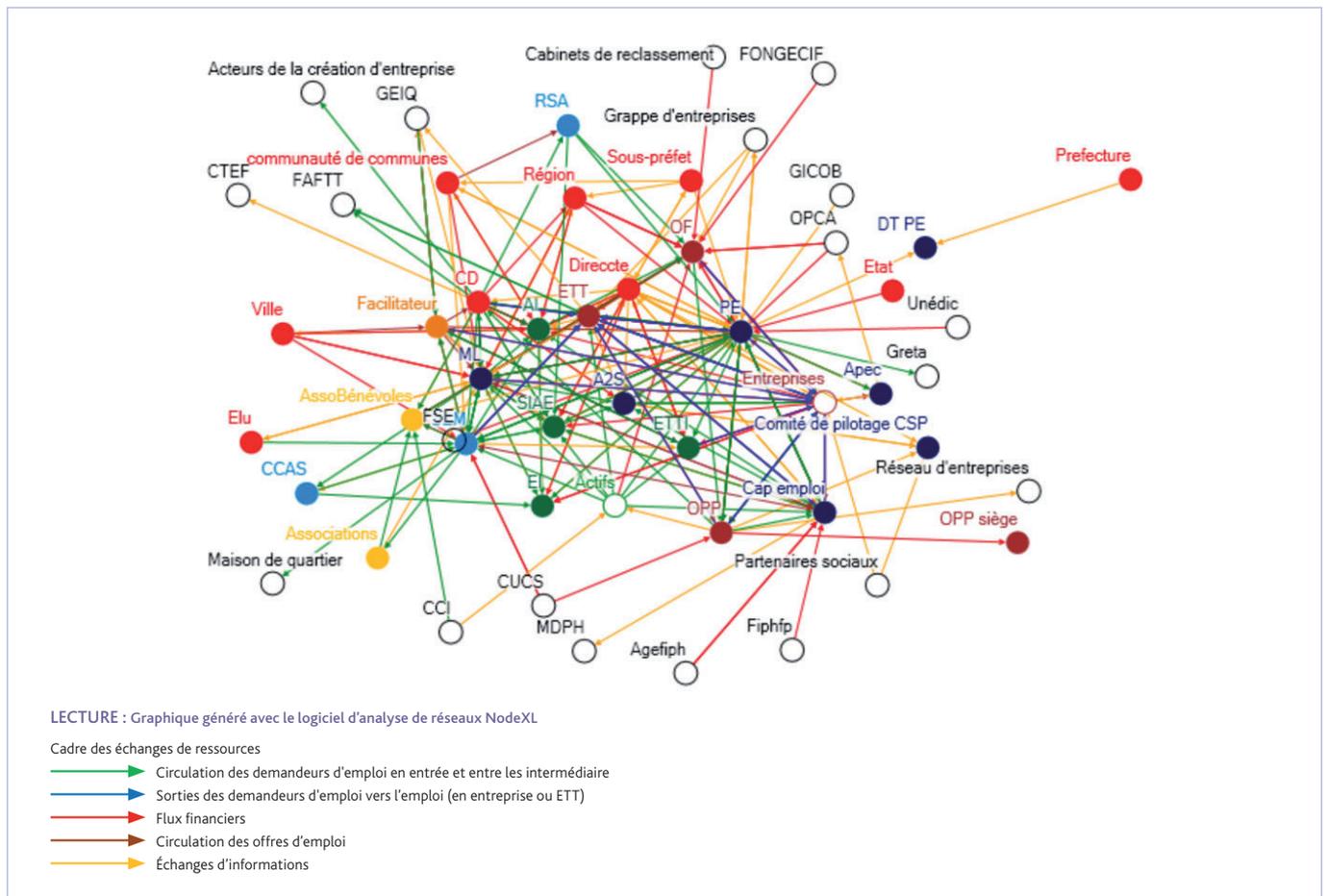
Le graphique apparaît très dense et donc assez peu lisible, preuve de la forte densité des liens entre les structures. On constate que les 21 intermédiaires rencontrés ont des relations avec un bien plus grand nombre de structures, le graphique comprenant 53 sommets soit autant d'acteurs. Il y a 135 liens uniques entre ces structures et 168 liens multiples, ce qui témoigne du fait que les structures échangent souvent des choses de différentes natures entre elles (à la fois des offres d'emploi et des demandeurs d'emploi par exemple).

Pour juger de l'importance relative des différentes structures dans les échanges, il est utile de regarder les indicateurs de centralité. La notion de centralité fait référence à la place d'un sommet dans le graphique. Elle traduit la position privilégiée de certains acteurs dans les échanges. Une structure est centrale si elle est directement connectée aux autres membres du réseau et est périphérique si elle l'est faiblement.

Les structures ayant le plus de liens avec les autres sont représentées au centre de la figure. Bien évidemment, cette représentation est trompeuse : les structures que nous avons interrogées ont forcément décrit plus de liens (et apparaissent donc plus centrales) que les autres. On peut tout de même distinguer le nombre de liens partants des structures (mesure d'influence) et le nombre de liens y arrivant (mesure de support) et classer les acteurs que nous avons enquêtés selon ces indicateurs. L'intermédiaire qui a le plus grand nombre de liens arrivants est Pôle emploi, puis à égalité la MDE,

FIGURE 11

**CARTOGRAPHIE TERRITOIRE 1**



Cap emploi, l'organisme de formation et la mission locale, puis l'ETTI, la structure RSA et le facilitateur. Du côté des liens sortants, c'est le facilitateur qui a le degré le plus élevé, suivi de Pôle emploi, la ML, l'OPP, la MDE et Cap emploi. Concernant enfin la centralité d'intermédiation, qui permet de repérer les structures incontournables dans la transmission de la communication dans le réseau, c'est la MDE qui arrive en tête, suivie de Pôle emploi, du facilitateur, de Cap emploi, de l'OF et de la mission locale.

La densité est la même sur le territoire 1 que sur le second et le nombre de sommets (donc d'acteurs cités) comparable – 53 sur le territoire 2 et 54 sur le territoire 1. Encore une fois, un grand nombre de liens sont multiples : il y a 140 liens uniques entre les structures sur le territoire 1 et 192 liens multiples.

Concernant les indicateurs de centralité permettant de mesurer l'importance relative des différents acteurs : l'intermédiaire qui a le plus grand nombre de liens arrivants est Pôle emploi, puis la ML, les SEM et l'OF, l'Al, Cap emploi, les ETT et les SIAE. Du côté des liens sortants, ce sont Pôle emploi et la Direccte qui ont le degré le plus élevé, suivis de la ML, du CD, des SEM, de Cap emploi et des ETT. Cette place particulière de la Direccte, qu'on ne retrouve pas sur l'autre territoire, témoigne du rôle majeur revendiqué par celle-ci dans la diffusion d'informations, ce qui est très spécifique à ce territoire (cf. fiche Direccte). Concernant enfin la centralité d'intermédiation, qui permet de repérer les structures incontournables dans la transmission de la communication dans le réseau, c'est Pôle emploi qui arrive en tête, suivi de la ML, de Cap emploi, des SEM, du CD, des OPP et de l'OF.



# L'ANCRAGE TERRITORIAL DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI : COMBINER DES ÉCHELLES D'INTERVENTION VARIÉES, UN ENJEU FORT POUR COORDONNER LES INTERMÉDIAIRES

Les évolutions contemporaines du monde du travail telles que le recrutement par Internet, le télétravail, la dématérialisation des échanges d'informations, la démocratisation des transports, peuvent laisser penser que les questions géographiques et territoriales sont vouées à perdre de leur importance en matière d'emploi et, partant, en matière de politiques d'emploi. Il y aurait dans cette perspective une tendance à la déterritorialisation de l'intervention des différents acteurs du marché du travail. L'enquête que nous avons menée ne remet pas en cause la prégnance de ces transformations mais suggère de ne pas postuler qu'elles touchent l'ensemble de la population active dont la mobilité reste variée.

Par ailleurs, ces transformations sont loin de structurer l'ensemble des évolutions des politiques d'emploi qui restent, pour une large part, territorialisées et se combinent avec d'autres tendances. La composante territoriale de la circulation de la main-d'œuvre d'une part, du tissu économique d'autre part et des jeux d'acteurs institutionnels par ailleurs invitent à réactiver et à renouveler la question locale.

Plutôt que d'exposer le remplacement d'une échelle d'analyse par une autre, il nous paraît plus fin et plus représentatif de nos données d'examiner l'articulation et la désarticulation entre ces différentes échelles.

## DES RECOMPOSITIONS DE LA POPULATION QUI FAVORISENT L'IMBRICATION DES ÉCHELLES TERRITORIALES

L'imbrication complexe des acteurs publics et privés de l'intermédiation se trouve renforcée par les spécificités des objets de cette activité : l'emploi, la qualification, la circulation des travailleurs, la répartition des postes vacants, ce que l'on a coutume d'embrasser par l'expression trompeuse de « marché du travail ». En matière d'emploi, la tension entre local et national est renforcée par la diversité des échelles territoriales auxquelles la répartition de la main-d'œuvre opère. En effet, il a été maintes fois souligné que le périmètre spatial d'une recherche d'emploi ou d'une recherche de candidats variait selon le niveau de diplôme et la qualification du poste (Drapier et Jayet, 2002 ;

Yankow, 2003 ; Magrini, 2007). Alors que les cadres recherchent du travail et sont eux-mêmes démarchés à l'échelle nationale voire internationale, les ouvriers et les employés qualifiés font l'objet d'un recrutement plus local. Dans la mesure où le taux de chômage se concentre en France sur les personnes les moins qualifiées, on pourrait faire l'hypothèse que ces variations du périmètre de recherche d'emploi concernent surtout des candidats très employables et n'intéressent pas, de ce fait, les intermédiaires publics de l'emploi. Attachés à remettre à l'emploi des personnes qui sont peu recherchées par les employeurs, les intermédiaires publics du marché du travail pourraient théoriquement concentrer leur action à une échelle locale.

Deux éléments viennent battre cette hypothèse en brèche. D'une part, la structure de la main-d'œuvre française est marquée depuis les années 1980 par une

démocratisation de l'instruction en général et de l'accès à l'enseignement supérieur en particulier qui a conduit à ce qu'on peut appeler une « inflation des diplômés » (Duru-Bellat, 2006). Les générations arrivées sur le marché du travail à partir des années 1990 sont beaucoup plus diplômées que leurs parents alors même que les opportunités sur le marché du travail ont pu avoir tendance à se contracter (Beaud, 2002). Une des tâches du service public de l'emploi serait de modifier non seulement les aspirations professionnelles des travailleurs potentiels mais également leurs repères géographiques. Une telle orientation pourrait prendre pour forme contre-intuitive de re-territorialiser la recherche d'emploi des surdiplômés (Pillon, 2014b). Les conseillers à l'emploi auraient alors pour mission de restreindre les étendues géographiques et les niveaux de qualification auxquels aspirent ces candidats pour les orienter vers une recherche d'emploi plus réaliste.

Un deuxième processus justifie une étude des intermédiaires du marché du travail sous l'angle de leur territoire d'intervention : la persistance d'une sous-mobilité chez certaines populations bien spécifiques, les non-diplômés (cf. fiche mission locale). Les personnes les moins qualifiées – qui constituent le public cible de nombre de nos interviewés – se caractérisent par une mobilité moindre que le reste de la population active<sup>5</sup>. Ce manque de mobilité est de deux ordres. Il est, d'une part, lié à des conditions matérielles d'existence. Le choix du lieu de résidence découle en grande partie de stratégies sociales d'évitement des classes populaires par les classes moyennes et supérieures, ce qui favorise en retour la concentration des moins aisés dans les espaces périphériques (Maurin, 2004). Au sein de ces espaces périphériques, l'absence de permis de conduire comme la disposition en étoiles des transports en commun, centrée sur l'hyper centre des grandes villes, réduisent les capacités de déplacement entre espaces périphériques équivalents. Ce manque de mobilité est d'autre part lié à des conditions symboliques d'existence qui tendent à majorer les distances par rapport à la norme : socialisations et réseaux de ressources sont denses mais relativement concentrés autour du lieu de résidence (Beaud, 1996).

Enfin, dernier phénomène qui vient donner une place importante à la question du territoire en matière de recherche d'emploi, la progressive désindustrialisation du système productif français. La disparition des

emplois peu qualifiés de l'industrie pourrait conduire à désajuster l'articulation entre lieux de peuplement et lieux de travail. En effet, si les travailleurs non qualifiés sont traditionnellement recrutés sur une base locale, la disparition de tels emplois dans nombre de bassins pourrait conduire à modifier la géographie de la recherche d'emploi, non pas en invitant à un passage de la recherche du micro au méso voire macro mais à la prospection d'autres bassins de recrutements locaux, c'est à dire en enjoignant à passer d'un micro à un autre. Récurrent parmi les intermédiaires de l'emploi, ces deux derniers constats conduisent le plus souvent à des tentatives de déterritorialisation – de mise en mobilité – des sous-diplômés (Freyssinet 2004). Les conseillers à l'emploi seraient alors invités à proposer des solutions pour faciliter le déplacement des sous-qualifiés. On a d'ailleurs pu observer sur les deux terrains étudiés le développement de prestations spécifiquement destinées à cette mise en mobilité des moins qualifiés et qui peuvent prendre la forme d'atelier de circulation dans le métro ou de chéquier mobilité.

L'imbrication des échelles auxquelles se répartissent les travailleurs disponibles et les emplois vacants favorise ainsi les désajustements territoriaux sur le marché du travail. En découle une difficulté supplémentaire pour les intermédiaires de l'emploi dont l'activité consiste alors, aussi, à jeter des passerelles entre différentes échelles géographiques.

## DES ACTEURS DE L'INTERMÉDIATION A PRIORI AJUSTÉS À LEUR TERRITOIRE...

Sous l'angle du territoire, l'organisation du service public français, et plus généralement la répartition des intermédiaires du marché du travail, pourrait passer *a priori* pour rationnelle et ajustée aux différentes échelles de fonctionnement du marché du travail. Pour rendre compte de cela nous proposons de distinguer trois périmètres d'intervention : la région/la nation, le bassin d'emploi et la commune. Il s'agit là pour nous de poser arbitrairement des échelles d'intervention mais précisons d'ores et déjà que l'une des caractéristiques de l'imbrication des échelles d'intervention est justement la difficulté d'identifier le périmètre et les découpages géographiques propres à chaque acteur.

5. Ce constat est ancien (Effosse, 2010), il se repère dès le plus jeune âge (Bozon, 1990) et de manière particulièrement marquée dans les classes populaires urbaines (Lepoutre, 1997). Il est avéré mais de manière plus nuancée dans les populations rurales (Renahy, 2005)

### Macro : des acteurs au périmètre régional ou national, presque déterritorialisés

Un certain nombre d'acteurs ont un ancrage territorial particulièrement faible, du fait de la mobilité et de l'amplitude spatiale des stratégies de recherche de leur public. Leur échelle d'intervention est donc très étendue, voire dématérialisée. Outre les intermédiaires en ligne on trouve surtout dans cette catégorie les intermédiaires qui se destinent aux cadres et aux fonctions d'encadrement comme par exemple l'Association pour l'emploi des cadres (Apec). Leur vision de l'espace est d'une part structurée par les variations de la densité de cadres selon les espaces, elle est d'autre part structurée par une minimisation des distances. De manière significative, les postes les plus qualifiés sur nos deux territoires sont majoritairement occupés par des personnes résidant au dehors de ces territoires et inversement les cadres qui y résident ne se restreignent pas au territoire enquêté (source : INSEE). De ce fait, ces acteurs ne disposent que rarement d'antennes locales sur les territoires étudiés. Ces derniers privilégient une implantation centralisée, soit dans un centre régional ou à travers une interface dématérialisée. Cela ne signifie pas que les demandeurs d'emploi et les employeurs de nos territoires sont exclus des services de ces acteurs déterritorialisés mais que pour en bénéficier ils doivent se déplacer – ou recourir à des services à distance.

Cela signifie également que les opportunités auxquelles ils peuvent ainsi avoir accès par ce biais n'ont pas d'ancrage local assuré<sup>6</sup>.

On peut également ranger dans cette catégorie un opérateur comme Cap emploi. En effet, la faible densité de son public cible conjuguée à l'absence de sélection sur la base de la qualification et à une forte sélection quant à l'employabilité, amènent cet organisme à un maillage territorial faible et à une amplitude géographique plus importante que les autres intermédiaires de l'emploi. Les contraintes de cette relative déterritorialisation sont aisément contrebalancées par les sollicitations des acteurs territorialisés, les entreprises notamment et les intermédiaires de l'emploi locaux, qui peuvent avoir besoin de Cap emploi pour effectuer le sourcing de certains postes destinés spécifiquement à des

travailleurs handicapés. De manière plus discutable, on peut enfin ranger dans cette catégorie une part des organismes de formation dont le périmètre d'intervention peut être étendu, que ce soit pour toucher un nombre de candidats suffisant à la constitution de leurs promotions, pour s'adresser à un nombre d'entreprises plus important ou pour atteindre la taille nécessaire à la participation aux appels d'offres du conseil départemental et de la Région.

### Méso : Les acteurs intervenant à l'échelle du bassin d'emploi

D'autres acteurs enquêtés ont un ancrage territorial de périmètre moyen, relatif au bassin d'emploi. Il s'agit d'acteurs qui participent à la circulation de la main-d'œuvre au sein d'un « district », au sens de l'économie industrielle italienne, c'est-à-dire un ensemble d'unités de production reliées entre elles par des relations de sous-traitance et de fourniture<sup>7</sup>. Dit autrement, ces intermédiaires ont un ancrage qui est déterminé par le tissu économique local. On retrouve dans cette catégorie les intermédiaires qui se consacrent en théorie à des demandeurs d'emploi dont la profession ou le métier est bien identifié et dont les qualifications sont qualitativement ajustées aux opportunités disponibles sur le marché du travail local<sup>8</sup>. Il peut s'agir des agences d'intérim dont l'activité se concentre principalement dans le secteur de l'industrie (43,7 % de l'activité du secteur), du tertiaire (19,3 % de l'activité du secteur) et du BTP (19,3 % de l'activité du secteur). Plus des trois quarts des intérimaires sont des ouvriers qualifiés ou non qualifiés (respectivement 40,7 % et 36,6 % des intérimaires). D'après nos données, même si l'intérim fait parfois figure de tremplin vers l'emploi, il apparaît en fait que les profils recherchés restent très spécifiques : il ne s'agit quasiment jamais de candidats non qualifiés, même dans les secteurs les plus accessibles :

Responsable d'agence ETT, Challenger, territoire 1 :  
 « C'est pour ça qu'on leur demande [aux personnes non qualifiées] d'aller voir d'autres agences et de s'y inscrire car on n'a pas tous les mêmes clients, et peut-être que ces agences pourront les faire travailler plus vite car leurs clients ne sont pas exigeants en termes d'expérience ou de diplôme. [...] Nous, on ne voit pas l'intérêt. »

6. La territorialisation des intermédiaires internet est d'ailleurs un enjeu crucial des modalités de concurrence internes à ce champ. Après l'émergence et l'installation des majors, l'apparition de sites régionaux et la façon dont le boncoin a su tirer son épingle de ce jeu tendent à souligner que la déterritorialisation assurée par les job boards traditionnels ne répondait pas totalement aux besoins des utilisateurs de services en ligne.

7. Si l'expression désigne au sens strict les cas de spécialisation d'un territoire sur une filière, nous l'étendons aux cas où l'on ne trouve pas une telle spécialisation, pour désigner néanmoins l'ensemble des entreprises d'un secteur géographique qui recrutent leur population localement. L'INSEE parle à cet égard de Zone d'emploi en dessinant des espaces où la majorité des habitants travaillent.

8. Ce qui peut poser problème quand il existe néanmoins des désajustements quantitatifs.

Ils doivent de plus être mobiles, expérimentés et avoir de bonnes références. Pour ces intermédiaires, le lieu d'implantation de leurs locaux est important dans la mesure où ce positionnement géographique détermine pour partie le type d'offres et de candidats qu'ils peuvent approcher. Néanmoins, ils font face à une exigence forte de ces deux versants du marché du travail. Employeurs comme candidats souhaitent pour la plupart restreindre leurs recherches à l'échelle du bassin pour minimiser les risques et les coûts associés à une embauche trop éloignée du lieu de résidence.

On pourrait également ranger dans cette catégorie les agences locales de Pôle emploi. Leur mission officielle et surtout les outils dont elles disposent pour la mettre en œuvre sont fortement structurés par l'objectif de rapprocher offre et demande, à l'échelle d'un bassin d'emploi. Mais la réalité de cet établissement, et notamment les caractéristiques de son public, l'éloigne en fait bien souvent de ce périmètre d'intervention (cf. *infra*).

### **Micro : les acteurs intervenant à l'échelle de la commune.**

D'autres intermédiaires, enfin, ont pour vocation d'intervenir au niveau le plus local, indépendamment du tissu économique d'une certaine manière, et sur la base du lieu de résidence des candidats. Il s'agit d'intermédiaires qui ont d'abord pour vocation d'accueillir les demandeurs d'emploi avant d'entreprendre de les rapprocher de l'offre, comme les structures municipales ou les missions locales. On va également trouver dans cette catégorie les acteurs chargés d'accompagner les allocataires du RSA. Bien que rattachés officiellement – directement ou indirectement – au conseil départemental, les accompagnateurs RSA sont largement localisés voire communalisés. Ils sont même amenés à se déplacer au plus près des allocataires dans les cas de suivis à teneur plus sociale. Le positionnement géographique de ces intermédiaires est crucial en ce qu'il détermine leur capacité à atteindre des franges de la population qui ne sont pas immédiatement connectées au marché du travail ou avec le service public de l'emploi. Pour ces intermédiaires, l'accès aux offres d'emploi n'est pas un enjeu subalterne mais cette question se pose dans un second temps, une fois que le demandeur d'emploi entre dans le dispositif de prise en charge. On peut également ranger dans cette catégorie les entreprises d'insertion par l'activité économique, et plus encore les

chantiers d'insertion, qui sont bien souvent structurés sur une base très locale voire communale. De plus, ces organismes mettent souvent en œuvre des activités que l'on peut retrouver dans la plupart des communes : le bâtiment, les services à la personne, l'entretien d'espaces vert, le recyclage, etc. Nécessitant peu de qualifications certifiées, ce sont là des activités qui permettent d'envisager un retour à l'emploi compatible avec une mobilité à l'échelle de la commune.

Le défi de l'accès au versant employeur du marché du travail, pour ce type d'intermédiaires, consiste à réaliser une prospection adaptée à son public, une stratégie rendue tout à fait complexe par la spécificité de ces demandeurs d'emploi et des évolutions du système productif. En effet, s'il existe nombre d'entreprises sur les deux territoires, le niveau de qualification que celles-ci exigent lors des procédures d'embauche entrave l'accès à l'emploi de ces publics. C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre que nombre d'intermédiaires au périmètre communal cherchent à accéder aux offres des entreprises dont la couverture territoriale en France permet d'offrir des emplois sur la quasi-totalité des communes (l'eau, l'électricité, les chemins de fer).

Facilitatrice Clause d'insertion territoire 1 :

« On travaille sur les marchés de l'État aussi. Du coup, là, on est obligé de travailler à un niveau plus régional que local, voilà. On essaie de développer sur autre chose que du bâtiment, travailler avec la branche nettoyage, travailler avec toutes ces entreprises parapubliques, EDF, SNCF ».

Responsable structure communale RSA :

« Les structures communales RSA n'ont pas la compétence, entre guillemets, de faire de la prospection entreprise. C'est pas notre rôle. C'est le rôle du département, ou le rôle du partenaire emploi sur le territoire. Nous ne faisons donc pas de prospection entreprise. On ne capte aucune offre d'emploi, on est obligé de s'appuyer sur nos partenaires. Sur le département, c'était ça un peu la difficulté. C'est pour ça qu'ils avaient aussi neutralisé l'objectif emploi, c'est que le département ne nous proposait aucun vivier d'offres d'emploi pour nos publics. Aucun. Là, depuis 2013, ça évolue. Ils développent des partenariats spécifiques, eux-mêmes, hein, tout est monté par eux, avec des grosses entreprises, ben là type euh... sur le département, c'était la SNCF, les transports en

*communs, ils essayent de capter des offres en emploi aidé aussi sur les structures, au sein des institutions type écoles, collèges, etc., sur le département ».*

Bénéficiant le plus souvent de concessions ou de marchés publics ces entreprises peuvent par ailleurs être incitées à indiquer ce qu'elles comptent faire pour l'emploi local dans leurs réponses aux appels d'offre. A ce titre, les clauses d'insertion liées aux travaux publics participent largement de ce principe de reterritorialisation et d'inscription communale ou locale de projets mobilisant *a priori* des entreprises nationales ou internationales déterritorialisées. Même lorsqu'elles sont structurées au niveau départemental, les entreprises susceptibles de répondre aux clauses d'insertion sont contraintes par différentes dispositions à conserver un ancrage communal fort (cf. Fiche ETTI). Ces contraintes peuvent néanmoins conduire à créer des « pénuries » de main-d'œuvre lorsque les structures disposent du profil recherché mais pas nécessairement sur la commune accueillant le projet en question.

### **Le cas Pôle emploi : quelle territorialisation de l'opérateur public de placement ?**

Au regard de ces différentes échelles géographiques qui structurent à la fois le marché du travail et influencent le positionnement des intermédiaires qui interviennent pour rapprocher l'offre et la demande, Pôle emploi fait figure de cas particulier. En effet, il a la capacité d'intervenir à différentes échelles. A travers ses agences cadres et son site internet, son emprise est clairement nationale. A travers ses dispositifs de mise en relation des offres d'emploi (ROME, SDR<sup>9</sup>) et du fait des pratiques internes observées parmi les agents (qui cherchent à pourvoir localement les offres d'emploi dont ils disposent et inversement, au moyen d'une segmentation des équipes par secteur), son ancrage est également fortement lié au bassin d'emploi sur lequel ses agences sont implantées. A travers les procédures d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, il s'inscrit également dans des échelles plus restreintes, sans pour autant disposer d'outils spécifiques à ce type de public.

Étudier Pôle emploi à l'aune de son ancrage territorial est donc complexe. On peut noter de manière provisoire que Pôle emploi intervient dans un relatif désajustement avec son public. En effet, Pôle emploi est conçu à l'origine pour faire circuler la main-d'œuvre sur l'ensemble du marché du travail – une bourse nationale aux emplois disaient les premiers statuts de l'ANPE. Il a donc pour vocation initiale de déterritorier les populations de chaque bassin d'emploi ou plutôt de les faire circuler entre différents bassins d'emploi<sup>10</sup>. On l'a mentionné cette « reterritorialisation » ne correspond que faiblement à un public peu qualifié et, partant, peu mobile. De ce fait, les offres d'emploi collectées par Pôle emploi et les outils dont il dispose pour réunir offre et demande s'adressent avant tout à des candidats dont le périmètre de recherche est médian. Or, le public que Pôle emploi reçoit est, en tendance, largement déséquilibré vers le bas de l'échelle des qualifications, le bas de l'échelle des salaires, le bas de l'échelle du capital social (entendu comme le réseau). De ce fait, pour ce qui est des agences locales, les différents outils que constituent le SDR, le ROME mais aussi la pratique de l'e-mailing ou des envois postaux groupés semblent inappropriés pour servir d'intermédiaires à des demandeurs d'emploi dont les horizons et les opportunités ne sont pas fondés sur la qualification ou le métier ni sur une potentielle mobilité géographique, mais sur le lieu de résidence et la polyvalence.

Au-delà donc de ce premier désajustement entre les différentes échelles d'intervention des intermédiaires, chacun des acteurs étudiés dispose néanmoins d'une échelle d'intervention qui lui est propre, c'est-à-dire un espace circonscrit sur lequel il est légitime à intervenir et au sein duquel offre comme demande respectent ce périmètre de circulation.

9. *Système de rapprochement* : il s'agit d'un logiciel utilisé par les agents pour rapprocher les offres et les demandes qui mobilise d'autres informations que celles contenues dans le ROME.

10. Cela reviendrait selon notre typologie à faire passer les candidats d'une échelle méso à une autre échelle méso par le biais d'un déménagement et non d'une migration pendulaire. Rappelons que l'ANPE est en grande partie née des craintes que suscitaient les difficultés de la sidérurgie lorraine. Il y avait donc dès 1967 une approche à la fois sectorielle du marché du travail (ajuster les qualifications au système productif) et une approche géographique (faire en sorte que certains espaces ne se retrouvent pas trop déséquilibrés entre demandeurs et offreurs d'emploi). L'ANPE devait ainsi assurer « par le bas » l'accompagnement d'une reconversion en douceur du système productif et des travailleurs qui l'occupaient.

## ... MAIS DES ÉCHELLES DE RÉGULATIONS FLOUES ET VARIÉES

Si chaque intermédiaire de l'emploi peut paraître ajusté à une échelle d'intervention, demeure la question de la coordination de ces différents acteurs et de la confrontation de ces différents ancrages territoriaux.

### Des régulations internes aux effets ambigus

Au sein des intermédiaires de l'emploi, conçus comme des organisations, on constate différentes procédures de régulation internes qui ont pour but de mieux agencer les différentes échelles d'intervention. D'autres types de procédures tendent au contraire à segmenter l'espace selon un schéma peu compatible avec les caractéristiques de l'offre et de la demande. Différents procédés ont vocation à mettre en cohérence des échelles d'intervention distinctes. Les agences de service spécialisées de Pôle emploi (A2S) constituent par exemple un mode d'intervention quelque peu particulier, concentrant l'ensemble des activités de Pôle emploi qui n'opèrent pas sur le flux (cf. fiche A2S). Certains des services qu'elles délivrent concernent des échelles restreintes (CVE, MRS), d'autres des échelles médianes (CSP, EOS) alors même que leur implantation est bien souvent extraterritoriale (elles interviennent pour plusieurs agences et plusieurs bassins d'emploi). Pour ajuster leur intervention les A2S suivent différentes procédures. Sur le territoire 1, par exemple, la directrice travaille à territorialiser les agents de la plateforme, c'est-à-dire à leur faire intégrer physiquement des agences locales. L'enjeu est de conserver un lien de subordination avec l'A2S tout en opérant à une autre échelle : « Les gens qui sont licenciés qui ont 50 ans, ils habitent là, ils veulent rester là. Il faut donc connaître très précisément le contexte local » note-t-elle à propos du CSP qu'elle souhaite inscrire au niveau du bassin. C'est dans cette perspective également qu'elle incite les conseillères CSP à visiter régulièrement les agences d'intérim pour prendre le pouls du fonctionnement du bassin d'emploi. A contrario, du fait de l'ingénierie qu'elle représente, la MRS n'a pas vocation à intégrer les agences de façon permanente, bien qu'elle soit destinée à pourvoir des emplois peu qualifiés et fortement localisés. La plateforme est néanmoins équipée pour déplacer l'ensemble de son matériel et intervenir épisodiquement au plus près des emplois à pourvoir. On pourrait également arguer du fait que le plan Pôle emploi 2015 a pour vocation de réguler en interne l'ajustement des agents à différentes échelles

territoriales. Ceci en orientant les demandeurs d'emploi les plus autonomes – donc souvent les plus qualifiés – vers des services dématérialisés ; en suivant de manière plus relâchée le parcours des demandeurs d'emploi inscrits dans le bassin d'emploi, tout en leur proposant des actions de formation permettant d'adapter leurs profils aux exigences en vigueur ; en suivant de manière beaucoup plus serrée les démarches des personnes les plus éloignées de l'emploi. Surtout, le principe d'une prospection adaptée à chacun de ces publics semble aller dans le sens d'une segmentation des ancrages territoriaux au sein même de Pôle emploi, chaque type de profil étant lié à un certain type d'entreprise ou de poste. On peut néanmoins souligner qu'en ce qui concerne la mise en œuvre de ces principes, la contrainte budgétaire qui s'impose à Pôle emploi et qui tend à restreindre le nombre de portefeuilles dits « renforcés » conduit à ce que la répartition ne se fasse pas en fonction des besoins des demandeurs d'emploi mais du nombre de places disponibles (cf. fiche Pôle emploi).

Ces différents modes de régulation visent à ajuster l'intervention à différentes échelles. D'autres types de régulation posent en revanche plus de difficultés. La prospection territorialisée, c'est-à-dire l'obligation faite à certains acteurs de restreindre leur collecte d'offres d'emplois à un espace clos, peut conduire à une segmentation inappropriée de l'espace. Ce mode de régulation peut paraître rationnel à l'échelle d'une institution, puisqu'elle permet à chaque agence Pôle emploi ou à chaque agence d'intérim d'identifier un territoire à arpenter et réduire la concurrence au sein d'une même institution. Mais elle peut poser problème lorsque cette régulation coordonne des acteurs dont le périmètre d'intervention varie. On retrouve cette situation dans le cas de l'A2S du territoire 2 qui ne se sent pas autorisée à collecter des offres d'emploi au sein du territoire sur lequel elle est pourtant implantée. Loyaux vis-à-vis de ce principe, les agents de la plateforme s'autorisent néanmoins à démarcher des entreprises sur le territoire voisin (capitale de région) pour les demandeurs d'emploi suivis en CSP. Il leur apparaît en effet que les adhérents sont plus qualifiés et plus mobiles ce qui justifie un périmètre de recherche plus étendu que la commune. La segmentation de l'espace imposé à l'intérieur de Pôle emploi est ainsi contournée en prospectant sur le territoire d'une autre direction territoriale déléguée. Diverses procédures officielles et officieuses contribuent ainsi à réguler et coordonner l'inscription territoriale des intermédiaires de l'emploi et l'ajustement à leur public,

au risque d'instituer de nouvelles frontières ne recoupant pas toujours le périmètre de circulation des employeurs et des demandeurs d'emploi.

### Des instances de régulation externes aux contours flous et à l'ajustement imprécis

Du fait de la désynchronisation potentielle des échelles d'intervention et de la multiplicité des acteurs en présence, il apparaît nécessaire de se demander quelles sont les instances qui permettent de coordonner l'intervention des intermédiaires de l'emploi au niveau territorial.

La coordination des échelles d'intervention est d'abord le fait d'acteurs qui ont la légitimité de parler à l'ensemble des intermédiaires pour réguler leur intervention et pour les ajuster au fonctionnement du marché du travail. C'est le cas de l'animateur territorial de la Direccte sur le territoire 1. Ce dernier, de par son ancienneté sur le territoire et de par la légitimité acquise, se positionne en tant que régulateur et coordinateur des intermédiaires publics de l'emploi. Cela consiste-t-il pour autant à ajuster les échelles d'intervention territoriales ? Pas nécessairement dans la mesure où la stratégie arrêtée peut conduire à des incohérences. Celle-ci consiste sur le fond à rendre le territoire attractif en présentant aux entreprises qui souhaiteraient s'implanter une organisation lisible et efficace, un SPE « rationalisé et simplifié ». Mais pour ce faire, cet agent cherche à faire de Pôle emploi le chef de file opérationnel de la politique de l'emploi au niveau local. N'ayant aucune prise hiérarchique sur les intermédiaires publics, il s'attache plutôt à canaliser les interventions des uns et des autres. C'est dans ce cadre que des incohérences peuvent survenir. En effet, une telle orientation peut se justifier lorsqu'il s'agit de connecter une entreprise qui s'implante au bassin d'emploi local. Pôle emploi peut lui fournir de la main-d'œuvre qualifiée à travers ses outils de diffusion d'offres et de recherche de candidats. L'opérateur public de placement dispose par ailleurs des ressources adaptées à la mise en œuvre de recrutements en nombre (locaux et agents pour réaliser des informations collectives, MRS pour les sélectionner, etc.).

En revanche, quand il s'agit d'organiser la prospection d'entreprises déjà existantes, le procédé pose question car la mission locale par exemple se trouve invitée à ne pas parasiter les opérations de prospection de Pôle emploi, alors même qu'il n'est pas évident que les types de postes visés soient équivalents. Certes, on l'a mentionné, les personnes qui restent longtemps

inscrites à Pôle emploi ont sans doute des caractéristiques semblables aux personnes recourant aux services de la mission locale, c'est-à-dire une recherche d'emploi peu qualifiée et d'envergure restreinte. Mais comme on l'a mentionné également, malgré ce type de public, Pôle emploi semble davantage orienter son action vers une échelle d'intervention médiane.

Une telle stratégie, édictée au niveau du département (en l'occurrence de la moitié nord du département), tend enfin à occulter le sens de l'action des acteurs qui ont pour tâche d'intervenir au niveau le plus restreint, le plus communal. Ces derniers sont peu reconnus et peu appuyés par la Direccte, alors même qu'il s'agit d'un de leurs principaux bailleurs de fond. On dénote d'ailleurs une certaine incompréhension vis-à-vis de leur action : « entre nous, ce sont les mêmes projets depuis... Ça se renouvelle peu ! » note l'animateur de la Direccte du territoire 1. Sur le territoire 2, si l'empreinte de la Direccte semble plus faible que dans ce premier cas, il apparaît néanmoins que la régulation à distance réalisée par le conseil départemental n'est pas sans standardiser les échelles d'intervention sans prise en compte des spécificités de l'échelle restreinte. La disparition du pôle insertion de la maison de l'emploi par exemple, du fait du tarissement des financements, se justifie également par la volonté de garantir le monopole de Pôle emploi. On peut néanmoins se demander si le public auquel se destinait ce pôle d'accompagnement, semblable à celui des missions locales mais sans limite d'âge, est vraiment adapté aux services de Pôle emploi. Toute proportion gardée, il semblerait qu'un maillage territorial plus restreint que Pôle emploi ne soit pas sans pertinence pour s'ajuster à un public peu qualifié et peu mobile (cf. fiche acteurs municipaux).

Du fait de la désynchronisation du périmètre d'intervention des différents acteurs du champ, l'ajustement des acteurs est également réalisé au sein de différentes instances où les acteurs de l'insertion se réunissent pour coordonner le traitement des dossiers des personnes les plus en difficulté. Ces instances prennent le plus souvent la forme de réunions, où différents intermédiaires sont représentés et au cours desquelles un organisme administratif supra-territorial (qui n'a pas de guichet au niveau local ou pas de guichet tout simplement) se rapproche des acteurs locaux pour distribuer des ressources qu'elle produit ou centralise (Dossiers RSA, places en formation, etc.). On classera dans cette catégorie les commissions de régulation

formation, où se réunissent différents intermédiaires qui dépendent du conseil régional pour bénéficier de places en formation. On y classera aussi les commissions au cours desquelles les bénéficiaires du RSA se voient affecter un conseiller référent dans une structure agréée par le conseil départemental. Dans le même ordre d'idée, on trouve sur l'un des territoires (territoire 1) une commission insertion réunie par la facilitatrice de la clause d'insertion pour réguler la concurrence entre les différentes SIAE du territoire qui aimeraient avoir accès à ces postes profilés. Ces instances de régulation constituent des arènes importantes pour les intermédiaires de l'emploi. Les intermédiaires de l'emploi y trouvent en effet des débouchés pour leur public (formation, places protégées, etc.). De plus, ils élaborent dans ce type de réunions différents critères de sélection et de hiérarchisation des dossiers qui servent ensuite en interne à évaluer la proximité des profils de leur public avec différentes formes de sorties positives.

### Des « partenariats » bilatéraux entre alter-ego ?

On l'a noté, la notion de partenariat est particulièrement problématique en matière d'intermédiation en ce que la notion recouvre bien souvent des relations de pouvoir et de sous-traitance où les rapports de force sont plus complexes qu'une simple construction commune d'un service. Sans parler de partenariats, car ces relations restent structurées par des enjeux de légitimation et de visibilité, il existe néanmoins des relations bilatérales plus apaisées qui semblent déboucher sur un bénéfice commun.

La variété et la qualité des relations bilatérales peuvent se lire à l'aune de l'ajustement des échelles d'intervention des organismes travaillant de concert. Un bon exemple de ce phénomène nous est donné par le cas de la prise en charge des bénéficiaires du RSA sur le territoire 2. En effet, on note que lorsque la structure en charge de ces publics s'attache à travailler avec des acteurs évoluant à une même échelle, c'est-à-dire la commune et le marché du travail restreint, les collaborations sont fructueuses. La structure de suivi des bénéficiaires RSA est ainsi parvenue à organiser un forum insertion, d'abord réservé aux allocataires du RSA puis ouvert à l'ensemble du public en insertion de la ville, du fait de l'agrégation de participants évoluant à cette même échelle. Dans le même ordre d'idée, cette même structure RSA entretient des rapports particulièrement féconds avec différents organismes ressortissant de la politique de la ville (les Contrats Urbains de Cohésion Sociale) qui

permettent de monter différentes actions de formation et d'insertion qui sont spécifiquement destinées à un public en difficulté d'accès au marché du travail qualifié : formation de mise à niveau informatique via un centre de formation sollicité par la structure municipale RSA, des ateliers de redynamisation, des formations linguistiques à visée professionnelle (correspondant mieux nous a-t-on dit aux profils des publics du territoire 2 que celles retenues dans le cadre du PDI du département). Sur l'illettrisme, un groupe de travail avait été mis sur pied. Il rassemblait la structure municipale RSA mais également le centre social de la ville et la maison de l'emploi pour concevoir le type d'action de formation à monter compte tenu des profils bien connus des allocataires susceptibles de pouvoir en bénéficier » (cf. Fiche acteurs RSA). Notons toutefois que cet ensemble de collaborations « heureuses » a été remis en cause par les résultats des élections municipales de 2014, la nouvelle équipe municipale ayant réduit – provisoirement ? – le soutien qu'elle accordait à l'organisme en charge des bénéficiaires RSA, piloté par un département d'un bord opposé.

On retrouve ce type de relations bilatérales apaisées dans le cas de la mission locale du territoire 2. Cette dernière est en effet tout à fait enclavée au sein du service public de l'emploi et vis-à-vis du marché du travail et ce pour de multiples raisons. Elle ne dispose pas de contrat de co-traitance avec Pôle emploi, la maison de l'emploi à laquelle elle était fortement imbriquée – y compris au niveau budgétaire et au niveau de l'activité des salariés – tend progressivement à se vider de sa substance (effectifs et financements) et le fonctionnement du marché du travail sur le territoire offre peu d'opportunités à son public. Pour autant, elle est parvenue à tisser un grand nombre de liens, avec des acteurs qui œuvrent justement à désenclaver la population du territoire. Il peut s'agir des échelons locaux des Centres d'Information et de Documentation Jeunesse, au sein desquels un salarié de la mission locale est détaché plusieurs jours par semaine pour une permanence. La collaboration est réciproque en ce que la mission locale parvient ainsi à toucher le public appartenant à l'autre moitié de la commune (coupée en deux de façon latente) tandis que le point information jeunesse profite d'un intervenant susceptible de diffuser informations et conseils quant à l'insertion professionnelle. Plus généralement, on constate que cette politique de « partenariat » destinée au public des missions locales fonctionne avant tout sur des ressorts locaux restreints, c'est-à-dire en partant du lieu de résidence des populations qui sont également,

très fréquemment, leur lieu de vie. Ainsi, les travailleurs sociaux et les éducateurs de rue constituent des relais de poids pour la mission locale qui, par leur intermédiaire, est susceptible d'augmenter son audience et de « collecter » des jeunes qu'elle n'était pas encore parvenue à toucher. Néanmoins notons que la mission locale est appelée à connaître une révolution de fond puisque celle-ci va intégrer des locaux jouxtant Pôle emploi, dans le cadre de la progressive disparition de la maison de l'emploi dont elle va définitivement se détacher. Cette reconfiguration est crainte par les acteurs de l'insertion, notamment la facilitatrice de la clause d'insertion, qui y voit une menace pour le sourcing des projets qu'elle coordonne.

Facilitatrice clauses d'insertion, Territoire 2 :

*« Je vais avoir moins de candidats facilement. Donc, il va falloir que, effectivement je tisse des liens plus approfondis avec les structures, avec la structure RSA, avec Pôle emploi... ».*

On observe là une trace tangible du fait que les missions locales ne sont peut-être pas des acteurs équivalents à Pôle emploi en termes d'échelles d'intervention. Leur périmètre d'intervention, qu'il s'agisse de l'offre comme de la demande est sans doute davantage conforme à une échelle communale. Le partage d'un même public et d'une même échelle d'intervention, en l'occurrence la commune voire le quartier produit une convergence des intérêts qui peut favoriser le bon fonctionnement des relations bilatérales.

### Des partenariats bilatéraux pour changer d'échelles

L'ajustement des échelles d'intervention entre les acteurs du champ opère également à travers des coopérations entre intermédiaires qui permettent de répartir les demandeurs d'emploi en fonction de l'échelle qui leur convient le mieux.

Les liens tissés par Pôle emploi avec d'autres organismes reflètent cette fonction d'ajustement des échelles d'intervention. Si la terminologie officielle évoque des contrats de co-traitance, il semblerait néanmoins que ces relations soient davantage marquées par une relation de sous-traitance. Mais, d'un point de vue territorial l'enjeu n'est pas là. Il consiste pour Pôle emploi à affecter un public qu'il n'a pas les moyens de suivre à des acteurs mieux situés, mieux adaptés aux échelles géographiques propres au public non qualifié. Ce faisant, l'opérateur public de placement participe à la régulation du champ des intermédiaires en pilotant

la répartition des demandeurs d'emploi. Dans le cadre de conventions, les agences Pôle emploi délèguent une partie du suivi des demandeurs d'emploi à des organismes publics et les financent pour cela. On citera à titre d'exemple la convention signée avec la mission locale sur le territoire 1 qui permet aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas prêts à intégrer le marché du travail du bassin d'être suivis par une structure qui leur est dédiée. Pour opérationnaliser ce procédé, un dialogue de gestion réunit annuellement le directeur de chaque agence Pôle emploi avec chacun de ses co-traitants. L'enjeu pour Pôle emploi est de s'assurer qu'au-delà de la délégation du public, les obligations de suivi relatives à sa mission sont correctement effectuées.

Les structures d'insertion font, elles aussi, l'objet d'un suivi par Pôle emploi – par convention – néanmoins, ce suivi est moins rapproché dans la mesure où Pôle emploi est l'un des donneurs d'ordre sans être financeur. Sur le territoire 1, il y a ainsi un dialogue de gestion entre la Direccte et les entreprises d'insertion auquel les directeurs de Pôle emploi sont conviés, en présence également d'un représentant du conseil départemental et de la mission locale. Les agences Pôle emploi sont invitées à mettre leur offre de services à la disposition des publics de l'insertion. *« L'objectif c'est de faire profiter au maximum du droit commun à ces publics-là. Donc à chaque fois, je suis invité autour de la table »* (Directeur de l'agence Pôle emploi B, territoire 1). En retour, Pôle emploi dégage par ce biais des voies de sortie pour ses publics les plus en difficulté. L'opérateur constitue pour les SIAE un acteur central en matière de prescription. En effet, c'est à la suite du travail des conseillers Pôle emploi que les organismes d'insertion peuvent disposer de candidats et ainsi choisir ceux qui correspondent le mieux à leur « projet ». Avant même de parler de travail en commun, il convient ainsi pour ces structures de se rendre légitime auprès des prescripteurs (dont Pôle emploi est le premier mais pas l'unique). Pour s'assurer d'un sourcing de qualité, les SIAE travaillent donc à faire connaître leurs orientations et leurs spécificités auprès des agents de Pôle emploi. Comme on peut l'observer sur le territoire 2, ce travail de lobbying et de reconnaissance ne relève pas simplement de la communication institutionnelle. Faire comprendre à l'opérateur public les critères d'éligibilité spécifiques à l'échelle communale est déterminant pour permettre à ce type d'intermédiaires d'effectuer facilement leurs opérations de sélection à l'entrée.

Facilitatrice clause d'insertion territoire 2 : *« Et le but, c'est quand même de faire travailler, même si ce n'est pas*

*de la commune, c'est quand même les gens du territoire avoisinant, quoi. Donc, là, c'est vrai qu'il y a encore des choses à réajuster avec Pôle emploi par rapport au profil et qu'on ne nous envoie pas des profils qui sont, qui habitent dans [un département limitrophe mais éloigné de 15 km]. Je défie quelqu'un qui va venir travailler de [ce département] dans notre commune quoi ».*

On perçoit également ce mécanisme (tisser des liens pour déléguer des publics à une échelle d'intervention plus restreinte) dans les discours tenus sur l'accompagnement global des demandeurs d'emploi. En effet, on constate que pour les directeurs d'agence Pôle emploi, la mise en œuvre de la convention, signée avec les conseils départementaux pour la prise en charge des publics les plus en difficultés, pourrait constituer une bulle d'air cruciale pour l'organisation interne du travail. On l'a mentionné, l'organisation du travail des conseillers est structurée par un manque de temps et de moyens qui réduit la possibilité de s'adresser à l'ensemble des inscrits (*cf.* fiche Pôle emploi). Une sélection latente conduit donc l'établissement à se concentrer sur un public bien précis, qui correspond aux personnes qui ne sont pas prêtes à retrouver du travail par elles-mêmes mais dont les besoins pour ce faire sont réduits. Du point de vue des acteurs rencontrés, qui pour la plupart usent du champ lexical de l'employabilité, il s'agit de se concentrer sur les personnes dont les freins à l'emploi sont des freins professionnels, résultant d'un manque de méthodes ou d'un manque de qualification ou encore d'un manque de réseau. Sous l'angle « territorial » exposé dans cette sous-partie, on pourrait lire cette circonscription du public comme une volonté de se concentrer sur les acteurs susceptibles de bénéficier des opportunités offertes par le marché du travail propre au bassin d'emploi. En effet, il s'agit d'évincer du champ de l'intervention les publics autonomes – auxquels Pôle emploi a peu de chose à apporter – mais aussi les publics dont les recherches d'emploi se concentrent dans un périmètre très restreint, du fait d'un manque de mobilité. L'accompagnement global est alors perçu comme un modèle de délégation qui permettrait aux agences Pôle emploi de réduire leur investissement sur les publics les plus en difficultés, sans pour autant abandonner ces publics dans la nature, puisqu'ils seraient pris en charge par des accompagnateurs du conseil départemental. Cette convention étant trop récente, nous n'avons pas pu mesurer la capacité des directeurs d'agence Pôle emploi à mettre en œuvre cette stratégie. Sur ce point, des investigations ultérieures paraissent nécessaires.

## DES DYNAMIQUES D'ENSEMBLE QUI PROVOQUENT EN PRATIQUE UN DÉSAJUSTEMENT

On a essayé de le montrer, il existe sur le marché du travail différentes échelles de circulation de la main-d'œuvre, différents périmètres d'embauche et les intermédiaires de l'emploi travaillent à s'ajuster à ces différentes échelles sans toutefois toujours y parvenir. A ces tentatives d'adaptation des organisations à leur environnement, s'ajoutent différents processus qui viennent par ailleurs complexifier encore plus l'articulation entre l'offre, la demande, les intermédiaires et le système productif. Le modèle ici présenté pourrait être résumé ainsi : la qualification des publics provoque la tripartition du marché du travail selon trois périmètres : étendu, médian, restreint. Néanmoins, en regard de ce schéma typique, le fonctionnement du système productif sur les deux territoires étudiés tend à tordre le modèle de répartition de la population active.

Sur le territoire 1 tout d'abord, on constate l'existence d'un important gisement d'emplois peu qualifiés, situé sur une plateforme logistique accueillant peu ou prou 14 000 travailleurs (Pour 100 à 200 000 habitants sur le territoire suivant le mode de comptage). Bien que faiblement qualifiée et marquée par des conditions de travail pénibles, cette activité d'entrepôt fonctionne en s'appuyant sur un important turnover, pallié en recourant largement à l'intérim conduisant à ce qu'une part importante des salaires soit plus élevée que la norme. Avec le jeu des primes de précarité, certaines activités de manutention peu qualifiées permettent de dégager des revenus supérieurs à la moyenne de ce type d'emploi. Cette situation a différents effets sur le fonctionnement du marché du travail, du bassin d'emploi et des intermédiaires de l'emploi sur ce territoire. D'une part, ce type d'emploi (pénibles, peu qualifiés, sans opportunité d'avancement) que nous rangeons *a priori* comme ressortissant d'une échelle restreinte appartient ici à l'échelle médiane, celle du bassin d'emploi. En effet, l'importance du *turnover* conduit les employeurs du secteur à se tourner vers des intermédiaires de l'emploi d'habitude occupés à placer des travailleurs qualifiés (les agences d'intérim notamment). De plus, l'importance des salaires permet à des travailleurs non qualifiés d'assumer des trajets longs, du moins lorsqu'ils sont véhiculés. De ce fait, cette activité économique qui pourrait aisément être alimentée par les demandeurs d'emploi non qualifiés

des communes environnant la plateforme logistique, dont l'échelle de prospection est restreinte, repose en fait sur une extensivité élevée de la recherche de candidats, à l'échelle du bassin d'emploi. Il se trouve en effet que l'absence d'opportunités professionnelles et les conditions de travail qui ont cours sur la plateforme tendent à « lasser » progressivement les travailleurs qui la fréquentent trop longtemps, même lorsqu'ils sont au chômage, les amenant à se retirer de la liste des candidats à ce type de métier. Inversement, les travailleurs qui ont trop fréquenté la plateforme ne sont pas forcément jugés de bonne qualité par les employeurs, considérant que s'ils avaient donné satisfaction, ils auraient été embauchés.

Sur ce territoire particulier, une telle situation conduit à déséquilibrer l'intervention des intermédiaires de l'emploi et leur ajustement aux différentes échelles géographiques de circulation de la main-d'œuvre. On l'a mentionné, les agences d'intérim sont largement mobilisées par ces opérations. Si les coefficients qu'elles pratiquent sont très faibles, elles compensent ce déficit de marge par le nombre de missions que cela représente. Néanmoins, la brièveté des contrats en question (quelques heures ou quelques jours) dérègle leur organisation en multipliant les opérations administratives nécessaires à la fourniture de la main-d'œuvre (contrat de travail et paie notamment). De ce fait, ce sont surtout les grosses enseignes disposant de services administratifs mutualisés qui parviennent à tirer leur épingle du jeu. L'activité de Pôle emploi elle-même est déstabilisée dans la mesure où l'agence la plus proche de la plateforme (agence V) consacre une part importante de ses ressources humaines à saisir et diffuser les offres du secteur logistique. L'activité d'inscription des demandeurs d'emploi pour ouvrir des droits est également structurée par le rythme des embauches et des fins de mission dans la logistique. Cette situation déstabilise également l'activité de la seconde agence du territoire. Plus éloignée elle ne participe pas à la saisie des offres. Néanmoins, ses inscrits sont fortement aimantés par les emplois de la plateforme, lorsqu'ils ont les moyens de s'y déplacer produisant par surcroît une inégalité entre demandeurs d'emploi. Or, à l'exception de quelques postes bien spécifiques qui sont le plus souvent pourvus en interne, les opportunités professionnelles offertes par la plateforme sont très faibles. Par ailleurs, du fait de la faible qualification de ces postes, la transférabilité des compétences entre l'entreposage et le reste des activités du bassin se pose

de façon cruciale. En définitive, Pôle emploi profite largement de cette situation car elle lui permet de disposer d'offres en nombre, de mettre à l'emploi nombre de ses inscrits et de faire face à un public en moins grande difficulté grâce aux emplois alimentaires que fournit le secteur logistique. Mais il ne peut que très faiblement jouer son rôle de bourse aux emplois et d'accompagnateur vers l'emploi durable et qualifié de son public. On constate ainsi une extension du marché communal (faible qualification, peu d'opportunités) à l'échelle du bassin.

Sur le territoire 2 la situation est presque inverse. Il existe certes de nombreuses entreprises sur le territoire de la commune mais nombre d'entre elles produisent des biens ou des services à haute valeur ajoutée et inscrivent de ce fait leurs pratiques de recrutement sur un marché du travail national voire international. Les intermédiaires de l'emploi classiques n'ont que peu d'influence sur cette échelle. De plus, la commune appartient à un département en grande difficulté économique dans une région riche. De ce fait, s'il existe bien un périmètre économique cohérent au sein duquel s'inscrivent travailleurs et entreprises de qualification moyenne, cet espace exclut ceux les plus enclavés de cette commune. La plupart des travailleurs du territoire 2 travaillent à l'extérieur de la commune et inversement les entreprises locales ont tout loisir de recruter au-delà de la commune. La pertinence de l'intermédiation de Pôle emploi – censé rapprocher l'offre et la demande sur son périmètre d'intervention – s'en trouve compliquée. L'ancrage territorial de l'activité économique est très faible sur ce territoire et, par suite, les personnes qui ont vocation à circuler et à prospecter à une échelle tout à fait locale, du fait de leur manque de qualification et de mobilité, ont un accès réduit à des postes de travail. Finalement, les intermédiaires à l'ancrage territorial le plus restreint doivent s'en remettre en matière de placement à collecter les emplois subalternes des entreprises résidentes peu territorialisées (gardiennage et accueil dans des entreprises multinationales par exemple) ou des emplois dédiés dans de grandes entreprises quasi publiques (chemins de fer et eaux par exemple). Mais les emplois de ce type ne sont pas suffisamment nombreux pour absorber la part des personnes en grande difficulté sur ce territoire. Ainsi, sur le territoire 2, les intermédiaires ayant vocation à intervenir à l'échelle du bassin d'emploi sont tirés vers un ancrage communal.

Les caractéristiques des deux territoires tendent donc à bousculer la pertinence ou les tentatives d'ajustement des intermédiaires de l'emploi aux modalités de circulation de la main-d'œuvre.

Ce processus de désajustement est renforcé par les évolutions du secteur de l'intérim. Traditionnellement les entreprises de ce secteur avaient fait le choix d'une implantation locale, au centre des artères commerçantes des villes, afin de capter des candidats. Cette configuration conduisait à une relative porosité de ce type d'intermédiaires aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés et les plus localement ancrés. Aujourd'hui, de plus en plus d'agences d'intérim ont au contraire décidé de se réimplanter au plus près de leurs clients, dans des zones d'activité, en organisant leur espace sur le modèle des cabinets de placement ou des bureaux de recrutements. Un argument supplémentaire de cette relocalisation repose également sur la question de la sélection des publics. Le fait d'être implanté dans une rue passante peut conduire à bousculer l'organisation et la planification du travail en amenant au comptoir des agences des candidats qu'elles jugent de mauvaise qualité. Nombreuses sont les responsables d'agence qui soulignent ainsi le risque de perdre son temps lorsque l'on se situe aux abords des artères commerçantes. Le nouveau type de locaux ne donne pas sur la rue, l'accès est restreint par un sas de sécurité et les candidats sont reçus sur rendez-vous. De ce fait, l'accès au secteur de l'intérim suppose aujourd'hui pour les candidats d'être à l'aise avec les outils informatiques – nécessaires pour solliciter un rendez-vous d'inscription – et d'être véhiculés pour se rendre sur place. En l'absence de face à face, les ETT se contentent de sélectionner rapidement à distance les CV les plus conformes, réduisant les chances des profils atypiques ou clairement éloignés de l'emploi. Le démarchage des agences d'intérim par les demandeurs d'emploi les moins qualifiés, qui se caractérisent par un ancrage local fort, s'en trouve entravé. On constate ainsi une relocalisation des agences d'intérim en lien très fort avec l'implantation des entreprises, qui réduit les chances d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi aux échelles de mobilité les plus restreintes. Ce processus va de pair avec une certaine élévation des niveaux d'exigences de l'intérim qui cherche aujourd'hui à certifier et à sécuriser la qualité des intérimaires, même pour des emplois de manutention (cf. fiche ETT). Sans offrir davantage de sécurité de long terme pour les travailleurs, ce processus conduit à clore les portes des agences de travail temporaire pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

## ... ET QUI POSENT LA QUESTION DU NIVEAU LE PLUS PERTINENT POUR PILOTER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

La question du niveau auquel le développement économique local devrait être coordonné est discutée par les acteurs, provoquant tensions et conflits sur le leadership, le contenu et la division du travail en la matière. En effet, différents acteurs se jugent légitimes à intervenir en la matière sans qu'il existe véritablement d'instance de régulation reconnue pour coordonner ces initiatives.

Les tensions autour du développement économique local se jouent d'abord sur une scène méso. Les services déconcentrés de l'État, à travers les chargés d'animation territoriale de la Direccte devraient être moteurs sur ce volet. Mais, d'une part, ils ne disposent d'aucune force opérationnelle. Cette situation les rend dépendants de la bonne volonté et de l'esprit de concorde des différents opérateurs œuvrant à une échelle plus restreinte comme les missions locales, les agences Pôle emploi ou bien encore les organismes de formation ainsi que les entreprises de travail temporaire pour les dossiers les plus complexes. D'autre part, l'enjeu politique que représentent les dossiers les plus sensibles, à l'image des relocalisations ou des délocalisations d'entreprises (qui obligent à organiser la conversion de la main d'œuvre et du système productif) conduit bien souvent à faire intervenir dans le jeu d'acteurs les représentants de l'État comme les préfets. Cette situation peut conduire à parasiter l'action des chargés d'animation territoriale de la Direccte alors invités à respecter les orientations du préfet qui peuvent être contradictoires avec leurs propres orientations. Surtout, le corps préfectoral ne dispose pas d'une autorité hiérarchique évidente sur les services déconcentrés des ministères. Émerge ainsi une tension entre différentes émanations de l'État local. Même lorsqu'ils ne perçoivent pas cette disjonction comme un problème, les agents de la Direccte doivent néanmoins élaborer un compromis entre leur mandat prescrit (une fiche de poste rattachée aux ministères de tutelle des Direccte) et leur mandat réel, imbriqué dans les jeux d'acteurs locaux où le corps préfectoral constitue un acteur majeur.

Les tensions autour du développement économique local se jouent ensuite à un niveau plus micro, c'est-à-dire à l'échelle des espaces où l'activité économique se développe. L'implantation ou le développement d'entreprises sur un territoire passe par plusieurs étapes : recherche de locaux disponibles ou dépôt d'un permis de construire, élévation du bâti, adaptation de la voirie, évaluation de la main d'œuvre disponible, formation ou prospection de celle-ci, recrutement, etc. Chacune de ces étapes mobilise des acteurs qui de manière centrale ou périphérique disposent d'une compétence emploi, et notamment les élus locaux et Pôle emploi, sans qu'ils réussissent toujours à bien s'accorder sur les objectifs et les moyens de les mettre en œuvre. En effet, pour des raisons évidentes, les équipes municipales ou les intercommunalités sont largement sollicitées en ce qui concerne les questions initiales d'implantation. Ils financent même parfois une partie des frais d'installation. Mais, en retour, ils exigent souvent de l'entreprise qui s'implante que celle-ci s'engage à ce que les créations d'emploi profitent aux résidents de leur commune.

Plusieurs éléments viennent mettre en difficulté cette stratégie. D'abord, les dispositifs de sous-traitance en chaîne multiplient les acteurs en présence (promoteur, constructeur, exploitant, siège de l'exploitant, donneur d'ordre de l'exploitant, entreprise mère de l'exploitant, fournisseur de service RH de l'exploitant parfois, etc.). Dans cette situation, il est très difficile d'identifier dès le début du processus la personne qui aura finalement en charge les opérations de recrutement. De ce fait, aussi sincère soit-il, l'engagement de faire bénéficier des créations d'emploi les résidents de la commune est très largement un vœu pieux. Ensuite, dans le cadre des opérations de recrutement proprement dites, les élus ne peuvent que très rarement avoir la main sur les listes de candidats puisque les entreprises qui s'implantent disposent déjà bien souvent de leurs propres procédures d'embauche et viviers de candidats. Enfin, lorsque les entreprises les sollicitent pour trouver des candidats, les listes des services d'emploi municipaux ne comprennent pas toujours de membres des professions pour lesquelles des postes sont ouverts au recrutement. Et lorsque d'autres acteurs de l'emploi entrent en jeu – Pôle emploi et la mission locale notamment – le critère de résidence devient illégal ou jugé comme tel par les agents mobilisés. Même lorsque le décalage entre les postes ouverts au recrutement et à la main d'œuvre disponible sur la commune d'implantation est pris en compte très en amont donnant lieu à la mise en place de plans de formation, de telles opérations impliquent nécessairement les opérateurs publics de placement

qui ne sont pas organisés pour discriminer en fonction de la commune de résidence. Le développement économique constitue ainsi un levier important pour les intermédiaires mais tous n'ont pas la légitimité d'intervenir. Si l'on prend le cas de Pôle emploi, cette institution ne peut créer d'emploi alors même que sa responsabilité est très régulièrement pointée du doigt quant au taux de chômage en vigueur dans tel ou tel territoire. De ce fait, le développement économique représente une opportunité fondamentale pour les agents de Pôle emploi car la création d'activité peut permettre de faire sortir des personnes des listes. Pour autant, il s'agit d'une activité qui n'est pas pilotée par Pôle emploi et à laquelle il peine à participer du fait d'intérêt locaux – bien souvent communaux ou intercommunaux – et de fonctionnements informels qui sont très différentes de ses modalités habituelles d'organisation. Il peut également exister un décalage d'échelle entre les programmes de développement économique et l'intervention de Pôle emploi. Les projets peuvent se développer à une échelle plus large que la simple agence locale de Pôle emploi (programme d'agglomération), ou au contraire ne concerner qu'une seule commune de son périmètre (projet communaux). De ce fait, tout au long des procédures relatives au développement économique, différents services de Pôle emploi cherchent à s'immiscer dans le jeu d'acteurs pour parvenir à valoriser les demandeurs d'emploi inscrits sur leurs listes.

En matière de développement économique local, différentes rationalités s'affrontent qui chacune ont trait à la conjonction entre une échelle d'intervention spécifique (micro, méso, macro) et une politique d'organisation bien particulière (municipalité, agence publique, administration d'État). Ces tensions relèvent in fine de la diversité des publics auprès desquels les acteurs locaux de l'emploi se sentent redevables. Les bilans municipaux élaborés au moment des élections ne mettent pas en avant les mêmes éléments que les contrats de performance annuels des agences Pôle emploi, qui eux-mêmes ne recourent pas les dialogues de gestion que tiennent les missions locales avec leurs bailleurs de fond et qui n'ont que peu à voir avec l'entretien annuel d'évaluation de l'animateur territorial de la Direccte avec sa hiérarchie ou du préfet auprès de ses supérieurs. A ce titre, il est marquant de noter que la convergence des différents dispositifs d'évaluation de l'efficacité des intermédiaires de l'emploi autour de la mission de placement ne facilite ni la coordination des acteurs entre eux, ni leur activité propre comme on va le voir à présent.



# ACTIVITÉ DE PLACEMENT, MODÈLES D'INTERMÉDIATION ET PRATIQUES DE SÉLECTION DES PUBLICS : ENJEUX, TENSIONS ET ÉVICTION

La place croissante du placement dans les registres d'interventions des acteurs de l'emploi est un constat qui s'est imposé avec force lors des entretiens conduits avec quasiment l'ensemble des intermédiaires du marché du travail rencontrés. Quelle que soit la dominante qui caractérise les activités des acteurs de l'emploi (formation, orientation, accompagnement, insertion), la nécessité d'approcher le marché du travail, de le prospecter, de collecter des offres d'emploi, d'accueillir des demandeurs d'emploi, des jeunes, des allocataires du RSA pour leur faire intégrer l'entreprise est une réalité de l'activité de travail de chacun d'entre eux. Le placement direct qui consiste à mettre en relation des employeurs et des demandeurs d'emploi s'est ainsi invité, selon une intensité certes variable selon le profil des publics accueillis par ces structures, dans tous les modèles d'intermédiation.

Nous analyserons, dans un premier temps les raisons et les faits qui attestent de la montée en puissance de cet objectif de placement en indiquant les intermédiaires pour lesquels cet objectif a de tout temps fait partie de « leur ADN ». On notera cependant que deux acteurs s'inscrivent quelque peu à rebours de cette tendance : les maisons de l'emploi et dans une moindre mesure l'Apec. Pour des raisons distinctes, l'activité de placement a perdu de sa centralité dans leur logique d'action.

Le second constat découle du précédent mais il est plus inattendu. Il tient au fait que cette activité de placement, pourtant de plus en plus prégnante, peut être contrariée, ou à tout le moins rendue difficile, par les problèmes que rencontrent les intermédiaires de l'emploi dans l'accès au marché du travail. Que ce soit du côté des entreprises et/ ou des demandeurs d'emploi beaucoup de nos intermédiaires ne rentrent pas directement en contact avec eux. Il faut pour y parvenir passer par la médiation d'autres intermédiaires. Ces deux constats peuvent apparaître contradictoires et constituent peut-être le paradoxe de la période présente.

Enfin, nous aborderons dans un dernier temps l'impact que ces changements génèrent dans la prise en charge

des publics relevant des différentes catégories d'intermédiaires en analysant comment ces dernières réagissent « au risque d'écrémage » posée par la centralité croissante du placement dans leur mission. Un risque qui pourrait induire un déplacement du traitement des publics les plus en difficulté sur l'espace communal, un espace tenu à distance des principales institutions du service public de l'emploi.

## LE PLACEMENT ET LE RETOUR RAPIDE À L'EMPLOI DE PLUS EN PLUS PRÉSENT DANS LES RÉFÉRENTIELS D'ACTION DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI...

Lorsque nous avons entamé cette recherche, nous avons retenu une définition large de la notion d'intermédiaire du marché du travail dont le lien à l'activité de placement pouvait apparaître pour certains relativement lointain. La définition retenue englobait les acteurs privés et publics dont l'activité participe

directement ou indirectement à rapprocher l'offre et la demande de travail que ce soit en faisant de la mise en relation, du placement, du conseil en recrutement, de l'accompagnement, de la formation, de l'orientation, etc.

Finalement tous les acteurs rencontrés répondent à la définition que le Code du travail donne de l'activité de placement qui consiste « à fournir, à titre habituel, des services destinés à rapprocher offres et demandes d'emploi ». Selon un horizon temporel variable, nos intermédiaires de l'emploi ont tous vocation à fournir des services destinés, un jour ou l'autre à un tel rapprochement que ce soit par la formation, l'accompagnement, l'orientation, etc. Ce qui est plus inhabituel, c'est désormais de constater que toutes ces étapes sont dorénavant orientées vers un objectif dominant, celui du retour à l'emploi. Le placement dans sa version la plus stricte, celle de l'appariement et du matching, est en surplomb de l'activité de tous nos intermédiaires qui n'en avaient pas fait leur spécificité première.

Rappelons, même si cela n'explique pas totalement la dynamique à l'œuvre, que le contexte législatif a offert un cadre légal au développement de ces activités de placement. La loi de cohésion sociale adoptée en 2005 a ainsi supprimé le service public du placement pour lui substituer la notion de service public de l'emploi. Ce changement signifie que l'ANPE n'a plus le monopole du service de placement, à l'exception notable de l'inscription des demandeurs d'emploi dont l'opérateur conserve le monopole, ce qui contribue à lui conférer un rôle central dans la circulation des demandeurs d'emploi auprès des intermédiaires de l'emploi.

La libéralisation du marché du placement signifie certes que des opérateurs privés peuvent faire du placement, et c'est sans doute ce à quoi l'opinion publique aura été le plus sensible, mais cela signifie également que le placement peut être assuré par l'ensemble des acteurs qui, selon le code du travail à travers l'article L.311-1, concourent (les collectivités territoriales) ou participent (tout organisme public ou privé dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation professionnelle et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi) au service public de l'emploi ». Cet ensemble hétéroclite d'acteurs est donc invité, tout comme Pôle emploi, à inscrire le placement dans le cadre de leurs activités classiques.

Si la loi de cohésion sociale a pu avoir pour effet d'amplifier une tendance qui était déjà à l'œuvre du côté des acteurs privés (*job boards*, cabinets de recrutement, missions d'intérim s'apparentant à de la pré-embauche) force est de constater, phénomène moins souvent souligné, qu'il en a été de même du côté des intermédiaires publics (missions locales, maisons de l'emploi, Plie, collectivités territoriales, secteur de l'IAE, etc.) où une même dynamique de placement s'est développée notamment à partir de la fin des années 2000 dans le sillage de la loi Borloo.

### Les missions locales

L'État a fortement encouragé le positionnement des missions locales vers une intensification de la relation avec les employeurs lors de la mise en place de la CPO (Convention pluriannuelle d'objectifs) en 2007. Leur offre de service a été définie en cinq axes<sup>11</sup> et l'État a indiqué souhaiter financer en priorité notamment l'axe 3 (« développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi ») où se loge ce qui relève de la relation à l'entreprise. En 2009, une nouvelle étape est franchie avec la possibilité qu'ont désormais les missions locales de prescrire des contrats aidés. De fait, lorsque l'on examine la répartition des actes de services proposés par les missions locales, on constate que les actions visant l'accès à l'emploi représentent désormais près de 50 % de leur offre de services (Seneze et al., 2010). La Circulaire DGEFP de 2008, relative à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement vers l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans dans le cadre du CIVIS est explicite quant au recentrage que doivent effectuer les missions locales puisqu'il y est fait état de la nécessité de « rééquilibrer les axes de la CPO (convention pluriannuelle d'objectifs) en donnant toute sa dimension à l'axe 3 'accès à l'entreprise' ».

Le rapport de l'IGF réalisé un an plus tard en juillet 2010 et intitulé « les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » porte également la marque de cette inflexion majeure invitant les missions locales à engager une « évolution stratégique vers la prospection d'offres d'emploi auprès des employeurs ». Mais quelques paragraphes plus loin, le rapport appelle à la prudence quant au déploiement de cette activité de placement soulignant que les missions locales « n'ont pas vocation à prospecter les entreprises sous le même angle que Pôle emploi : si le service de placement au profit des employeurs est l'un des cœurs de métier de Pôle emploi, il n'est pour les missions locales qu'un moyen de trouver des débouchés aux jeunes qu'elles sont chargées d'accompagner ».

11. Circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO. L'offre de service des missions locales selon les cinq axes suivants : Axe n° 1 : « repérage, accueil, information, orientation » ; Axe n° 2 : « accompagnement des parcours d'insertion » ; Axe n° 3 : « développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi » ; Axe n° 4 : « expertise et observation active du territoire » ; Axe n° 5 : « ingénierie de projet et animation locale du service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ».

Cette nuance est importante à souligner car elle pointe déjà en creux la difficulté pour les missions locales à prospecter les entreprises sans empiéter sur les prérogatives de Pôle emploi.

Les deux missions locales que nous avons retenues dans notre recherche ne se sont pas positionnées avec la même intensité sur cet objectif de placement mais c'est un horizon néanmoins structurant de leur activité de travail dans les deux cas de figure. L'une d'entre elle située sur un marché du travail relativement porteur pour les jeunes qu'elle accueille s'est très clairement positionnée sur le segment des offres d'emploi et de la relation entreprise.

L'autre mission locale située sur un bassin d'emploi peu propice à l'embauche de jeunes faiblement qualifiés se montre moins favorable à une réorientation de son offre de services en direction des entreprises et veut maintenir le cap sur l'accueil et l'accompagnement des jeunes. Le dialogue de gestion qu'elle entretient avec la Direccte la contraint néanmoins à s'investir sur les emplois d'avenir en affectant des ressources à un dispositif qui n'est pas central dans son modèle d'intervention davantage orienté sur le versant des demandeurs d'emploi.

### **Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE)**

Comme les missions locales, le secteur de l'IAE a été incité sous l'effet de procédures conventionnelles à recentrer son activité sur des objectifs de retour à l'emploi relativement rapide. La circulaire de la DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE est emblématique de cette nouvelle orientation donnée au secteur de l'IAE. Elle fixe ainsi des objectifs minimums à atteindre pour obtenir le conventionnement de l'État : des taux de sortie dynamiques de 60 %<sup>12</sup> et un taux d'insertion dans l'emploi durable de 25 % au terme d'un délai de trois années.

Cette circulaire a fait l'objet de vives critiques de la part des services de l'Inspection Générale des Finances et de celles des Affaires Sociales. Celles-ci pointaient le risque de voir le secteur de l'IAE s'uniformiser autour d'une offre d'insertion réduite à cette seule mission de retour à l'emploi alors même qu'il existe au sein de ce secteur une gradation des services offerts (ACI/AI/EI/ETTI) selon le profil des publics.

Dans un rapport commun sur le financement de l'insertion par l'activité économique de janvier 2013, ces deux corps d'inspection ont souligné le fait que ces nouvelles modalités de conventionnement ne permettaient pas « d'amener les structures vers une démarche d'évaluation de l'efficacité de leur travail d'insertion au sens large, incluant non seulement la mission emploi mais aussi les aspects liés à la resocialisation des salariés en parcours (accès au logement et aux soins, prise en charge de l'illettrisme, traitement des addictions, etc.) » (Pelosse et al., 2013). L'application d'un taux de sortie dynamique unique pour l'ensemble des 4 structures qui composent l'IAE apparaît contreproductif du point de vue du public accueilli qui n'est pas censé disposer de la même employabilité. D'où le regret formulé par le rapport que ces objectifs de sortie vers l'emploi n'aient pas été fixés à des niveaux différents selon la catégorie de structure, notamment parce que les entreprises d'insertion et les ETTI sont plus proches du secteur marchand. Ce rapport a du reste donné lieu à une réforme du financement de l'IAE qui a généralisé l'aide au poste d'insertion à travers une modulation d'une partie de cette aide qui prend désormais en compte les résultats obtenus par la structure en termes d'insertion mais également en termes de profil des personnes accueillies.

Les deux ETTI enquêtées sur nos territoires confirment ce diagnostic. Elles sont clairement positionnées sur un modèle de délégation de leurs intérimaires sur le marché ordinaire du travail dans des entreprises classiques. Revendiquant pleinement leur appartenance à un modèle d'intervention relevant d'une dynamique de placement, elles ne sont pas en difficulté à l'égard de ce nouveau mode de conventionnement. Tel n'est pas le cas pour les chantiers d'insertion et les associations intermédiaires qui ont du mal à satisfaire ces objectifs sans procéder à un « écrémage » de leur public.

### **Les conseils départementaux et les structures chargées de l'accompagnement socio-professionnel des allocataires du RSA**

L'adoption de la loi sur le RSA a généré tout un travail de répartition des allocataires du RSA entre Pôle emploi, chargé de l'accompagnement de ceux qui relèvent directement d'une démarche de retour à l'emploi et les conseils départementaux qui eux assurent l'accompagnement des allocataires relevant soit d'une démarche purement sociale soit d'un parcours dit

12. Il existe trois catégories de sorties dites dynamiques :

- Les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou mission d'intérim de 6 mois et plus),
- Les sorties vers un emploi de transition (CDD ou missions d'intérim de moins de 6 mois),
- Les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauche dans une autre SIAE).

socio-professionnel. Pour cette dernière catégorie d'allocataires, il s'agit, en théorie du moins, de lever les freins périphériques à l'emploi avant d'envisager leur insertion sur le marché du travail.

C'est un positionnement difficile à la lisière de l'économie et du social qui peine dans la réalité à trouver sa place. Les stratégies des conseils départementaux à l'égard du positionnement de ce parcours socio-professionnel dans leur offre d'insertion illustre les tensions qui sont les leurs pour tenir compte à la fois de l'hétérogénéité du public des allocataires et de la nécessité de maîtriser les dépenses sociales dans un contexte de resserrement budgétaire. Les difficultés financières des départements, ont ainsi conduits de nombreux conseils départementaux à privilégier la dimension professionnelle de l'accompagnement aux dépens de sa dimension sociale dans l'espoir de voir diminuer le nombre des allocataires et des prestations à leur verser.

Les conseils départementaux de nos deux terrains d'investigation sont, chacun à leur façon, confrontés à cette nécessité de privilégier le retour à l'emploi de certains de leurs allocataires voilà pourquoi ils se sont révélés faire partie intégrante du champ de cette recherche. Le PDI (programme départemental d'insertion) sur le territoire 2, un département qui n'a pourtant jamais fait de l'emploi l'alpha et l'oméga de sa politique d'insertion, illustre la tendance à l'œuvre et la priorité accordée au retour à l'emploi. Il est ainsi symptomatique de constater que le premier axe stratégique figurant dans le PDI est relatif à l'économie marchande et au marché de l'emploi traditionnel. Il y est ainsi mentionné que « l'offre d'insertion doit être davantage centrée sur l'emploi et plus proche de l'économie marchande ». Du reste, le département développe actuellement une politique active de rapprochement avec les milieux économiques et les grandes entreprises pour, via des chartes, inciter les employeurs à embaucher des personnes résidant dans le département du territoire 2 et bénéficiant du RSA. Le département travaille également avec les Opcas pour développer des actions de formation préalables à l'embauche (POEC) et y placer ainsi des allocataires du RSA. Une tendance analogue est observable dans le département du territoire 1 où le conseil départemental incite ses agents, les animateurs locaux d'insertion, en charge de l'accompagnement socio-professionnel, à prospecter directement les entreprises pour faciliter l'embauche d'allocataires du RSA.

### Les agences spécialisées de services de Pôle emploi (A2S)

Ce service spécialisé de Pôle emploi qui lui confie la mise en œuvre de certains dispositifs de la politique de l'emploi est clairement situé sur une dynamique de retour à l'emploi. Les deux principaux dispositifs qu'il met en œuvre, le contrat de sécurisation des parcours professionnels (CSP) et la méthode de recrutement par simulation (MRS) relèvent clairement, comme leurs noms l'indiquent, de ce registre d'actions<sup>13</sup>. Certes les façons d'envisager les étapes devant conduire au retour à l'emploi peuvent diverger d'un dispositif à l'autre. CV, entretien d'embauche, projet professionnel dans le cas du CSP relèvent d'une vision relativement classique du « matching » qui vise à ajuster le profil des demandeurs d'emploi à celui de l'offre d'emploi (Amnyos et Ires 2014).

La MRS repose quant à elle sur une approche plus négociée de la mise en relation pouvant aller jusqu'à se priver de l'outil phare du placement qu'est le CV pour privilégier les mises en situation de travail et ajuster ainsi les jugements sur les personnes en fonction de l'observation du travail réel. Mais dans les deux cas de figure, c'est bien sur la base du placement et du retour à l'emploi que sont évalués les résultats ainsi obtenus. Du reste, contrairement à ce que nous avons pu observer pour certaines missions locales, pour les structures du département accompagnant les allocataires du RSA ou bien encore sur certains segments du secteur de l'IAE, cette évaluation du travail de l'A2S sur des critères de sorties vers l'emploi ne semble pas faire l'objet de critiques majeures. Elle correspond bien au cœur de métier des agents qui ont en charge l'animation de ces deux dispositifs ainsi qu'au profil des personnes accueillies. C'est ce que nous avons pu constater dans chacune des deux A2S rencontrées.

### Pôle emploi

Nous nous bornerons ici à relater les évolutions récentes qu'a connues Pôle emploi dans sa mission de placement. Le principal changement peut être énoncé sous la forme d'un paradoxe, du moins en apparence. Durant toute la période antérieure à la loi de cohésion sociale, l'Anpe qui en théorie bénéficiait d'un monopole de placement, a constamment veillé à accroître sa part de marché dans la collecte des offres d'emploi. L'objectif étant de se positionner en leader sur un marché qui lui était théoriquement acquis. Les choses changent à partir de 2005 avec l'adoption de la loi de cohésion sociale. Quelques années après que l'ANPE perd son monopole de placement, Pôle emploi décide

13. Amnyos et Ires (2014), « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) », Document d'étude de la Dares, n°187, novembre.

d'abandonner toute référence à sa part de marché dans le recueil des offres d'emploi alors même que ce marché est devenu ouvertement concurrentiel (Pillon, 2014a).

On ne peut comprendre ce changement radical qu'en revenant en quelques lignes sur le nouveau référentiel qui guide l'action de Pôle emploi dans son offre de service. La mission de retour à l'emploi des chômeurs est affirmée comme étant la mission première de Pôle emploi. Dans cette perspective, la relation aux employeurs est dorénavant gérée dans le but de maximiser le nombre de retours à l'emploi, ce qui incite à traiter prioritairement, au titre de la prospection, les employeurs qui offrent des emplois susceptibles d'être pourvus par des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. La référence à la notion de « recherche d'offre ciblée » permet d'explicitier la démarche. La prospection et le recueil des offres d'emploi ne valent que si elles permettent de faire sortir les demandeurs d'emploi présents dans les portefeuilles des agents.

Si Pôle emploi a toujours vocation à intermédier le plus grand nombre possible de mises en relation, la prospection n'apparaît plus comme le seul moyen d'y parvenir, elle dépend désormais de la capacité de l'opérateur public à capter, à mutualiser les offres publiques d'emploi diffusées par d'autres canaux, et notamment les *job boards*, sur son site internet. Parallèlement à cette stratégie dite d'agrégation des offres d'emploi mise en place par Pôle emploi pour accroître la transparence du marché du travail, l'opérateur public a défini une stratégie sélective de prospection des offres d'emploi recentrant la prospection sur les entreprises dont les recrutements correspondent aux profils des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et en privilégiant ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail (*cf.* fiche Pôle emploi).

C'est un changement qui veut rompre également dans les formes de collaboration que Pôle emploi pouvait nouer avec d'autres intermédiaires de l'emploi. L'objectif vise à passer d'une logique concurrentielle à un mode de fonctionnement plus coopératif, un changement facilité par la position de retrait que semble adopter Pôle emploi dans sa politique de collecte des offres d'emploi. Tel est notamment le cas avec les sites emploi ou *job boards* et les ETT où les tensions avec l'opérateur public ont été fréquentes par le passé. Cette recherche de coopération dans le champ de la collecte des offres d'emploi place néanmoins Pôle emploi dans une position de « chef de file » quant à la mise en transparence du marché du travail.

Sur le terrain cette position de chef de file reste encore très présente. Des entretiens effectués auprès des agences Pôle emploi, il ressort ainsi quelques difficultés à faire passer auprès des échelons déconcentrés la nouvelle posture adoptée par Pôle emploi dans le domaine de la prospection. Pour les directeurs d'agences, la prospection doit encore rester une prérogative forte de Pôle emploi et l'idée que celle-ci puisse être déléguée à d'autres acteurs locaux ne semble pas encore acquise. En atteste ainsi les discours souvent critiques formulés à l'égard des structures qui entretiennent des relations actives avec les entreprises (les maisons de l'emploi, les missions locales, les facilitateurs de la clause sociale).

### Cap emploi

Comme son nom l'indique, cette structure spécialisée dans le public des travailleurs handicapés est très fortement structurée par un objectif d'emploi et de placement suite à la loi handicap de 2005 qui en a fait des organismes de placement spécialisés (OPS). C'est la raison pour laquelle les Cap emploi étudiés n'accueillent pas tous les travailleurs handicapés mais uniquement ceux ayant obtenu, de la part de la Maison départementale pour le handicap (MDPH), une reconnaissance en milieu ordinaire. Ce qui signifie que le public accueilli par les Cap emploi relève bien de l'emploi classique. Il est à noter que les Cap emploi ont été redéfinis en 2005 en tant qu'organismes de placement spécialisés, ce qui les a conduits à transformer leur offre de service avec un accent renforcé sur la relation entreprise. La qualification des postes de travail occupés par les salariés de ces structures illustre cette orientation « emploi » : ce sont des chargés de mission médiation emploi sur le territoire 2 ou des conseillers en recrutement sur le territoire 1 qui ont en charge le placement du public confié.

Pour exercer cette mission de placement, les Cap emploi disposent d'un accès direct au marché du travail et n'éprouvent donc aucune difficulté à entrer en contact avec les salariés ou les entreprises. L'orientation vers les Cap emploi peut se faire indirectement par le biais de Pôle emploi, des missions locales, des assistantes sociales, etc. Mais les travailleurs handicapés peuvent également s'adresser directement au Cap emploi pour bénéficier de ses services. Le problème pour cette structure est moins lié à l'accès à son public qu'à la nécessité de bien filtrer les travailleurs susceptibles d'en relever. Il y aurait ainsi souvent des erreurs d'aiguillage de la part de prescripteurs qui orienteraient vers les Cap emploi des travailleurs dont

la nature du handicap est incompatible avec une intégration professionnelle en milieu ordinaire. Les Cap emploi sont ainsi conduits à réorienter une fraction du public accueilli vers les structures idoines.

### Le milieu associatif

Il s'agit là d'un secteur bien trop hétérogène pour que nous puissions indiquer le cadre général dans lequel évoluent ces acteurs ou la nature de leur modèle d'intervention. Celle que nous avons rencontrée sur le département du territoire 2 est à cet égard bien singulière puisque son modèle d'intermédiation fait du placement direct entre demandeurs d'emploi et entreprises le cœur de son référentiel d'action. Mais elle dispose à ce titre d'une notoriété forte sur le département notamment par le fait qu'elle met en relation des personnes en difficulté, souvent très éloignées de l'emploi et qui viennent à elle par le biais d'autres associations, avec les entreprises du territoire. Si la référence au placement est centrale dans le travail de cette structure associative, notons qu'elle y parvient par une médiation active auprès des employeurs visant à faire évoluer les représentations que les entreprises peuvent avoir de la qualité des demandeurs d'emploi mais également de celle des postes à pourvoir.

### Les organismes de formation

C'est un acteur dont on pouvait *a priori* s'interroger sur son statut d'intermédiaire du marché du travail dans la mesure où la formation est traditionnellement une activité située en amont de l'appariement. Au fil de nos entretiens, le lien au placement s'est cependant rapidement imposé comme une évidence. Cet arrimage à l'emploi dépend étroitement de leur positionnement sur le marché, de la stratégie de diversification de leurs activités et du degré de participation des organismes de formation aux politiques de l'emploi (POEC, contrats de professionnalisation, CSP, etc.) et aux dispositifs publics qui ont pris une place croissante dans les activités de formation.

De ce point de vue, nos deux organismes de formation se distinguent quelque peu. Dans le département du territoire 1, l'organisme de formation ne fait pas de prospection en direction des entreprises et son degré de dépendance aux financeurs y apparaît moindre que dans le département du territoire 2. Sa notoriété sur le marché du travail, son positionnement spécifique sur quelques secteurs d'activité, le dynamisme de l'emploi local, font que les entreprises et les Opcas s'adressent naturellement à cette structure qui veille à assurer un bon taux de placement à ses stagiaires via les relations qu'elle a nouées de longue date avec les entreprises.

Dans la région du territoire 2, le contexte économique est différent. L'organisme de formation est clairement dans une stratégie de diversification de son activité. Il est engagé pleinement sur la formation des demandeurs d'emploi via les actions de Pôle emploi et du Conseil régional, lesquels sont de plus en plus attentifs aux débouchés économiques et aux effets de la formation sur le retour à l'emploi. L'organisation régulière de « job dating » qui réunit les employeurs et les stagiaires au terme d'une action de formation est emblématique de la place occupée par l'activité de placement de cet organisme de formation. Il est par ailleurs également un sous-traitant du conseil départemental, pour l'accompagnement des allocataires du RSA et de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi. Pour toutes ces raisons, cet organisme de formation vient de créer un « département placement » afin de faciliter le travail de rapprochement entre son public (salariés, demandeurs d'emploi, allocataires du RSA) et les entreprises.

Au-delà de ces différences qui distinguent les organismes rencontrés, les deux nous ont fait état de l'importance croissante prise par l'étape du placement dans leur activité.

### Les opérateurs privés de placement (OPP)

Nul besoin de longs développements pour expliciter le choix de cet acteur dans le champ de notre recherche puisque le placement est au cœur de son activité. La loi de cohésion sociale a été en partie créée pour ouvrir dans de larges proportions l'accès au placement à cette catégorie d'acteurs privés (en partie seulement car il nous semble que cette loi a tout autant été conçue pour favoriser l'ouverture du service public du placement à de nouveaux acteurs publics locaux). Ce qui semble intéressant de noter concernant les OPP, c'est la façon dont ils ont pu se positionner sur ce marché du travail officiellement « libéralisé » mais qui dans les faits reste aujourd'hui fortement intermédié notamment par Pôle emploi. Leur position de sous-traitant de Pôle emploi et, plus encore, les conditions dans lesquelles est organisée cette sous-traitance font que l'accessibilité des OPP au marché du travail notamment aux demandeurs d'emploi apparaît réduite et fortement dépendante de l'opérateur public, point que nous développons ultérieurement (Vivés, 2014). Pour les deux OPP rencontrés, ce statut de sous-traitant de Pôle emploi semble avoir totalement intégré l'organisation de leur activité de travail.

### Les entreprises de travail temporaire (ETT)

Les ETT entrent clairement dans le champ de notre recherche même si la loi de cohésion sociale de 2005 tend à les exclure de l'activité de placement du fait qu'elles sont parties prenantes à la relation de travail. Notre définition de l'intermédiation les inclut naturellement dans notre champ d'observation de par leur positionnement direct sur le marché du travail intérimaire et l'étroitesse des relations qui lient les ETT au SPE. Inversement, la possibilité donnée à cet acteur, depuis la loi Borloo de « cohésion sociale », de faire du placement direct sur des CDD ou des CDI n'occupe finalement qu'une place secondaire dans l'approche territoriale qui a été la nôtre. Non par choix bien sûr. Mais force a été de constater que la plupart des ETT rencontrées n'étaient pas positionnées sur ce segment du marché du placement soit parce que le profil socio-économique des bassins d'emploi ne correspondait pas aux publics visés en matière de placement (catégorie intermédiaire de techniciens et de cadres opérationnels) soit parce que, en ce qui concerne les majors du moins, l'activité de placement est déterritorialisée et prise en charge à des niveaux plus centraux.

C'est donc bien sur l'activité intérimaire que nous avons centré l'analyse des agences d'emploi qui, en matière de délégation d'intérimaires, restent fortement adossées aux Pôle emploi et aux missions locales pour accéder à leur public (rappelons que 45 % des intérimaires ont moins de 25 ans).

### Deux exceptions à la règle du « placement pour tous » : les maisons de l'emploi et l'Apec

La dominante placement qui caractérise les dynamiques d'évolution de la plupart de nos modèles d'intermédiation a néanmoins connu au cours de la dernière décennie deux exceptions : ainsi les maisons de l'emploi et l'Apec ont vu s'éroder au fil du temps la dimension placement qui avait constitué une dimension importante de leur activité.

#### Les maisons de l'emploi

Si l'on se resitue dans l'esprit de la loi de cohésion sociale, l'ambition placée en 2005 dans les maisons de l'emploi était forte. Cette nouvelle entité constituait d'une certaine façon le pendant des OPP sur le versant des acteurs publics et visait à « insuffler un souffle nouveau à l'ensemble des acteurs du service de l'emploi » (exposé des motifs de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale). Dans les priorités affichées par le projet de loi relative à

l'emploi, il est dit « qu'une action plus efficace d'accompagnement des demandeurs d'emploi, de placement des offres d'emploi et de gestion prospective du marché du travail » devrait être effective « à travers un nouvel instrument, la maison de l'emploi ». Une sorte d'aiguillon censée améliorer localement les services de l'emploi et de l'ANPE en particulier, tel était l'objectif assigné par les promoteurs de cette loi aux maisons de l'emploi (Berhuet et Tuchszirer, 2015). A l'origine, les maisons de l'emploi font du placement un de leurs principaux axes d'intervention sur le marché du travail, tel que le prévoit en effet le premier cahier des charges émanant des pouvoirs publics, aux côtés des missions d'observation, de développement de l'emploi et de la création d'entreprises. Mais depuis leur création, c'est dans un rapport de force concurrentiel avec l'ANPE qu'ont évolué les maisons de l'emploi ; un rapport de force qui leur devient nettement défavorable avec la création de Pôle emploi en 2009 qui se traduit notamment par l'interdiction qui leur est faite d'accompagner et de placer des chômeurs dans le cadre des financements apportés par l'État.

La maison de l'emploi enquêtée dans le cadre de notre recherche s'inscrit totalement dans cette évolution. Le Pôle insertion dédié aux adultes de plus de 25 ans et qui accueillait en moyenne 500 personnes par an a dû fermer ses portes durant notre étude. De la même façon, l'activité de prospection d'entreprises que développait l'ancien directeur de cette structure a été contestée par Pôle emploi qui estime être le mieux placé pour assurer cette mission.

#### L'Apec

Des rapports publics critiques sur son modèle économique (Cour des comptes, Igas), une branche patronale, le Syntec, traditionnellement hostile au paritarisme surtout lorsque celui-ci fait de l'ombre au secteur privé et aux cabinets de recrutement, un Pôle emploi qui met un terme à la convention de cotraitance qu'il avait avec l'Apec, voici résumées à grands traits les principales explications de la perte d'influence du « modèle placement » dans le référentiel d'action de l'Apec. Aujourd'hui, le public cadre qui représente l'essentiel des publics accueillis par les centres Apec est celui des cadres en emploi, éventuellement confrontés à un risque de perte d'emploi à plus ou moins brève échéance, mais qui n'ont pas encore franchi les portes de Pôle emploi en tant que demandeurs d'emploi. Du côté des entreprises, la mise en sommeil de l'activité de placement a été plus brutale encore puisque l'Apec s'est vue contrainte de renoncer à son activité de présélection confinant les centres locaux dans une

activité de conseil visant à permettre indirectement le rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi. C'est une orientation que les deux centres Apec enquêtés contestent fortement dans la mesure où elle briderait le contact noué avec des entreprises qui n'ont pas toujours les moyens de recourir à des cabinets de recrutement pour embaucher.

Toutefois, contrairement aux maisons de l'emploi, le sort de l'Apec en matière de placement n'est pas définitivement tranché puisque la DGEFP envisage, moyennant un encadrement strict de cette prestation, le retour de la présélection dans l'offre de service de l'Apec. En outre, le développement du site emploi 'apec.fr' atteste encore de la place occupée par le placement dans le champ d'intervention de l'Apec même s'il ne s'agit là que d'une intervention à distance qui ne remplace pas le travail de présélection que cette structure a longtemps privilégié dans son activité d'intermédiaire.

La montée en puissance du placement dans les référentiels d'action des intermédiaires de l'emploi est portée par un contexte institutionnel faisant de l'impératif de retour à l'emploi à court terme un des enjeux fort des politiques d'emploi. Cela est mis en acte notamment par les modalités de conventionnement des structures et la définition des cahiers de charges des dispositifs (Fretel, 2013)<sup>14</sup>. Cette tendance, valable au plan institutionnel, trouve bien sûr des points d'applications variables en fonction des configurations territoriales, ce que montrent les cartographies présentées dans le premier chapitre. Cette polarisation des formes d'intermédiation autour de la figure du placement n'est pas sans risque en termes d'éviction de certains segments d'utilisateurs (chômeurs de longue durée, jeunes, etc.), Eymard-Duvernay et Marchal (1997) ayant montré que la multiplication des modalités de constitution du jugement sur les candidats permettait d'assurer un équilibre dans les relations qui se nouent au moment du recrutement. La polarisation sur un mode de jugement des compétences crée le risque d'un chômage d'exclusion (Eymard-Duvernay, 2008 ; 2012).

## ... MAIS UN OBJECTIF PARFOIS CONTRARIÉ PAR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Ce nouvel impératif du placement est pour le moins en décalage avec la dynamique des acteurs telle qu'elle se donne à voir. Ainsi l'accès au marché du travail, aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises, pourtant nécessaire à la satisfaction de tout objectif de placement, est devenu de plus en plus complexe. Entrer en contact avec des demandeurs d'emploi et des entreprises nécessite souvent l'intervention d'un tiers pour y parvenir. Très rares sont les intermédiaires pouvant directement accéder à ces deux versants du marché du travail. Pôle emploi et Cap emploi, pour le service public, les ETT pour les acteurs privés, sont quasiment les seuls acteurs intermédiaires à disposer d'un accès direct au marché du travail.

Sans en faire une règle absolue, on notera que pour les acteurs publics c'est l'accès aux entreprises qui peut parfois s'avérer difficile et ce pour des raisons institutionnelles. Du côté des acteurs privés, en revanche, et pour les mêmes raisons, c'est l'accès aux demandeurs d'emploi qui pose parfois problème quand leur modèle économique repose sur des financements publics et les règles qui en découlent.

### Missions locales, une « relation entreprise » qui ne va pas encore de soi

Les deux missions locales sont en lien direct avec leur public « jeune » qui peut soit directement s'adresser à elles, soit être orienté vers elles par le biais d'autres structures. Les deux missions locales rencontrées ne sont pas dans la même posture à l'égard du placement, parfois vécu comme une injonction aux dépens éventuels d'autres services rendus par les missions locales. Il y a cependant des points de convergence nombreux sur leur positionnement à l'égard des entreprises. La prospection n'est pas centrale dans leurs interventions habituelles ; ce sont plutôt les entreprises qui viennent à elles et non l'inverse. Le fait de ne pas démarcher directement les entreprises permet en outre d'éviter toute forme de concurrence avec Pôle emploi à l'égard de cette activité de prospection. Le placement est considéré par les missions locales comme relevant encore principalement des missions de Pôle emploi. La relative timidité avec laquelle les missions locales s'engagent dans la relation entreprise est confortée par les constats effectués plus

<sup>14</sup> Pour plus de détail voir (Fretel, Tuchsirer et Vivés, 2014).

haut quant à l'ambiguïté qu'entretient la littérature grise à l'égard de la place dévolue aux missions locales dans le travail de prospection des entreprises. Il faudrait ainsi, comme le préconise le rapport de l'IGF encourager « *le développement de l'activité de prospection d'offres auprès des employeurs [...] tout en garantissant la coordination des missions locales avec Pôle emploi dans ce domaine d'intervention récent* » (Pelosse et al., 2010). Cet énoncé porte en lui-même les tensions dans lesquelles vivent ces missions locales à l'égard de l'accès au marché du travail dont Pôle emploi constitue parfois l'interlocuteur obligé pour se positionner sur le versant des offres d'emploi.

Il en va autrement sur certains contrats aidés pour lesquels les missions locales sont en première ligne pour effectuer les mises en relation et le placement des publics qui en relèvent. C'est notamment le cas pour les emplois d'avenir. Mais là encore, sans coordination forte avec Pôle emploi, la prospection des entreprises potentiellement concernées n'est pas simple à réaliser, les deux structures pouvant entrer en concurrence dans le placement de leurs contrats aidés respectifs et « chasser » ainsi les mêmes entreprises.

### **A2S, une prospection prudente pour ne pas heurter le « client interne »**

Ce service interne à Pôle emploi gère des dispositifs de la politique de l'emploi visant au placement direct des personnes qui lui sont confiées par Pôle emploi. Que ce soit par le biais de la MRS ou du CSP, et selon des modalités bien distinctes, le retour à l'emploi est l'objectif souhaité à l'issue du passage par l'un de ces dispositifs.

Sur ces deux dispositifs, les deux A2S n'expriment aucune difficulté pour entrer en contact avec les demandeurs d'emploi même si cet accès passe par d'autres intermédiaires (une plateforme téléphonique pour le CSP ; pour la MRS, ce sont les structures communales qui ont en charge le RSA, Pôle emploi ou les missions locales qui assurent le sourcing des candidatures). C'est donc plutôt du côté de la prospection entreprise que les contacts semblent plus compliqués à organiser notamment du fait de la volonté de cette structure de ne pas concurrencer les agences de proximité de Pôle emploi, leur seul et unique « client », sur ce versant du marché du travail.

Une des deux A2S dispose pourtant d'une force de prospection officielle pour contacter les entreprises dans le cadre du CSP. Mais, dans les faits, l'équipe en charge de la prospection ne peut contacter que celles ne passant jamais par Pôle emploi pour ne pas porter

préjudice à l'opérateur public dans la collecte des offres d'emploi. Dans les deux A2S, des degrés de liberté disent être dégagés à l'égard des agences de proximité en ciblant uniquement des entreprises susceptibles d'embaucher des profils de demandeurs d'emploi correspondant à ceux qu'elles accompagnent par le biais de leur dispositif. L'argument de la ROC (recherche d'offres ciblées) est du reste mis en avant pour témoigner du caractère étroit de la prospection ainsi effectuée visant à ne « *pas voler l'offre à l'agence* ». Pour éviter cet effet de concurrence avec son client interne, une des deux A2S a du reste décidé d'étendre son champ de prospection à l'extérieur du territoire géographique couvert par les 7 agences dont elle dépend de façon à ne pas les concurrencer localement. Dans le cadre de la MRS, nous avons pu constater qu'aucune des A2S enquêtées ne revendique le droit de prospecter directement les entreprises pour les inciter à recruter via cette méthode. Dans la plupart des cas, les entreprises intéressées n'entrent en relation avec l'A2S qu'après avoir contacté préalablement les agences de proximité de Pôle emploi et quasiment jamais suite à une initiative prise directement par l'A2S.

### **Les structures chargées par le conseil départemental de l'accompagnement socio-professionnel du RSA**

Placés sous l'autorité des conseils départementaux, ces agents qui travaillent au sein des services ou des structures prenant en charge l'accompagnement socioprofessionnel des allocataires du RSA soulignent leur difficulté d'accès aux entreprises alors même qu'une pression croissante s'exerce sur eux pour favoriser la sortie des allocataires vers l'emploi.

Sur le département du territoire 1, c'est avant tout l'accès au secteur de l'IAE qui pose problème. Or c'est un acteur qui est privilégié par le conseil départemental dans le parcours proposé aux allocataires pour que ces derniers puissent se rapprocher graduellement de l'emploi dans des conditions adaptées à leur profil, avant d'envisager une intégration sur le marché du travail classique.

Mais l'accès à ce sas vers l'emploi direct leur serait rendu quasi impossible en raison de la pression que subissent à leur tour les structures de l'IAE pour favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi qu'ils suivent. L'attitude de la Direccte à l'égard du secteur de l'IAE est ainsi vivement critiquée par le département en raison de la pression mise sur les indicateurs de sortie vers l'emploi qui impose à ces structures un filtrage

à l'entrée de leurs dispositifs. Une sélection qui se répercuterait négativement sur les allocataires du RSA et placerait les agents du conseil départemental dans l'incapacité de construire des parcours d'insertion adaptés à leur situation. Cette course au placement qui s'impose à l'ensemble des acteurs chargés d'accueillir des publics en difficulté est dénoncée par le conseil départemental. Elle entrerait en contradiction avec la nécessité de concevoir des parcours socioprofessionnels en s'appuyant sur des intermédiaires dont l'offre de service serait clairement située en amont du placement.

Dans le département du territoire 2, le problème évoqué dans l'accès aux entreprises est d'une toute autre nature et lié à l'organisation mise en place par le conseil départemental. Pour des raisons que nous n'avons pu éclaircir, les structures communales qui se sont vues déléguer l'accompagnement socio-professionnel des allocataires du RSA n'ont pas la possibilité de prospecter les entreprises, le conseil départemental estimant que c'est à lui de développer la relation aux entreprises sur son territoire. Ce sont donc ses services internes qui démarchent les entreprises, services qui pourtant n'accompagnent pas les allocataires du RSA et ne disposent donc pas d'une connaissance précise de leur profil. Les offres d'emploi collectées au niveau du département sont ensuite adressées aux structures communales qui positionnent leurs allocataires en renvoyant au département les éléments d'information demandés par les entreprises (CV, lettre de motivation, etc.). Outre le conseil départemental dont elles dépendent, les structures communales peuvent également faire appel aux partenaires présents dans le programme départemental d'insertion (PDI) pour accéder aux entreprises (une association pratiquant la méthode IOD et directement en lien avec les entreprises, Pôle emploi, l'association Face qui organise des visites d'entreprises, l'IAE). La structure communale rencontrée regrette de ne pouvoir démarcher plus directement les entreprises.

### **Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), un accès aux deux versants du marché du travail fortement intermédié**

De l'ensemble des acteurs de l'IAE, les ETTI sont les structures les plus proches du marché du travail classique puisque leur fonction vise à placer des personnes en difficulté sur des missions d'intérim ordinaire. En toute logique, on aurait donc été en droit de penser que cet acteur avait un accès facilité au marché du travail pour y placer son public. Or les deux ETTI observées pour cette recherche viennent contredire cette intuition de départ. Leur accès aux

publics comme aux entreprises est devenu fortement dépendant de leur contexte institutionnel. Côté public, elles sont ainsi tributaires de nombreux autres acteurs du SPE puisque les ETTI ne peuvent pas accueillir directement des personnes dans leurs locaux. Seuls des prescripteurs publics (Pôle emploi, missions locales, CCAS, Cap emploi, MDE) peuvent orienter les personnes relevant de l'IAE vers l'une de ces structures. Les deux ETTI ont ainsi mentionné qu'elles demandaient aux personnes qui se rendaient directement dans leurs locaux de se rapprocher d'un des prescripteurs pour qu'elles les orientent vers elles. Une fois cette orientation effectuée, et si l'ETTI dispose d'offres de missions à satisfaire et qu'elle estime que la personne présente un profil adapté à son accompagnement, il faut ensuite qu'elle obtienne l'agrément de Pôle emploi. Il existe donc plusieurs filtres préalablement à l'intégration d'une personne dans un parcours IAE.

Du côté des entreprises, la situation est différente. Le développement des clauses sociales d'insertion au cours des années 2000 a singulièrement modifié les conditions d'accès des ETTI aux entreprises. Sur nos deux territoires, l'importance des marchés clausés dans le cadre des programmes ANRU, génère suffisamment d'emploi, notamment dans le secteur du bâtiment, pour les ETTI qui ont tendance à ne plus s'adosser que sur ce type de levier pour développer leur activité et missionner leur public auprès des entreprises ayant obtenu les marchés publics. Le contact direct aux employeurs est devenu une exception à leur activité, laquelle transite le plus souvent par le facilitateur de la clause sociale qui s'avère souvent être un passage obligé pour accéder aux marchés. Sur le territoire 1, l'organisation mise en place prévoit que l'ensemble des offres issues de la clause sociale transitent par le facilitateur, les entreprises ne pouvant donc pas entrer directement en contact avec l'ETTI et inversement. Concernant les ETTI, il faut néanmoins préciser que si l'accès aux publics est borné par la nécessité de passer par les prescripteurs et par Pôle emploi pour l'agrément des personnes, il n'en va pas de même s'agissant de l'accès aux entreprises. Seul le fait de passer par des marchés clausés impose de recourir au facilitateur de la clause sociale qui la gère. Mais en dehors de ces marchés sous forte régulation publique, rien n'empêche les ETTI de démarcher directement les entreprises qui ordinairement recourent aux ETT. Certains observateurs font du reste observer que l'existence de la clause sociale est source d'effets pervers lorsque les ETTI ont tendance à limiter leur activité à ce seul marché public<sup>15</sup>.

### Les organismes de formation, un sourcing obligé

Comme nous l'avons signalé, les organismes de formation font du placement, sinon le centre de gravité de leur activité, du moins un axe de plus en plus important de leur modèle d'intervention. Comme pour la plupart des acteurs privés, il n'existe pas d'obstacles institutionnels au développement de leurs relations avec les entreprises. Seules des limites de nature marchande liées à l'état de la concurrence, peuvent venir contraindre l'ampleur de cette relation. L'accès à l'entreprise peut se faire par le biais des Opca, de la capacité des deux organismes de formation à constituer leur propre vivier d'entreprises, par de la prospection directe ou encore par l'appartenance à des réseaux professionnels.

Si l'activité de placement est contrainte, c'est en raison de la difficulté d'accéder aux demandeurs d'emploi. Car pour parvenir à entrer en contact avec eux, les organismes de formation doivent passer par l'intermédiaire des structures qui accompagnent et orientent les demandeurs d'emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, structures territoriales qui accompagnent les allocataires du RSA, etc.). Ce passage obligé par les prescripteurs est le plus souvent vécu comme une contrainte par les organismes de formation qui estiment que les prescripteurs ne leur envoient pas suffisamment de candidats pour honorer les marchés qu'ils ont pu obtenir des financeurs. Pour desserrer cette contrainte, un des deux organismes de formation rencontrés cherche ainsi à se constituer des viviers de candidats en passant des annonces sur des sites emploi ou d'autres sites Internet (leboncoin).

### Les opérateurs privés de placement (OPP), un sourcing imposé

Les OPP qui interviennent dans le cadre des marchés conclus avec Pôle emploi, comme c'est le cas sur les deux territoires, soulignent d'emblée la contrainte très forte qui pèse sur eux quant aux volumes et aux profils des publics accueillis. Ils ne disposent en la matière d'aucune marge de manœuvre puisqu'ils ne sont pas prescripteurs des dispositifs d'accompagnement qu'ils mettent en œuvre. La prescription est en effet à la main de Pôle emploi qui sous traite aux OPP la prestation en leur orientant le public qu'ils doivent accompagner. Les flux de demandeurs d'emploi transférés par l'opérateur public sont le plus souvent imprévisibles et irréguliers et paraissent souvent en deçà des objectifs attendus. Pour tenter d'accéder plus rapidement aux demandeurs d'emploi, les OPP veillent à multiplier les contacts avec

les agents de Pôle emploi, « pour se rappeler à leur bon souvenir », une façon pour eux de limiter les conséquences générées par une telle variabilité des flux sur leur modèle économique. L'autre difficulté évoquée par les OPP est relative aux profils des demandeurs d'emploi confiés par Pôle emploi ; un profil estimé parfois en décalage avec le cahier des charges fourni qui suppose une relative proximité à l'emploi des personnes accompagnés.

En ce qui concerne les entreprises, les OPP y ont un accès direct puisque rien ne fait obstacle à leur activité de prospection si ce n'est le modèle d'intermédiation choisi. Globalement, les deux OPP ont semblé bien connaître le tissu des entreprises locales et disent ne pas souffrir d'une quelconque concurrence avec d'autres structures dans leur activité de placement. Ce constat peut résulter du choix des OPP de privilégier les petites entreprises qui seraient moins sollicitées que les grandes par les acteurs publics de l'emploi et également du fait que la prospection n'est pas tenue de s'en tenir à un périmètre géographique précis.

### Les entreprises de travail temporaire (ETT), un sourcing débridé

Cet acteur, dont les marchés relèvent le plus souvent de la seule sphère privée pour l'intérim, ne fait état d'aucune difficulté pour accéder à son public d'intérimaires qui peut se présenter directement dans les agences sans passer par l'intermédiaire de Pôle emploi. Mais tous ne le font pas et les agences d'intérim ont donc placé au cœur de leur activité la prospection active de candidats. Nombre de canaux sont mobilisés pour y parvenir (*job boards*, leboncoin, lycées professionnels) ; le recours à Pôle emploi ainsi qu'aux missions locales est devenu naturel dans l'outillage des agences. Les ETT font néanmoins état d'incompréhension de la part des acteurs publics à l'égard de leur activité de sourcing quand celle-ci vise à satisfaire des emplois récurrents éventuellement mal perçus par les missions locales et les agences Pôle emploi.

La participation croissante des ETT aux dispositifs de la politique de l'emploi peut également s'appréhender comme un moyen d'approcher de nouveaux candidats et d'activer le sourcing. La participation des ETT au dispositif « Garantie jeunes » mise en œuvre par les missions locales rencontre ainsi un objectif commercial évident permettant de capter, à tout le moins de repérer, un public qui correspond au profil des intérimaires (des jeunes qui s'engagent dans une perspective d'un accompagnement vers l'emploi).

## DES CHAÎNES D'INTERMÉDIATION AU RISQUE D'ÉVICTION EN CHAÎNE DES PUBLICS

Cet objectif de « placement contrarié » conduit à une cartographie des intermédiaires qui dessine ce que l'on pourrait qualifier de « chaînes d'intermédiation ». Pour les présentations graphiques spécifiques à chaque territoire nous renvoyons au premier chapitre. Nous cherchons ici à qualifier ces chaînes d'intermédiation et à en souligner les conséquences potentielles en termes d'éviction du public.

### Chaînes d'intermédiation : entre intermédiation passive et intermédiation active source de tri

L'accès plus ou moins « empêché » de certains acteurs à certains segments du marché du travail (« l'offre » ou « la demande ») conduit d'autres intermédiaires à se positionner comme des points de passage obligé et à devenir des « intermédiaires d'intermédiaires » qui mettent en relation des intermédiaires de second rang. Ces intermédiaires de second rang ont un accès plus indirect à un des versants du marché du travail. Cette fonction d'intermédiaire d'intermédiaires concerne par exemple Pôle emploi, Cap emploi, des facilitateurs de clause, des missions locales.

Plusieurs facteurs jouent sur cette centralité relative :

- Un effet lié à une masse critique de certains opérateurs (c'est par exemple le cas pour Pôle emploi).
- Un effet lié à la spécificité des publics (c'est le cas pour les missions locales qui sont vues comme une source d'accès à un public « jeunes » ou pour les Cap emploi interlocuteurs privilégiés pour l'accès au public de demandeurs d'emploi travailleurs handicapés).
- Un effet lié aux jeux de conventionnement (c'est le cas des conventions de partenariat renforcé entre Pôle emploi et la mission locale ou entre Pôle emploi et Cap emploi), au format des marchés publics (c'est le cas par exemple des marchés de sous-traitance passés entre Pôle emploi et les OPP qui conditionnent le flux des publics accompagnés) ou aux effets des partenariats plus ou moins formalisés.
- Un effet lié à l'arrivée récente de certains opérateurs dans le champ de l'intermédiation des acteurs de l'emploi, ce qui ne leur assure pas encore la constitution d'un réseau suffisant pour opérer en toute autonomie (c'est le cas par exemple des organismes de formation).

Ce statut d'intermédiaires d'intermédiaires est néanmoins variable. Ainsi certains d'entre eux peuvent, à un moment donné, être un point de passage obligé, puis à un autre moment être un intermédiaire de second rang. Cap emploi illustre bien ce cas : il est à la fois un intermédiaire d'intermédiaire pour les ETT ou les missions locales quand ces acteurs cherchent à mobiliser un public TH (travailleur handicapé), et à la fois un intermédiaire de second rang vis-à-vis de Pôle emploi dans le cadre de la convention de partenariat renforcé. La variabilité de ce statut dépend aussi des configurations locales : par exemple sur le territoire 2, la structure RSA est un intermédiaire de second rang pour accéder à « l'offre », ce qui n'est pas le cas sur le territoire 1.

Comme l'a montré l'économie des conventions, l'activité des intermédiaires consiste en grande partie à accumuler de l'information et à la mettre à disposition de leurs interlocuteurs (Bessy et Eymard-Duvernay 1997)<sup>16</sup>. Mais dans les cas d'intermédiation en cascade tels que nous avons pu les observer, le degré d'accumulation de l'information réalisé par les intermédiaires est variable. On peut distinguer des formes d'intermédiation « passives » et des formes d'intermédiation plus « actives ».

Par formes d'intermédiation passive, nous entendons le fait qu'un intermédiaire soit mobilisé par un autre intermédiaire sans produire, au moment où il est mobilisé, d'information ou de dispositif supplémentaire dans le but de structurer le marché. A l'extrême, l'intermédiaire d'intermédiaires peut même être mobilisé sans le savoir. Le recours des ETT au site de pole-emploi.fr pour collecter des candidats potentiels en est un exemple. Sur le territoire 1, l'ETT « ruse » en publiant régulièrement une annonce qui relève d'un besoin permanent afin d'attirer des candidats, contrevenant ainsi aux règles d'utilisation du support technique d'accumulation d'information de Pôle emploi (cf. fiche ETT). De la même façon, pour accéder cette fois à l'offre d'emploi, une des directrices d'agence de Cap emploi rencontrée sur le territoire 2 essaye de repérer les entreprises auxquelles elle pourrait « vendre » des contrats aidés en direction des TH en regardant sur le site de Pôle emploi les entreprises qui s'affichent comme recrutant en contrat aidé.

Mais les intermédiaires d'intermédiaires sont le plus souvent sur un registre d'intermédiation active, c'est-à-dire qu'ils produisent une information supplémentaire au moment où les autres acteurs accèdent au versant

16. (Bessy et Eymard-Duvernay, 1997) donnent cette définition de la notion d'intermédiaire : « par "intermédiaires" nous entendons tous les acteurs et (ou) support (techniques, gestionnaires, etc.) qui participent à l'accumulation de l'information sous certains "formats" » (note de bas de page n°2, p. XII).

du marché du travail qui leur fait défaut. Dans ce type de cas, l'enjeu – et la difficulté à laquelle font face les acteurs – est de s'entendre sur des critères de jugement commun et d'assurer la production d'information qui soit utile aux intermédiaires de second rang.

Du côté de l'« offre », le facilitateur de clause produit une connaissance des marchés publics clausés en cours et à venir et va, dans certains cas (territoire 1), jusqu'à organiser et structurer le recours des entreprises aux différentes modalités de satisfaction des clauses d'insertion. Il contraint de ce fait grandement les structures qui dépendent de son action (cf. fiche ETTI).

Du côté de la « demande », les intermédiaires d'intermédiaires adressent des demandeurs d'emploi (par exemple vers le secteur de l'IAE, les organismes de formation, Cap emploi ou les OPP) sur la base d'une orientation qui repose la plupart du temps sur un diagnostic : l'orientation est décidée suite à un entretien avec la personne et vise la construction d'une logique de parcours (besoin d'accompagnement ou de prestation spécifique, zone d'habitation particulière, capacité à exprimer ou non un projet un professionnel). Cette décision est d'ailleurs souvent matérialisée par une fiche de liaison ou la saisie d'informations spécifiques sur des logiciels de gestion.

Cette intermédiation active est néanmoins questionnée, si ce n'est critiquée, par les intermédiaires de second rang qui jugent les critères d'orientation utilisés par l'intermédiaire d'intermédiaire peu compatibles avec leurs propres critères d'intervention. Les motifs d'orientation des demandeurs d'emploi sont souvent rediscutés et les acteurs rencontrés énoncent qu'ils sont souvent surpris du public qui leur est adressé. On peut citer par exemple les OPP qui parfois considèrent que les demandeurs d'emploi sortent de la cible de la prestation qu'ils délivrent et estiment que les personnes leur ont été adressées avant tout pour gérer les portefeuilles des conseillers Pôle emploi. On peut également citer les Cap emploi qui considèrent qu'on leur adresse un public uniquement sur la base de l'étiquette TH sans prendre en compte que leur spécificité est de proposer un accompagnement à l'emploi (cf. fiches acteurs correspondantes).

Ce décalage possible des profils adressés, conduit les intermédiaires de second rang à « reprendre la main » en construisant leur propre système de collecte d'information pour évaluer les publics accueillis et ne pas être passifs vis-à-vis de ces « ressources préconstituées » par les intermédiaires d'intermédiaires. Un des points qui ressort de l'enquête est l'importance

des étapes de tris qui sont réalisées. Elles prennent plusieurs formes :

- Par exemple la mise en place d'informations collectives : quand des demandeurs d'emploi sont adressés par un ou plusieurs acteurs, les intermédiaires de second rang commencent par présenter leur offre de service. Cela produit deux effets de sélection en cascade. Le premier est lié à une sélection par la présence (beaucoup des demandeurs d'emploi conviés aux réunions ne viennent pas). Le second est lié à une sélection qui s'opère sur la base de l'information diffusée ce qui conduit le demandeurs d'emploi à s'interroger lui-même sur la pertinence du choix qui a été opéré de l'orienter vers tel ou tel opérateur. Ce type de dispositif est par exemple mobilisé par un des organismes de formation, un des OPP ou un des Cap emploi rencontrés.
- La mise en place d'entretiens de diagnostic avec le demandeur d'emploi pour évaluer s'il a le « bon » profil. Dans ce cas, c'est le conseiller qui se forge sa propre opinion compte tenu du « profil » et du projet professionnel de la personne. C'est par exemple ce que mobilise Cap emploi pour vérifier « la proximité du TH au marché du travail » ou l'ETT pour s'assurer de la cohérence et de la motivation de l'intérimaire.
- La mise en place de tests : tests de langue, tests sur la capacité à s'orienter dans l'espace, tests de sécurité ... Ces outils sont notamment mobilisés par les ETT ou les organismes de formation rencontrés.

Ces dispositifs peuvent être complémentaires les uns des autres : le demandeur d'emploi commence par suivre une information collective, puis accède à un entretien individuel qui peut conduire, ensuite, à une confirmation de son positionnement via une procédure de test.

Ces chaînes d'intermédiation en cascade conduisent donc à opérer un tri successif des bénéficiaires (tri lors du choix d'orientation suivi d'un tri lors de l'arrivée au sein de la nouvelle structure) sans qu'il y ait toujours de solutions proposées aux demandeurs d'emploi évincés. Le positionnement d'un intermédiaire d'intermédiaire puis d'un intermédiaire de second rang dans une démarche d'intermédiation « active » provoque la mise en place de dispositifs - d'équipements - qui produisent une information censée éclairer les conseillers notamment sur la distance à l'emploi du public accueilli, des informations qui servent in fine à sélectionner les

publics jugés les plus conformes avec la mission de l'organisme de second rang.

Pour les intermédiaires de second rang, ce tri n'est pas sans lien avec les impératifs de placement imposés par les financeurs publics à l'égard de leurs prestataires. Ce processus contribue à déplacer les modèles d'intermédiation des acteurs de l'emploi aux dépens des publics les plus en difficultés. Si la question du tri des bénéficiaires des politiques d'emploi n'est pas nouvelle (Benarros 2000), la multiplication des indicateurs de reporting centrés sur les taux de sorties positives, avec des objectifs à atteindre qui conditionnent le maintien des financements octroyés, renforcent la pression exercée sur les accompagnateurs. Dans un contexte de pénurie d'emploi (et donc d'un nombre important de demandeurs d'emploi), le rapport de force conduit à faire porter l'ajustement sur les demandeurs d'emploi et à sélectionner ceux qui sont considérés comme les « plus proches de l'emploi ». La centralité de l'accès à l'emploi comme objectif immédiat (c'est-à-dire à atteindre en quelques semaines) est souvent mise en avant par les intermédiaires pour justifier que le traitement des « freins périphériques » soit assumé par d'autres structures relevant plus « du domaine social ». Cette rhétorique des « freins périphériques à l'emploi », de « l'employabilité », de « la proximité à l'emploi » peut, de ce point de vue, se retourner contre les publics. Il en résulte une certaine difficulté à organiser un véritable parcours d'insertion des demandeurs d'emploi, car chaque structure est incitée à n'accompagner que les publics les moins éloignés. Les chaînes d'intermédiation décrites, qui pour une part, peuvent être des chaînes qui, à l'origine, cherchent à construire un parcours d'accompagnement (par exemple un accompagnement dans le cadre du RSA, puis au sein de l'IAE pour aller ensuite vers du « droit commun ») contribuent à réduire « l'accompagnabilité » (Garda, 2012) de publics déjà évincés du marché du travail. L'importance du tri opéré joue contre une division du travail au sein des professionnels de l'accompagnement pourtant présente dans les textes de loi. Le cas de l'IAE sur le territoire 1 est sur ce point assez illustratif comme nous allons le voir.

### **Le « on en fait pas du social » des accompagnateurs, l'exemple de l'IAE**

Pour comprendre les modalités de circulation des publics d'une structure à une autre, il faut avoir en tête que le nombre de demandeurs d'emploi, sur les deux territoires, rend relativement difficile l'accompagnement

individualisé de toutes ces personnes. Dès lors, pour les professionnels qui assurent l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui leur sont délégués (insertion, SIAE etc.), la question de savoir quels types de demandeurs d'emploi vont leur être confiés constitue un enjeu à la fois quotidien (comment adapter le contenu de l'accompagnement ?) mais également à plus long terme (comment réaliser un accompagnement qui soit profitable à long terme du retour à l'emploi ?). On l'a mentionné, l'objectif de retour à l'emploi structure fortement aujourd'hui le monde de l'insertion. On trouve un négatif de cette conversion dans l'assertion : « *On ne fait pas de social* ». Ces propos lourds de sens nous ont été régulièrement tenus par les acteurs rencontrés, qu'ils soient issus de l'insertion ou non. On perçoit que les représentations sous-jacentes à ce type de discours influencent la pratique quotidienne, notamment en ce qui concerne la sélection des demandeurs d'emploi à l'entrée des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi ou bien des dispositifs d'insertion par l'activité économique. Cette affirmation témoigne de l'émergence de la priorité du retour à l'emploi. Certains salariés des missions locales se démarquent d'une époque présentée par certains comme heureusement révolue où les conseillers étaient trop à l'écoute des jeunes.

*« A l'époque on était centré sur le jeune et beaucoup moins sur l'extérieur. A l'époque un projet professionnel était construit uniquement avec le jeune. Aujourd'hui le projet professionnel il doit être automatiquement fait dans l'environnement où le jeune souhaite habiter sinon ça n'a aucun sens. Un jeune qui voudrait travailler dans la marine nationale et qui veut rester à [Commune... loin de la mer], on va lui dire que c'est pas bien possible. Non mais... »*

Enquêteur : Pourtant j'ai vu des panneaux en bas [des pubs pour la marine nationale] ...  
*Ah mais il peut partir ailleurs, oui mais je veux être marin et rester [sur le territoire]. Avant, on partait gaiement dans le projet professionnel, et à la fin seulement on se disait ah mais vous ne voulez pas déménager ? Le jeune avait perdu du temps et nous aussi, et de l'énergie. »* (Directeur, mission locale, territoire 1).

Une conseillère en insertion sociale et professionnelle défend l'idée selon laquelle une personne avec qui il faudrait faire « trop de social » ne relèverait pas de cette structure.

*« Alors, après nous on est dans un cadre professionnel. Une insertion professionnelle. Le social, il y en a toujours un peu à faire, mais tout ce qui est prérequis de base,*

*en termes de logement, alimentation, tout ça, ça devrait... ça devrait ! Maintenant je suis très claire, que, oui, je suis conseillère en insertion professionnelle. Mais, je fais du socioprofessionnel. Comment faire avancer quelqu'un quand les fondamentaux sont pas euh... Dans la même optique que tout à l'heure, avec le chantier Symbiose qui était un chantier, ben comment faire pour avancer si la personne, elle n'a pas d'endroit pour dormir, ou si elle n'a pas mangé la veille ! » (Conseillère en insertion sociale et professionnelle, SIAE, territoire 1).*

Les demandeurs d'emploi qui arrivent dans les SIAE sont orientés par des prescripteurs, au premier rang desquels Pôle emploi avec qui la plupart des structures rencontrées (EI, ACI, ETTI) ont signé une convention de partenariat. Néanmoins, les volumes pris en charge par des dispositifs d'accompagnement sont sans commune mesure avec les personnes qui sont jugées éloignées de l'emploi. Sur le territoire 1, le directeur d'une agence Pôle emploi nous explique :

*« Ici 41% de ma DEFM a 2 ans d'inscription. Là en termes d'employabilité et de retour à l'emploi, qu'est-ce qu'on fait ? [...] L'IAE c'est 7-8 structures maxi, il n'y en n'a pas beaucoup en fait, mais ça c'est un vrai problème. [...] C'est énorme l'accompagnement qu'ils font, mais ça correspond à 50 personnes sur un territoire. [...] Ouais, c'est rien ! C'est vraiment dommage parce que c'est... si on pouvait déjà doubler la capacité... » (Directeur d'agence de Pôle emploi, territoire 1).*

41 % de la DEFM de cette agence correspond environ à 1 600 personnes. Bien qu'il soit impossible de savoir si la totalité de ces personnes seraient intéressées par un accompagnement dans une SIAE, on peut faire l'hypothèse que la sélection à l'entrée est particulièrement drastique, sélection à laquelle s'ajoute la pression des résultats.

*« [Ce qui fait qu'une SIAE accepte quelqu'un qu'on lui a envoyé] C'est le dialogue qu'elle va avoir avec la Direccte pour leur taux de placement, leur taux de formation, les immersions, tout est regardé. Il y a de très, très belles choses qui se font et puis, il y a des publics, malheureusement, qui une fois que le contrat est terminé se retrouveront dans les effectifs de Pôle emploi. Donc, il y a eu des grandes craintes parce que le dialogue de gestion est venu sur les résultats, mais j'ai rien compris parce qu'il n'y avait pas ça avant. Moi j'ai connu que ça, donc je trouvais ça bien. Une grosse inquiétude parce qu'ils savent bien qu'il y a des actes qu'il faut carrément reprendre. Ça veut dire que même nous pour*

*l'orientation, il a fallu réfléchir aux personnes qu'on orientait parce qu'on va prendre des gens qui peuvent être très éloignés ou pas. L'objectif c'est que s'ils sont cumulards de freins périphériques, c'est-à-dire santé, est-ce que c'est au bon endroit que sont ces personnes ? Donc heureusement, il va y avoir avec le Conseil général la 4e génération d'accompagnement. L'accompagnement qu'on appelle global ».* (Directeur d'agence Pôle emploi territoire 1).

Pôle emploi, qui dispose de la population mère, a donc entre les mains une grande partie de l'équation, à travers le fait de prescrire ou pas, de fournir un agrément ou pas. Dans le cas du territoire 1, par exemple, dès qu'une place se libère, l'entreprise d'insertion prévient le Pôle emploi voisin. Mais à l'autre bout, les structures d'insertion ont également leur mot à dire, grandement influencées par les objectifs qu'elles se fixent ou qui leur sont fixés par leurs financeurs.

*« Au niveau du public, officiellement, on a, le même public, c'est-à-dire des demandeurs d'emploi de plus de deux ans, euh... personnes au RSA... enfin bon, voilà. On va avoir, au niveau des textes, on a un type de public. Après dans la réalité, au démarrage d'un parcours d'insertion, les personnes qui sont très, très, très, très éloignées de l'emploi, doivent normalement aller, sur les chantiers d'insertion. Je dis normalement, parce que, aujourd'hui, les critères, demandés par la Direccte en termes de résultats de sortie à l'emploi sont tellement élevés, que... ils s'adaptent, hein, et ils prennent ceux qui sont le moins éloignés ... parmi ceux qui sont le plus éloignés, enfin, voilà. Ensuite, vient après l'ACI, vient l'AI, l'Association Intermédiaire. »* (Directrice IAE Groupe, territoire 1).

Du fait de ce mécanisme de sélection en chaîne (« je choisis de vous financer parce que vous avez telles et telles caractéristiques mais je ne le ferai qu'à condition que vous privilégiez tel et tel public »), l'équation présidant à la constitution du panel peut s'avérer complexe : « C'est à peu près 80 % résidents CUCS, quartiers, parce qu'on est financés par l'AFC, 50 % de jeunes... 20 % de seniors, mais ça c'est avec Pôle emploi » (Responsable chantier d'insertion, territoire 1). Cette citation est d'autant plus marquante que le chantier en question, tenu de respecter ces engagements en termes de recrutement, ne compte que douze places. Cette importance des critères fixés par le financeur suppose dès lors, nous l'avons évoqué plus haut, une entente ou tout le moins une discussion entre prescripteurs et accompagnateur à propos

des critères justifiant une prescription ou pas. Pour le directeur de l'entreprise d'insertion du territoire 1 spécialisée dans la logistique pour les ONG, il est nécessaire que la personne ait un projet professionnel à long terme dans le secteur de la logistique, même si ce n'est pas toujours l'avis du prescripteur.

*« Nous il nous paraît cohérent que quand on investit quelque chose et qu'une personne s'investit dans un projet, que ce projet se déroule sur le long terme, parce que si on forme quelqu'un à un métier, pour que un an après, de toute façon, il aille faire autre chose... » (Directeur, IAE territoire 1). [Il précise plus tard dans l'entretien que la sélection est effectuée sur cette base-là, en ajoutant des critères tels que la manipulation des quatre opérations de base des mathématiques.]*

La pression exercée sur les structures par les financeurs est renforcée par l'exigence qui est faite aux SIAE d'aller chercher une partie de leurs revenus par leurs propres moyens et leur propre production. Ce faisant, « le marché », i.e. la qualité de la production nécessaire à la rencontre d'une demande est avancée comme déterminant de la sélection des publics à l'entrée<sup>17</sup>.

*« Aujourd'hui schématiquement, sur un chantier tel que [...], mais en même temps tous les chantiers fonctionnent à peu près comme ça, on recrute des personnes qui, il y a quatre ou cinq ans, avaient vocation à entrer dans une entreprise d'insertion. C'est-à-dire qu'on a remis de l'ordre dans tout ça. Et pour [...], c'est d'autant plus important, c'est qu'on a une activité de production avec des clients, et on ne peut pas se permettre d'avoir sur un chantier un encadrant et six salariés et il y en a deux qui sont complètement dopés, trois qui sont [bruit « d'ouvre bouteille »]. C'est impossible. On essaye d'être au boulot, je pense que [ma collègue] en parlera après... la mixité des équipes, c'est : on mixe des cas compliqués avec d'autres qui le sont moins, et avec d'autres qui sont beaucoup plus proches, pour créer une dynamique et... moi je crois au vortex positif. [...] En tout cas, le point commun : des personnes qui ont envie d'évoluer. D'avoir un parcours dynamique. » (Responsable chantier d'insertion, territoire 1)*

Si cet écrémage constant semble agir à l'entrée des dispositifs parapublics/associatifs, on le retrouve également au sein de Pôle emploi, où la mise en place d'un suivi personnalisé ajusté à la distance à l'emploi a conduit à une répartition des demandeurs d'emploi entre différentes formules de suivi (cf. fiche Pôle emploi). Il est intéressant de noter que, là encore, les personnes considérées comme étant les plus en difficultés en raison de « freins périphériques » au retour à l'emploi n'ont pas été choisies pour profiter des services renforcés<sup>18</sup>. Dans une agence Pôle emploi du territoire 1, par exemple, trois portefeuilles de 55 places ont été « ouverts » (soit 165 places dans le parcours « Accompagnement renforcé » pour 4 800 inscrits).

*« Quand ils viennent en renforcé chez moi, ils viennent avec un métier, on ne comprend pas qu'ils soient dans un métier, mais pas au boulot. Donc on va voir ce qu'il se passe parce que ce que je veux voir moi derrière en faisant ça, c'est de voir quel est le frein qui empêche. [...] Les cumulards j'évite le renforcé. [...] Ceux qui cumulent des freins périphériques. Là il faut que je mette en place un système avec les partenaires parce que moi je ne sais pas le traiter. » (Directeur d'agence Pôle emploi, territoire 1).*

Face à l'hypothèse avancée par Semenowicz (2015) et Clément (2013) selon laquelle on assisterait à un déplacement du public de l'insertion vers les franges les plus employables de la population privée d'emploi, la plupart de nos interlocuteurs ont acquiescé, souvent avec regret, quand ce n'est pas eux qui formulaient l'hypothèse (cf. ci-dessus l'extrait d'entretien de la directrice d'IAE groupe). A ce titre, les analyses de Clément (2013) sont plus que pertinentes pour comprendre notre terrain : « Le recrutement du chômeur orienté par un prescripteur dépend également de la politique interne à la SIAE. La précarité économique incite celle-ci à ajuster ses pratiques de recrutement aux impératifs de production afin d'équilibrer les comptes de la structure. A rebours des discours sur la prise en charge des plus « éloignés de l'emploi », ces pratiques de sélection, parfois dénoncées, souvent reconnues officieusement, ont comme conséquence

17. Rappelons que l'article L. 5132-1 du code du Travail définit ainsi l'IAE : « l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement » (souligné par nous).

18. L'étude s'est déroulée dans des territoires où l'accompagnement global co-construit avec le conseil départemental n'était pas encore en place.

*l'évincement des personnes auxquelles les structures sont censées s'adresser. »*

L'éviction successive des publics relève selon nous de deux processus généraux. D'une part, la fonction d'orientation qui est théoriquement attribuée aux organismes d'entrée dans le service public de l'emploi (Pôle emploi, Cap emploi, mission locale), se trouve renversée puisque ce sont les organismes effectuant les prestations (aide à la recherche d'emploi, formation ou emploi d'insertion) qui choisissent leurs bénéficiaires et non les prescripteurs. Seule persiste une fonction d'agrément peu sélective. D'autre part, l'entrée en prestation s'apparente de plus en plus à une forme de recrutement où la productivité potentielle attribuée aux candidats, en termes de sortie vers l'emploi, préjuge bien souvent du résultat. Tout se passe comme si le modèle de « l'intermédiation-sélection », modèle dans lequel « l'intermédiaire oriente offres et demandes les unes vers les autres selon des objectifs de productivité de l'appariement (trouver la relation la plus efficace) et/ou de discrimination positive (*privilégier les publics en difficultés ou les offres les plus difficiles à pourvoir*) »<sup>19</sup> s'étendait à l'ensemble du champ de l'insertion et à la circulation des personnes entre structures d'accompagnement.

La sélection des plus employables peut s'expliquer par l'arbitrage gestionnaire que réalise chaque intermédiaire de l'emploi<sup>20</sup>. Du fait de la contrainte de résultat et du manque de moyens humains, chacun cherche à sélectionner des personnes « transformables » ou susceptibles d'être transformées, afin de ne pas « gâcher » une place d'accompagnement pour une personne qui aurait peu de chance de retrouver le chemin de l'emploi. C'est ce que les analystes du cas anglais de mise en marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi nomment « l'écrémage » (Vivés, 2013).

En découlent des pratiques d'évaluation de la qualité des candidats à l'entrée des organismes d'accompagnement en termes de probabilité de retrouver un emploi, évaluation qui cherche à prévoir le jugement des employeurs. De ce point de vue, les

intermédiaires portent un modèle d'intervention asymétrique où l'ajustement est beaucoup plus marqué du côté des demandeurs d'emploi que du côté des entreprises. D'un certain point de vue, une partie des intermédiaires rencontrés sont des « intermédiaires prestataires de services auprès des entreprises » pour reprendre une expression de Benarrosh (2000).

*In fine*, mises bout à bout, l'ensemble de ces procédures de sélection à l'entrée, qui consistent à prendre les personnes qui paraissent les plus aptes à exercer un métier/un emploi/une activité parmi la population cible, pose la question du « résidu ». Qu'est-ce qui est fait des personnes qui dans chaque population cible souffrent de stigmates qui contribuent à les qualifier « d'inemployables » ou en tout cas de moins « employables » ? Nous n'avons pas la réponse à cette question. D'après nos entretiens, ces personnes peuplent sans doute le parcours guidé de Pôle emploi ou dans les avatars actuels des « portefeuilles dormants », en attendant que l'accompagnement global du conseil général soit mis en place.

Mais ce n'est pas une certitude. Il y a peut-être des intermédiaires du marché du travail ou des institutions de remédiation, voire des « voies de garages » que nous n'avons pas perçues.

19. (Fondeur et Tuchsizirer, 2005).

20. D'autres facteurs peuvent renforcer cette sélection. Comme le soulignent Gelot et Nivolle (2000, p.7) : « au-delà des critères administratifs qui définissent les publics cibles des différents dispositifs d'emploi (sexe, âge, durée du chômage, etc.) il existe d'autres critères moins « administrés » définissant des procédures de diagnostic/sélection/ orientation dans les pratiques des agents du service public de l'emploi. Leurs représentations des publics potentiellement bénéficiaires, du fonctionnement local du marché du travail et de l'offre de formation, des besoins en main d'œuvre des entreprises, de l'efficacité des différents dispositifs, et plus globalement des représentations qu'ont les agents de leur propre rôle dans ce système participent également à l'élaboration de leur pratiques ».



# PORTRAITS D'ACTEURS DANS LES TERRITOIRES

Les pages suivantes rassemblent les fiches acteurs réalisées transversalement aux territoires. Dans un cas (association IOD), l'absence d'équivalent fonctionnel dans les deux territoires nous a conduits à nous concentrer sur un seul d'entre eux. Précisons par ailleurs que tous les intermédiaires rencontrés dans les territoires n'ont pas donné lieu à production d'une fiche spécifique, certains occupant une place marginale dans l'analyse.

Les fiches ont toutes été construites à partir des cinq variables de notre problématique de recherche :

- Le positionnement des acteurs par rapport à l'offre et la demande ;
- Leur modèle d'intermédiation ;
- Leur modèle économique ;
- La territorialité de leur activité ;
- Leurs relations avec les autres intermédiaires.

## LISTE DES FICHES :

---

- Opérateurs privés de placement (OPP).
- Cap emploi.
- Entreprises de travail temporaire (ETT).
- Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et clauses sociales.
- Missions locales.
- L'accompagnement des bénéficiaires du RSA.
- Organismes de formation.
- Agence pour l'emploi des cadres (Apec).
- Association IOD (intervention sur l'offre et la demande).
- Les acteurs municipaux.
- Agences Pôle emploi.
- Agences de services spécialisés (AZS) de Pôle emploi.
- Direccte (Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi).
- Solidarités nouvelles face au chômage.

## FICHE 1

## OPÉRATEURS PRIVÉS DE PLACEMENT (OPP)

### Sources mobilisées :

Sur chaque territoire un OPP a été enquêté avec des entretiens réalisés auprès d'équipes de consultants. Cette fiche s'appuie également sur de précédentes enquêtes réalisées auprès d'OPP.

A également été prise en compte une des séances du séminaire qui a accompagné cette recherche portant sur la présentation par Florine Martin des résultats de sa thèse sur les méthodes d'intervention d'un OPP prestataire de Pôle emploi et leur évaluation.

- OPP1, OPP sur le territoire 1 : c'est un opérateur local de petite taille. Il s'agit d'une structure associative qui emploie deux salariés, en plus de la directrice, et qui intervient sur deux sites. En tant que prestataire de Pôle emploi (PE), OPP1 intervient sur la prestation TVE (Trajectoire vers l'emploi)<sup>21</sup> sur un segment du lot du marché (réponse en groupement) et sur des prestations ponctuelles. Par ailleurs, il réalise des prestations commanditées par d'autres donneurs d'ordre. Présent sur ce territoire depuis une quinzaine d'années, ses effectifs fluctuent au gré des marchés remportés.
- OPP2, OPP sur le territoire 2 : OPP2 est prestataire sur le territoire 2 pour les marchés TVE et CSP (contrat de sécurisation professionnelle)<sup>22</sup>. Il s'agit d'un opérateur national qui a répondu seul au marché Pôle emploi et qui exerce une activité d'OPP depuis les premières expérimentations menées par l'assurance chômage. Cinq salariés travaillent sur le site concerné au moment où nous réalisons l'enquête.

Les relations contractuelles avec Pôle emploi pour les deux opérateurs s'inscrivent dans le cadre des marchés 2012-2015. L'entretien avec OPP1 a été réalisé en octobre 2014 et celui avec OPP2 en septembre 2014.

Cette fiche ne rend donc pas compte des dernières évolutions relatives à l'externalisation.

### Une relation de sous-traitance structurée autour d'une logique de déversement à laquelle les OPP tentent de faire face en fonction de leur modèle économique

#### Comment gérer le déversement quantitatif ?

L'activité d'OPP2 comme d'OPP1<sup>23</sup> dépend directement des flux de demandeurs d'emploi (DE) que leur adresse Pôle emploi et chacun gère la situation à sa manière. OPP2, pour limiter les effets négatifs de flux imprévus et/ou des variations importantes d'amplitude, met tout en œuvre pour essayer d'avoir le plus de visibilité possible sur les demandeurs d'emploi qui lui sont envoyés et les « plages » de rendez-vous à bloquer. Pour le marché TVE, le nombre de demandeurs d'emploi envoyés dépend de l'évolution de la consommation de l'enveloppe budgétaire de la prestation par les agences de Pôle emploi au niveau du département. Cela induit régulièrement des effets de « stop and go ». Jouent en plus, au niveau de chaque agence locale de la commune, les choix opérés dans la gestion des portefeuilles : « les Pôle emploi décident par eux-mêmes qui ils nous envoient et combien de personnes par mois » (OPP2). L'enjeu pour OPP2 est alors de se rappeler au bon souvenir des directeurs d'agences locales quand les flux qui lui sont adressés faiblissent. Sur ce programme, le « relationnel joue », alors que, sur le programme CSP, « on est pieds et poings liés, on attend ». En effet, pour le marché CSP, il est prévu qu'au niveau régional le prestataire se voit confier 50 % des flux de licenciés économiques sur l'ensemble de la durée du marché. Le nombre d'adhérents au CSP pris en charge par OPP2 peut donc être très variable d'une semaine sur l'autre.

21. TVE est une prestation de 6 mois, destinée aux chômeurs de longue durée, notamment ceux ayant des perspectives d'emploi limitées sur leur bassin d'emploi ou des publics cibles de Pôle emploi (public en contrat aidé, public résidant en ZUS) sans frein périphérique à l'emploi. Elle a pour objectif « de placer rapidement dans l'emploi les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail grâce à un accompagnement renforcé, soutenu et personnalisé. Pour ce faire, le prestataire définit, conjointement avec le bénéficiaire, un projet professionnel réaliste et réalisable ainsi que le plan d'action. Le prestataire accompagne de façon intensive le demandeur d'emploi dans ses démarches actives et renforcées de recherche d'emploi. » (Source : cahier des charges de la prestation).

22. Le CSP est un dispositif destiné aux licenciés économiques des entreprises en liquidation ou en redressement judiciaires ou de moins de 1 000 salariés. Il prévoit un accompagnement renforcé d'un an maximum associé à une allocation de sécurisation professionnelle (ASP) dont le montant est égal à 80 % du salaire brut antérieur. La prestation vise : « le retour rapide à l'emploi durable ou à l'activité des bénéficiaires grâce à un parcours renforcé, soutenu et personnalisé de reclassement. Pour ce faire, l'opérateur définit, conjointement avec l'adhérent, un plan d'action pour atteindre la cible de reclassement. Il accompagne de façon intensive l'adhérent dans ses démarches actives de reclassement professionnel en favorisant sa mise en activité et en mobilisant, si nécessaire, un appui à l'élaboration d'un projet professionnel réaliste et des actions de formation » (Source : cahier des charges de la prestation). Pôle emploi est le prestataire chargé de la mise en œuvre du dispositif via l'A2S (Agence de services spécialisés) mais il peut passer un marché auprès de prestataires extérieurs. Sur la durée du marché, les flux doivent se répartir à 50/50 entre l'A2S et le prestataire privé.

23. Bien qu'OPP1 soit également prestataire sur un autre marché passé par un autre commanditaire.

24. Dans la plupart des régions un système de veille économique s'est mis en place pour essayer d'anticiper les flux de licenciés économiques, mais pour Pôle emploi comme pour les opérateurs privés, l'alimentation du dispositif reste une question centrale cf. Amnyos et Ires (2014), « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) », Document d'étude de la Dares, n° 187, novembre.

Cette variabilité résulte de deux éléments. D'une part, la nature même du dispositif géré, puisque le nombre de licenciés économiques est difficile à prévoir<sup>24</sup>. D'autre part, des contraintes relatives au personnel de l'AZS qui se voit affecter des conseillers venant d'agences locales par lettre de mission et qui, si elle veut maintenir ses effectifs, doit leur assurer des portefeuilles suffisamment remplis (50 adhérents par conseiller). Pour autant, même dans le cadre du CSP, le relationnel joue, l'entente établie entre l'AZS et l'équipe d'OPP2 lui permet d'être informé dès que l'agence est avertie d'un licenciement collectif ou qu'elle a des portefeuilles pleins, ce qui va générer des flux pour l'opérateur privé. Sur la prestation TVE, OPP2 se positionne vis-à-vis de Pôle emploi comme « *un service de proximité* » au bénéfice des conseillers : « *nous, notre action, c'est d'aller rencontrer les Pôle emploi qui nous disent souvent qu'ils ont beaucoup de candidats en portefeuille, qui ne connaissent pas forcément la prestation TVE [...] ou qui ne prescrivent pas facilement. Nous, notre job, c'est d'aller leur dire : "nous on existe, vous pouvez bénéficier des plages qui sont ouvertes sur la prestation pour des personnes qui correspondraient"* » (OPP2). Pour OPP2, il s'agit donc sur les deux programmes « *d'être en liens réguliers [avec PE] pour travailler ensemble* ». A l'inverse, OPP1 se présente comme subissant l'irrégularité de flux sans chercher à l'influencer. Les conseillers considèrent ces irrégularités de flux, déjà présentes sur des marchés antérieurs, comme inhérentes au rapport de sous-traitance avec Pôle emploi. En début du marché, les portefeuilles des conseillers d'OPP1 ont compté 90 demandeurs d'emploi pour 16 aujourd'hui. « *A un moment donné, un marché, ça a un coût. Au départ, on [le conseiller PE] prescrit parce qu'il faut faire descendre l'enveloppe budgétaire. Et puis après, on arrive à la fin du marché, donc l'enveloppe est plus petite et donc là on [PE] dit "il faut freiner" [...]. Sauf qu'ils ont signé des accords à minima, donc quand ils ont trop freiné la locomotive, ils regardent les stats et disent : "on va avoir des pénalités". Du coup on recommence, on renvoie la locomotive et on re-prescrit. Et à chaque fois, c'est comme ça. Ça fait partie du truc* » (OPP1). Ils ne mobilisent pas leurs relations – présentées comme très bonnes – avec les conseillers des agences locales de PE pour tenter de lisser ces irrégularités. La gestion des flux passe également par la maîtrise d'un autre paramètre : le taux d'adhésion, car une fois les orientations réalisées, il n'est pas sûr que le demandeur d'emploi choisisse d'adhérer au programme. Avoir un flux régulier, passe aussi par un taux de transformation élevé qui dépend du degré de

connaissance de la prestation par les conseillers Pôle emploi. Une bonne connaissance permet un ciblage pertinent du demandeur d'emploi que l'on adresse aux opérateurs. A cette fin, les opérateurs cherchent à participer à des réunions d'information collectives en agence pour fluidifier les circuits d'alimentation. Un autre élément explicatif du taux de transformation réside dans le pouvoir de conviction de l'opérateur mais également dans le profil des demandeurs d'emploi qu'il fait rentrer dans la prestation. Si OPP1 affirme avoir un bon taux d'adhésion, il reconnaît parfois écarter certains demandeurs d'emploi dont le profil ne correspond pas à la prestation (ce qui s'apparente aux pratiques d'OPP2 mais est exprimé différemment). Les salariés justifient cette pratique en mettant en avant le fait que « *la personne signe un contrat d'engagement (...). Mais moi, si j'ai une personne qui n'est pas en état de comprendre ce que je lui dis, de signer et de comprendre à quoi elle s'engage, je ne veux pas l'avoir. [...]* Ça peut être quelqu'un qui arrive qui est bourré, ça peut être quelqu'un qui arrive qui est à moitié shooté par des médocs, ça peut être quelqu'un qui est énormément en colère, qui va essayer de foutre la merde dans l'info col » (OPP1).

### **Deux formes de modèle économique qui amortissent les variations de flux**

Pour OPP1 comme pour OPP2, les marchés passés avec Pôle emploi ne constituent pas l'intégralité de leur activité mais en représentent la grande majorité (plus de 70 % dans le cas d'OPP2). Dans le cadre de ces marchés, le cahier des charges prescrit les pratiques de l'opérateur dans différents domaines : le type de conseillers à recruter (minimum trois ans d'expérience avec un CV qui doit être validé par Pôle emploi), le cadencement de la prestation, les livrables à fournir, les phases et les conditions du paiement, les modalités de reporting. Sans oublier la question des flux. OPP2 et OPP1 sont à ce titre des sous-traitants de Pôle emploi au sens fort du terme. Se pose alors la question du modèle économique mis en place pour concilier les différentes contraintes. OPP2, à la différence d'autres opérateurs privés, a fait le choix de recruter très majoritairement en CDI. C'est donc un modèle de flexibilité qualitative interne qui prime : d'une part, les conseillers peuvent bouger géographiquement dans la région pour aller dans les antennes où il y a le plus de flux (« *on a la chance d'avoir beaucoup de départements [...], si on a une baisse de flux on patiente jusqu'à la reprise. Si jamais ça ne s'équilibre pas, on organise des mobilités, c'est assez ponctuel* » (OPP2)) et, d'autre part, ces conseillers,

s'ils n'ont pas de portefeuilles mixtes se doivent néanmoins d'être polyvalents sur les prestations. S'il n'y a pas un nombre de sorties positives à atteindre dans le cahier des charges de PE, l'objectif d'OPP2 est « *d'obtenir les meilleurs résultats possibles* », ce qui se traduit par « *des objectifs internes* » : « *on a effectivement des objectifs chiffrés en interne parce qu'il faut bien objectiver les conseillers et l'objectif de chaque conseiller est de permettre au minimum à cinq candidats de retrouver un emploi par mois* » (OPP2). Objectifs assortis d'une prime annuelle liée à l'atteinte des résultats. Le conseiller n'est toutefois pas seul face à ces objectifs puisque sont régulièrement organisées des « analyses de portefeuilles » lorsqu'il n'arrive pas à les atteindre : « *les objectifs des managers de proximité, c'est d'aider chaque conseiller à comprendre comment fonctionne son portefeuille, à prendre du recul et à mettre en œuvre ce qui va lui permettre d'aider un maximum de personnes de son portefeuille* » (OPP2). Le choix du groupe auquel appartient OPP2 est de donner des marges de manœuvre dans le quotidien des conseillers en leur économisant les activités de reporting et de facturation du marché qui sont confiées à un salarié ayant un poste d'agent administratif. Le modèle économique d'OPP1 est très différent : OPP1 est une structure associative de petite taille. La politique de la direction est de ne donner aux conseillers aucun objectif en termes de taux de reclassement, ni aucun intéressement salarial lié à leur activité. Pour ces conseillers, l'absence d'objectif de ce type leur permet de faire un travail plus valorisant et même plus efficace, parce que cela évite les effets pervers liés à l'encadrement par les résultats. « *Notre direction s'est très vite aperçu que c'était beaucoup plus productif et intéressant et valorisant pour les demandeurs d'emploi de Pôle emploi de travailler de cette manière-là [sans les rémunérer au résultat]. C'est comme un commercial, si vous travaillez au pourcentage, à un moment donné, inévitablement, quand vous voulez manger à la fin du mois, vous allez faire de la merde, quoi. Parce que, pour vous, c'est le chiffre. [...] Mais nous, on ne travaille pas comme ça, nous, pas du tout. On traite de l'humain, ce n'est pas du bétail, quoi* » (OPP1). Si l'appui technique que peut apporter OPP1 est par nature bien moindre que ce qui se passe chez OPP2, le fait, pour cet opérateur local, d'avoir répondu au marché en groupement, épargne aux conseillers en partie les tâches de reporting et de gestion de la facturation qui sont présentées comme lourdes<sup>25</sup>. Si les contraintes liées à l'irrégularité des flux sont communes, les

manières d'y faire face sont vécues de façons largement différentes par les conseillers d'OPP1, qui sont également en CDI. Au regard des caractéristiques de la structure et de la petite taille du marché à réaliser, embaucher pour suivre ces fluctuations est inenvisageable. Pour faire face à ces irrégularités, les conseillers d'OPP1 adaptent la prestation délivrée. Dans les périodes d'orientations massives, ils remplacent les rendez-vous individuels par des ateliers collectifs. Au cours de l'entretien, ils tiennent deux positions sur l'usage du collectif. Si en théorie, les conseillers rencontrés plaident pour des entretiens individuels (« *on reçoit les gens en individuel, c'est-à-dire qu'on les reçoit minimum une demi-heure. Ça peut aller jusqu'à une heure. Alors c'est moins rentable que de recevoir huit personnes, de faire un tour de table et de raconter sa vie devant tout de monde et de demander un peu scolairement à tout le monde "vous avez fait vos démarches" ?* »), ils admettent que, dans la pratique, face à un afflux de demandeurs d'emploi, ils organisent des « ateliers internes » et y trouvent dans ce cas certaines vertus (« *Quand on est 90, on organise ce que l'on appelle des ateliers internes [...] on organise des ateliers bilan pro, bilan perso et là on fait se rencontrer les gens et c'est très intéressant [...]. C'est très intéressant parce que ça met une dynamique en route, ça sort les gens de leur solitude. Ils se rendent compte qu'ils sont avec d'autres demandeurs d'emploi [...]. Donc, dans ces cas-là, on arrive à désengorger nos suivis comme ça aussi* » (OPP1)).

Les enjeux relatifs aux flux de demandeurs d'emploi orientés concernent l'équilibre économique de ces marchés et *in fine* la qualité des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi. En effet, le niveau de rémunération de prestations est qualifié de très faible par les prestataires, ce qui les conduit à tenter d'optimiser au maximum la mobilisation des conseillers embauchés. Les deux opérateurs étudiés adoptent, nous l'avons vu, des stratégies différentes face à l'irrégularité des flux qui renvoient en fait à leurs deux modèles économiques différents.

### **Qui sont les demandeurs d'emploi confiés aux OPP ? Un déversement qualitatif ?**

L'irrégularité des flux répond à une logique de déversement quantitatif. S'y ajoute une logique de déversement qualitatif. Selon OPP1, les conseillers de Pôle emploi leur confient les personnes « les plus gratinées », celles avec qui ils ne savent pas quoi faire.

25. Ils doivent cependant transmettre un certain nombre de documents (livrables, relevé de présence, etc.) à l'opérateur tête de groupement.

Cette orientation peut se faire, soit dès l'inscription à Pôle emploi, soit après une période d'accompagnement par un conseiller Pôle emploi lorsque ce dernier ne voit pas d'issue à cet accompagnement et souhaite que quelqu'un prenne le relais. Les conseillers d'OPP1 expliquent ces choix d'orientation par les latitudes plus grandes dont ils disposent par rapport à un conseiller Pôle emploi. Ils pourraient dire certaines choses de nature à lever les freins à l'emploi, ce qu'un conseiller ne pourrait pas faire. « *Monsieur, vous sentez mauvais, Monsieur vous avez un problème avec l'alcool [...] un conseiller Pôle emploi ne peut pas le dire* » (OPP1). Les conseillers OPP1 jugent plus largement que les conseillers Pôle emploi n'ont ni le temps, ni les compétences nécessaires pour accompagner les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Mais cette orientation plus qualitative conduit à des difficultés à accompagner certains profils, ce qui peut inciter les conseillers d'OPP1 à effectuer un tri au moment de l'adhésion de certains demandeurs d'emploi à la prestation : « *si une personne n'est pas en état de comprendre ce que je lui dis, de signer et de comprendre à quoi il s'engage, je n'en veux pas [...]. Je ne suis pas là pour juger. Je suis simplement là pour vérifier que la personne soit motivée, réellement motivée pour venir travailler* » (OPP1). Pour autant, il semble difficile de parler à proprement parler de logique d'écrémage<sup>26</sup> au sens où, comme l'ont indiqué les deux opérateurs rencontrés, les publics orientés par Pôle emploi ne sont pas toujours dans la cible définie par le marché, notamment le fait que les demandeurs d'emploi adressés doivent ne pas avoir de freins périphériques à l'emploi. La motivation du bénéficiaire et la liberté de choix constituent d'ailleurs des variables importantes dans la réussite d'un accompagnement externalisé<sup>27</sup>. Pour les conseillers, le refus de faire adhérer intervient lorsqu'ils estiment ne pas avoir les compétences pour réaliser l'accompagnement. Ils distinguent parmi le public reçu, les demandeurs d'emploi hors-cible de ceux qui seraient inemployables. Pour les conseillers d'OPP1, certaines personnes sont inemployables mais elles doivent, dans ce cas, être accompagnées pour obtenir une reconnaissance de leur handicap par exemple. Même s'ils estiment que ça ne devrait pas être à eux de le faire, ils ont déjà accompagné plusieurs demandeurs d'emploi dans cette démarche. Les conseillers d'OPP1 font état de très nombreux demandeurs d'emploi apeurés à l'idée d'être radiés.

Une des questions posées par l'externalisation de l'accompagnement réside dans la manière dont le contrôle est réalisé par l'opérateur. Les conseillers OPP1 reconnaissent interpréter les règles en fonction de leurs propres critères de justice. Ils signalent à Pôle emploi certains demandeurs d'emploi qui, à leurs yeux, ne sont pas suffisamment actifs dans la recherche d'emploi. Par ailleurs, ils font adhérer et « laissent tranquilles » des personnes dont ils estiment qu'elles n'ont aucune chance de retrouver un emploi, sans rapporter à Pôle emploi leur absence de recherche. Il peut s'agir soit de personnes pour lesquelles ils préparent un dossier de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), soit de personnes malades ou très proches de la retraite.

Cette attitude qui pourrait être qualifiée de « parquage » des demandeurs d'emploi est présentée comme juste par les conseillers.

Au regard de nos observations sur la gestion des flux et le profil des demandeurs d'emploi orientés, la logique d'usage des OPP comme variable d'ajustement aussi bien quantitative que qualitative identifiée dès la fusion<sup>28</sup> semble se poursuivre. Les conseillers de Pôle emploi orientent vers les OPP les demandeurs en fonction de l'état de leur portefeuille et parmi les demandeurs d'emploi orientés, ils choisissent les plus éloignés de l'emploi.

### Quelles méthodologies d'accompagnement et de placement ?

#### *L'accompagnement au risque de la psychologisation ?*

Au-delà d'un socle classique (définition d'une cible d'emploi, aide à la rédaction de CV, coaching pour passer un entretien), les modalités d'accompagnement des deux opérateurs divergent, ce qui est en partie lié à leur structuration distincte.

OPP2 est, comme on l'a indiqué, un opérateur national. Il revendique une philosophie d'accompagnement résumée par la phrase « nul n'est inemployable ». Et cela doit se traduire dans la méthode mise en œuvre par les conseillers : « *La méthode, c'est déjà d'y croire pour tout le monde quelle que soit la difficulté, la durée de recherche d'emploi. Donc ça fait partie de la méthode le fait d'être optimiste avec les candidats. La méthode, c'est d'avancer à chaque rendez-vous, dans le sens de la recherche pour aller vers une opportunité et de ne pas rester statique* » (OPP2). Les conseillers sont d'ailleurs

26. L'écrémage consiste à refuser de prendre en charge les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer cf. Grataudour C. et Mansuy M. (2006), « Service public et sous-traitance : la France au regard des expériences australiennes, britanniques et néerlandaises », *Travail et Emploi*, n° 108, octobre-décembre, p. 57-66.

27. Parent G., Sautory O., Desplat R. (2013), « L'accompagnement des demandeurs d'emplois : enseignements des évaluations », *Dares, Document d'études*, n° 178, décembre.

28. Vivés C. (2014) « Un enjeu au cœur des transformations du service public de l'emploi : externaliser le placement », *Connaissance de l'emploi*, n° 110, Mai 2014.

formés en arrivant dans la structure puis de façon permanente (5 jours de formation par an). OPP1, à l'inverse, est une structure locale où les conseillers apportent la singularité de leur parcours et les outils et méthodes glanés lors de leurs expériences professionnelles antérieures (analyse transactionnelle pour l'un des conseillers par exemple).

La structure ne semble pas équiper ses conseillers plus que ça. Ils sont laissés libres dans la gestion de leurs entretiens et ne revendiquent pas de méthode particulière. Cette différence se traduit dans ce que les conseillers racontent de leurs modalités d'interventions. Alors que, chez OPP2, les conseillers semblent proposer une démarche d'accompagnement sur le mode du « faire avec [le demandeur d'emploi] pour aller vers », les conseillers d'OPP1 à l'inverse semblent se focaliser, pour une part faute de ressources, sur une approche psychologisante.

« L'objectif du conseiller, c'est vraiment outiller la personne qui arrive pour qu'elle puisse réussir dans cette recherche d'emploi à mieux s'organiser, à mieux avoir les outils [...]. On va considérer que l'on est deux, on va multiplier ses chances d'y arriver. Le conseiller est là pour guider la personne, pour échanger des idées avec elle. La personne nous apprend aussi beaucoup d'elle-même, de son parcours, de ses envies et tout ça. Ça construit une relation qui permet que cela fonctionne » (OPP1). De ce point de vue, les conseillers d'OPP2 se rapprochent d'une dynamique de travail sur le projet conçu comme une « matière à travailler en continu » avec le demandeur d'emploi<sup>29</sup>. Chez OPP1, les conseillers parlent de leur casquette « d'assistante sociale » : « il y a un côté bienveillant dans l'individuel [...]. C'est là où nous, on se moque mutuellement de nous, on dit : 'tu es une bonne mère nourricière et moi un bon père nourricier', mais c'est ça le côté bienveillant [...]. Notre éthique de conseiller en insertion professionnelle passe aussi par le côté assistante sociale, psychologue, confident » (OPP1). On peut faire l'hypothèse que cette psychologisation émerge pour plusieurs raisons : le faible cadre organisationnel offert par la structure pour outiller et équiper les conseillers<sup>30</sup>, le temps d'accompagnement plus long qui transforme le rapport au demandeur d'emploi sur un registre d'intervention hérité du passé<sup>31</sup>, le manque de prise sur la réalité de l'emploi qui conduit à renforcer une approche individuelle centrée sur les « pathologies » du demandeur d'emploi<sup>32</sup>. D'après les conseillers d'OPP1, l'essentiel de leur intervention porte sur le savoir-être.

Ils estiment que quatre demandeurs d'emploi sur cinq qu'ils reçoivent ont un problème de comportement et non pas d'emploi. Leur travail consisterait à révéler aux demandeurs d'emploi ce qui freine leur accès à l'emploi et à les faire changer (candidat prétentieux, mauvaise présentation de soi, etc.).

### *Jusqu'où se distinguer de Pôle emploi dans les démarches de placement ?*

Les conseillers d'OPP2 comme ceux d'OPP1, même s'ils peuvent avoir des sensibilités différentes, ne sont pas spécialisés sur un côté de la relation d'emploi : les conseillers accompagnent les demandeurs d'emploi et gèrent dans le même temps la relation à l'entreprise. C'est d'ailleurs pour OPP2 le sens même de la notion d'accompagnement : « ce n'est pas deux casquettes indistinguables, le métier de conseiller tel qu'il est aujourd'hui c'est ça. L'accompagnement n'est pas différent de la relation entreprise. La relation entreprise pour nous fait partie de l'accompagnement ». Sur les programmes TVE et CSP, la recherche d'emploi est au cœur de la prestation. Après une phase de préparation du candidat (confirmation du projet, travail sur le CV, sur l'entretien) vient une phase dédiée à « l'exploration du marché ».

Dans les stratégies de prospection et les modalités de contact avec les entreprises, les conseillers des deux structures oscillent entre le fait de revendiquer un lien avec Pôle emploi tout en s'en distinguant. Chez OPP2 comme chez OPP1, quand un premier contact est pris avec l'entreprise, il importe de pouvoir être identifié de façon assez simple par les entreprises et, de ce point de vue, se revendiquer comme un organisme travaillant avec Pôle emploi permet d'engager une discussion sans rentrer trop dans les détails : « Il se trouve que Pôle emploi, c'est l'organisme le plus connu dans le domaine de la recherche d'emploi. C'est pour que les personnes nous identifient facilement. En fait, souvent les employeurs ne savent pas ce que sont les structures d'accompagnement, donc parler de Pôle emploi les aide à visualiser, à mieux comprendre qui on est et comment on peut travailler avec eux » (OPP2) - « Je joue la carte du prestataire Pôle emploi, donc les gens entendent "Pôle emploi", ils vous écoutent » (OPP1).

Dans le même temps, les conseillers s'écartent ensuite de la référence à Pôle emploi quand ils entrent plus avant dans la relation avec l'entreprise. Ils mettent alors

29. Vivés C. (2014) « Un enjeu au cœur des transformations du service public de l'emploi : externaliser le placement », *Connaissance de l'emploi*, n° 110, Mai 2014.

30. Divay S. (2009), « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi : les pratiques des conseillers sont-elles novatrices », *Travail et emploi*, n° 119 – juillet-septembre, p. 37-49.

31. Divay S. (2008), « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, 2008/2 n° 17, p. 55-66.

32. Benarrosh Y. (2000), « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, n° 81, janvier, p. 9-26.

en scène la plus-value qu'ils peuvent apporter par rapport à l'opérateur public : une relation plus suivie avec l'entreprise, un service plus personnalisé, la possibilité de préciser une demande dans la formulation d'une offre que Pôle emploi ne validerait pas : « *quand l'entreprise diffuse une offre d'emploi [via poleemploi.fr] il y a plein de critères qu'elle ne peut pas mettre [...]. Et puis surtout quand elles diffusent une offre sur Pôle emploi, déjà vous passez par le service des employeurs, ça prend trois plombs et puis ensuite il peut y avoir 20, 100, 25 candidatures. Il n'y a pas de tri qui est fait. Donc l'employeur, il reçoit ça, il est submergé* » (OPP1). Les conseillers disent ainsi parvenir à obtenir des offres de la part des entreprises en raison de leur positionnement spécifique. L'intérêt des entreprises de recourir à leurs services tiendrait à une réactivité présentée comme supérieure à celle de Pôle emploi et du temps supérieur dont ils disposent pour renseigner les employeurs (notamment sur les avantages fiscaux). L'image alors évoquée pour qualifier le travail engagé vis-à-vis d'une entreprise est celle des agences d'intérim, « *quelque part on joue le rôle d'une agence d'intérim gratuite* » (OPP2).

**Des pratiques d'intermédiation prises en tension entre la tentation d'être des « caisses enregistreuses » des exigences des recruteurs et faire de l'intermédiation « active »**

Côté méthode de prospection, on retrouve la distinction entre OPP2 et OPP1 mise en avant sur l'accompagnement : OPP2 revendique une méthode, une stratégie, moins présente chez OPP1. Les conseillers d'OPP1 ne présentent pas leurs stratégies de prospection de manière formalisée. Ils travaillent aussi bien avec des TPE locales qu'avec des grands groupes avec qui ils ont signé des partenariats ou en mobilisant les réseaux économiques qu'ils se sont constitués (avec le MEDEF par exemple). Pour OPP2, la cible privilégiée est constituée par les PME. Et il s'agit pour les conseillers de partir d'offres existantes et d'accompagner au maximum les candidatures des demandeurs d'emploi : « *on fait très peu de mises en relation brutes, c'est-à-dire qu'on n'appelle pas l'entreprise au hasard. On ne fait pas de la prospection dans le dur parce que ça donne peu de résultats au final. Par contre, effectivement on part des offres. Soit des offres auxquelles les candidats ont déjà répondu et pour lesquelles on va essayer d'entraîner un RDV. Sinon, des offres qui viennent d'être publiées* » (OPP2). Il s'agit pour eux de faire du « placement

direct », c'est-à-dire « *d'identifier l'entreprise et pouvoir faire de la relance directement auprès de l'employeur pour positionner notre candidat et provoquer plus facilement un entretien* ». OPP2 puise aussi largement dans les démarches effectuées par les candidats. Il leur est d'ailleurs demandé de venir à chaque entretien avec cinq offres ou cinq contacts d'entreprises. En dehors des appels qui peuvent être faits lors des RDV avec les candidats, un temps spécifique et collectif est dédié chaque semaine à la relation à l'entreprise, ce qui permet de mutualiser les contacts et de motiver les conseillers pour cette tâche jugée difficile. La méthode semble beaucoup moins formalisée chez OPP1, ce qui peut en partie s'expliquer par la taille plus réduite de la structure et la très grande autonomie qui semble être laissée aux conseillers.

Du fait de leur positionnement ambigu vis-à-vis de Pôle emploi, les conseillers ont des pratiques d'intermédiation qui varient. Acceptant toutes sortes de demandes des entreprises (y compris des critères discriminatoires dans les demandes formulées), le risque est alors pour les conseillers de devenir des « preneurs d'ordre des entreprises » pour reprendre le terme de Delfini et Demazière (2000)<sup>33</sup>. Pour autant, comme les conseillers cherchent à placer les demandeurs d'emploi (une partie de leur rémunération est conditionnée au retour à l'emploi durable), ils accordent une attention particulière pour que les demandes que les entreprises expriment soient cohérentes avec les spécificités de leur portefeuille de demandeurs d'emploi : « *Notre objectif à nous, ce n'est pas de placer à tout prix, c'est de placer la bonne personne. Ça ne sert à rien, sinon on la retrouve dans le dispositif* » (OPP1). Les conseillers peuvent alors glisser vers une posture d'intermédiation « active » telle que la définissent Delfini et Demazière (2000, p. 30) : « *les deux acteurs, agents et employeurs coopèrent afin de définir les caractéristiques des offres d'emploi à déposer. La connaissance par des agents aussi bien des demandeurs d'emploi que des entreprises de leur secteur leur permet de négocier le profil des offres avec l'employeur. L'intermédiation ne se limite plus seulement à fournir l'information, elle devient "active" (Vincens, 1988) dans le sens où elle contribue à la formation d'une relation d'emploi en modifiant les caractéristiques initiales de l'emploi offert* ». Chez OPP2, cela se traduit par un accompagnement des candidatures faites auprès de l'entreprise : « *On a le conseiller qui appelle, qui explique, qui connaît son candidat, qui connaît ses points*

33. Delfini C. et Demazière D. (2000), « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et emploi*, n° 81 – janvier, p. 27-40.

forts. Bien souvent, dans la grande majorité des cas, on obtient quelque chose et c'est tout l'enjeu.

Le placement direct permet ça : ça permet de lever aussi les freins chez l'employeur qui existent et qui n'ont peut-être pas toujours lieu d'être » (OPP2).

C'est aussi le développement d'une expertise sectorielle qui conduit les conseillers à moduler leurs pratiques en fonction du poste recherché : « on ne va pas travailler de la même manière avec une assistante administrative qu'avec un chauffeur livreur parce que le marché n'est pas le même. Je prends un autre exemple : on va travailler avec quelqu'un qui est dans le bâtiment ; le cv dans le bâtiment pourquoi pas, aller sur le terrain, se présenter directement au chef de chantier, rencontrer les personnes sur le chantier sera beaucoup plus utile.

Ça va dépendre du besoin, du projet, de combien il y a d'offres sur le marché, est-ce que c'est plutôt du marché caché ou du marché ouvert (...). Tout ça va définir derrière la stratégie mise en place. On parle vraiment de stratégie, on met en place une stratégie par candidat. Il y en a qui se recouvre évidemment, mais ça dépend » (OPP2). Cette connaissance pour le conseiller des marchés du travail s'appuie sur des éléments de cadrage socio-économique (production des observatoires de branche, enquêtes BMO, presse locale), mais avant tout sur des connaissances capitalisées dans le travail effectué avec les candidats : « quand on parle de données locales, pour moi le meilleur moyen de savoir ce qu'il se passe au niveau local, c'est justement d'être avec les candidats, en train de chercher des offres, en train de chercher des entreprises [...]. Je sais qu'il y a deux fleuristes qui cherchent un fleuriste en ce moment et qui ne trouvent pas. Voilà, c'est comme ça que l'on a les infos, en allant les chercher » (OPP2).

Chez OPP1, cette intermédiation « active » se traduit par le fait de soutenir certains profils de demandeur d'emploi ou de réguler des comportements d'entreprises d'intérim. OPP1 présente les agences de travail temporaire comme des employeurs avec qui des relations spécifiques sont établies. Ce sont les agences d'intérim qui les prospectent pour faire leur CV-thèque. Les conseillers d'OPP1 rencontrent chacune d'elles pour présenter la structure, comprendre les demandes de l'agence et établir une méthode de travail commune. Les conseillers d'OPP1 demandent des retours sur les candidats envoyés. Une fois la relation de confiance établie (grâce notamment à l'envoi de candidats de qualité), ils peuvent forcer la main de l'agence pour déléguer un demandeur d'emploi qu'ils ont en portefeuille. Les relations s'interrompent lorsqu'ils ont l'impression que l'agence ne « respecte » par leur candidat : les faire déplacer pour ne finalement pas les déléguer, faire preuve d'un niveau d'exigence injustifié,

etc. Pour OPP1 comme pour OPP2, dans cette seconde posture, ce qui se joue est le fait de construire des relations de long terme avec l'entreprise. C'est par le contact régulier avec les entreprises que les conseillers d'OPP2 ou d'OPP1 se permettent d'appuyer une candidature, peuvent prendre le risque avec un candidat car ils ont déjà réussi un recrutement pour l'entreprise. « L'activité d'intermédiation est [alors] inscrite dans une temporalité qui dépasse très largement la satisfaction d'une offre particulière, mais renvoie à la construction progressive de la régulation locale de l'emploi » (Delfini et Demazière 2000, p. 36).

### Quels liens avec le territoire ?

#### *Chez OPP2, une implantation territoriale relative*

Si OPP2 connaît bien le tissu des entreprises locales, ses liens avec d'autres prestataires sont assez limités. Hormis Pôle emploi et les agences d'intérim, peu de relations se sont nouées avec des opérateurs du SPE. Comme le résume un conseiller : « on aura plutôt des contacts privilégiés avec les entreprises qu'avec les autres acteurs locaux, c'est une question de besoins ». Centré sur des prestations d'accompagnement à l'emploi, OPP2 « n'accompagne pas socialement » les demandeurs d'emploi. Si, en fonction des réalités rencontrées, les conseillers peuvent être amenés à donner des adresses pour résoudre certaines difficultés (logement, santé ...), « on ne va pas aller plus loin, on ne va pas se mettre en contact nous-mêmes avec l'assistante sociale ou la police ». Pour OPP2, le territoire n'apparaît pas comme un territoire saturé où les structures se concurrenceraient entre elles : « On ne ressent aucune concurrence, d'ailleurs on connaît très peu les autres prestataires, les autres prestations du secteur ».

Cela tient aussi pour une part à son choix de privilégier plutôt les relations avec les petites entreprises qui sont moins sollicitées et le fait que, dans leur prospection, les conseillers ne sont pas tenus de s'en tenir à un périmètre géographique précis, à partir du moment où le candidat est mobile.

#### *OPP1, Une forte implantation territoriale*

OPP1 se présente comme un acteur fortement ancré sur le territoire. Une des différences d'ancrage tient à ce qu'OPP1 est une structure unique présente sur deux sites (les conseillers sont présents sur les deux sites) et non pas un opérateur national au sein duquel les conseillers sont mobiles. OPP1 connaît les structures du SPE du territoire, particulièrement Pôle emploi et Cap emploi. Ils travaillent avec la MDPH et le conseil général. Lorsqu'ils ont identifié une personne, « ils ne la

---

lâchent » plus. La proximité avec les conseillers Pôle emploi est présentée comme forte. Les contacts seraient quasi quotidiens. Ils l'expliquent par l'implantation ancienne sur le territoire mais également par le fait qu'ils étaient prestataires de Pôle emploi pour des « ateliers inscriptions » pour limiter l'engorgement au plus fort du pic d'inscription des demandeurs d'emploi. Contrairement au cahier des charges, ils contactent directement les conseillers référents des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent et leur envoient parfois les bilans d'accompagnement lorsque le conseiller le demande. Les échanges avec les conseillers Pôle emploi interviennent à différents moments de l'accompagnement : parfois en amont de l'orientation, un agent Pôle emploi demande conseil sur la pertinence

de l'envoi de certains demandeurs d'emploi ou prévient qu'il souhaiterait que le demandeur d'emploi soit accompagné par l'un ou l'autre conseiller. La très grande proximité invite à qualifier la relation de sous-traitance entre Pôle emploi et OPP1 de manière différente de celle qui lie Pôle emploi et OPP2. Leurs relations de proximité les conduisent à obtenir certaines coordonnées des employeurs.

Alors qu'OPP1 était initialement implanté sur trois communes, un des sites a été abandonné parce que jugé comme étant une « zone désespérée » tant du point de vue des profils des demandeurs d'emploi (qui seraient présents pour la nième fois sur des programmes d'accompagnement) que de l'accessibilité de la zone (« cul de sac » sans transport en commun) et de la situation de l'emploi. ■

## FICHE 2

## CAP EMPLOI

Les Cap emploi ont vu leur rôle redéfini par la loi du 11 février 2005 (Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées). Ces structures existaient, sous des noms différents, depuis la loi du 30 juin 1975 (Loi sur l'orientation en faveur des personnes handicapées). Initialement qualifiées d'EPSR (Equipe de Préparation et de Suite au Reclassement), puis d'OIP (Organisme d'insertion et de placement), elles ont été définies par la loi de 2005 comme des OPS (Organismes de Placement Spécialisés). La dimension placement a donc été progressivement renforcée. L'intitulé Cap emploi est né en 2000, suite à la fusion de deux réseaux associatifs - Unith et Ohé Prométhée - qui géraient ce type de structure. Dans le prolongement de la loi du 28 juillet 2011 réaffirmant le rôle déterminant des organismes de placement spécialisés conventionnés « Cap emploi », une confédération rassemblant ces deux réseaux a été créée : la Confédération Handicap et Emploi des Organismes de Placement Spécialisés (CHEOPS).

Les Cap emploi ont pour mission d'accompagner les entreprises tout comme les personnes handicapées « engagées dans une démarche active d'emploi » en milieu ordinaire. Ces structures ont donc une « double caquette » puisque leur offre de service s'adresse tout autant aux entreprises qu'aux personnes handicapées. Le réseau national des Cap emploi compte aujourd'hui 107 organismes conventionnés financés par l'Agefiph (Association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés), le Fiphfp (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique) et par Pôle emploi.

Parmi les acteurs du champ du handicap, la particularité des Cap emploi est de recevoir du public ayant une reconnaissance de travailleur handicapé et cherchant à s'insérer en milieu ordinaire. Il s'agit plus précisément des titulaires d'une Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) avec mention « Marché du Travail » délivrée par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), des titulaires d'une Allocation pour adultes handicapés (AAH), des titulaires d'une pension d'invalidité (dont l'invalidité réduit d'au moins de 2/3 leur capacité de travail ou de gains), des titulaires d'une carte d'invalidité, des victimes d'accidents du travail ayant entraîné une incapacité

égale à au moins 10 %, des titulaires d'une rente, ou des pensionnés de guerre ou assimilés. Toutes ces personnes sont éligibles à la loi de 2005 et peuvent bénéficier de l'OETH (Obligation d'emploi de travailleur handicapé). Celle-ci stipule que tout employeur occupant au moins 20 salariés depuis plus de 3 ans est tenu d'employer des travailleurs handicapés dans une proportion de 6 % de son effectif total. La loi de 2005 a étendu cette obligation, introduite par la loi de 1987, à la fonction publique. Les établissements ne remplissant pas, ou que partiellement, cette obligation doivent s'acquitter d'une contribution à l'Agefiph.

**Sources mobilisées :**

Sur chacun des deux territoires, la directrice d'un Cap emploi a été interrogée. Nous intégrons également dans cette fiche la participation à une journée d'information sur le handicap qui s'est tenue sur le territoire 2, ce qui a permis de rencontrer une grande partie des acteurs du champ du handicap.

Cette fiche s'appuie également sur un précédent terrain réalisé auprès de trois Cap emploi, ce qui a permis de confirmer un certain nombre d'éléments.

Par ailleurs, la réalisation de cette fiche s'est appuyée sur une revue de littérature portant sur la question des travailleurs handicapés, l'accompagnement de ce public, et les évaluations existantes sur les Cap emploi et le partenariat renforcé avec Pôle emploi.

A aussi été prise en compte une des séances du séminaire qui a accompagné cette recherche portant sur la présentation, par Olivier Jugand, d'une étude réalisée par Pôle emploi sur le suivi des demandeurs d'emploi orientés par Pôle emploi vers Cap emploi. Cap emploi territoire 1 est une structure qui existe depuis 1983, « tournée vers l'entreprise » dès son origine. L'agence étudiée fait partie d'un réseau de trois structures dans le département, réseau qui compte une trentaine de salariés. Dans chaque agence, on trouve un responsable, quatre conseillers en recrutement, une conseillère en formation, un secrétariat. Pour l'ensemble du département, il y a aussi une personne dédiée à la VAE (Validation des acquis de l'expérience) et une personne dédiée à la question des handicaps psychiques.

Cap emploi territoire 2 fait partie d'un réseau regroupant les trois Cap emploi du département. Un certain nombre de tâches et de fonctions sont mutualisées et gérées par le siège départemental

(RH, budget, prospection des grandes entreprises, etc.). Le personnel de l'agence rencontrée est composé de quatre chargés de mission (en CDI) et bientôt d'un cinquième, de deux personnes à l'accueil (en CAE) et de deux personnes à la cellule rendez-vous qui se consacrent à la convocation aux informations collectives des listes de demandeurs d'emploi (DE) envoyées par Pôle emploi (PE).

### **Cap emploi : un accompagnement vers l'emploi qui conduit les conseillers à sélectionner les travailleurs handicapés et à mobiliser des prestations dans une logique de parcours séquentiel linéaire**

Les conseillers Cap emploi font de l'accompagnement individualisé dans l'optique d'un accès rapide à l'emploi des travailleurs handicapés (TH) ayant une reconnaissance en milieu ordinaire (les DEBOE – Demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi) donnée par la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées)<sup>34</sup>. Les conseillers se positionnent donc dans une logique de « placement ». Comme le souligne la directrice du Cap emploi du territoire 1 : « *on n'est pas sur l'aspect social, on est vraiment sur la démarche "emploi", c'est-à-dire pour accéder à l'emploi. S'il y a des problématiques périphériques qui empêchent le ... il faut que les choses soient réglées en amont* ». Cap emploi n'a donc pas vocation à accompagner tous les TH. Or, comme la notion de « travailleurs handicapés » en général est associée aux Cap emploi, ils reçoivent beaucoup de public, ce qui les oblige à faire du tri.

#### **L'importance de la sélection et du tri en amont de l'accompagnement proposé par Cap emploi**

Les TH sont orientés vers Cap emploi via deux principaux canaux :

- Dans le cadre de la convention de co-traitance avec Pôle emploi qui est en train de devenir une convention de partenariat renforcée (voir *infra*),
- De façon plus « spontanée », via notamment du bouche à oreille sur la base des conseils de personnes ayant été accompagnées antérieurement par ces structures ou via d'autres structures comme les missions locales, des dispositifs d'accompagnement dans le RSA, la MDPH ...

Les critères sur lesquels se fondent ces orientations ne sont pas toujours cohérents avec l'action des Cap emploi visant un retour direct à l'emploi en milieu ordinaire<sup>35</sup> pour les bénéficiaires de la loi de 2005. Les structures mettent donc en place un « sas » pour dresser un premier état des lieux de la situation de la personne et la réorienter, si nécessaire, vers un autre partenaire. Sur le territoire 2, par exemple, ce sas prend la forme de réunions d'information collective qui visent à décrire l'offre de service de Cap emploi et à tester la motivation des participants. Cette étape conduit à ne garder qu'une personne sur deux : « *aujourd'hui c'est un peu compliqué, comme il n'y a pas de diagnostic en amont, il y a beaucoup de déperdition. J'observe que sur 10 candidats [informés de la tenue d'une réunion], j'orienterai huit auprès des chargés de mission. Sur ces huit, j'en ai trois qui sont réorientés* ». Suit, ensuite, un entretien de diagnostic où il s'agit d'évaluer la proximité de la personne avec le marché du travail (son état de santé, niveau de français, le réalisme de son projet professionnel, etc.) et sa motivation. Cette phase commune aux deux structures enquêtées peut conduire à un nouveau tri si la personne à « trop de freins périphériques » à lever ou ne semble pas assez « motivée » : « *Ce n'est pas une obligation d'être accompagné par Cap emploi. Nous on insiste vraiment, leur réussite c'est vraiment une motivation. Si aujourd'hui, ils pensent qu'ils ne sont pas prêts à se confronter au monde professionnel, on ne peut pas enclencher de démarche. On leur fait bien comprendre que la motivation, c'est une part importante dans leur accompagnement* » (territoire 2). Comme le résume la directrice : « *On critérise vraiment dans le sens où on ne peut pas se permettre d'accompagner des personnes avec lesquelles on sait qu'il n'y aura pas d'issue* ». Ce tri peut conduire à des réorientations vers d'autres partenaires pour assurer à la personne des étapes préalables avant de revenir vers un accompagnement Cap emploi : « *il y a des fois d'autres choses à régler en amont avant d'être prêt à aller sur le marché de l'emploi. Donc, selon les difficultés, on peut par exemple les mettre sur un chantier d'insertion, qui permet pour les personnes qui sont éloignées de l'emploi depuis longtemps de reprendre des repères [...]. Ces étapes-là sont nécessaires pour certaines personnes. On sait que, c'est l'étape nécessaire pour aller derrière, sur un emploi,*

34. Cette structure départementale a été définie comme une structure pivot dans la loi du 11 février 2005. Les MDPH fonctionnent comme un guichet unique et sont chargées de l'information et l'orientation des TH en s'appuyant sur une équipe pluridisciplinaire. Elles constituent le point de départ du parcours d'accompagnement des personnes handicapées. En cas d'octroi de la RQTH, la MDPH assure le relais vers le « milieu d'insertion » adéquat : milieu protégé ou milieu ordinaire. Concernant le milieu ordinaire, elle peut orienter le TH vers : 1) des possibilités de formation via la mobilisation de l'État, la Région, l'Agefiph ou Pôle emploi ; 2) l'accompagnement vers l'emploi en l'orientant vers Pôle emploi ou Cap emploi ; 3) les acteurs du maintien dans l'emploi notamment les Sameth (services d'appui au maintien dans l'emploi).

35. Comme le souligne la directrice du territoire 1, Cap emploi est là pour accompagner « les personnes qui sont reconnues "travailleurs handicapés" dont le handicap est un frein au retour à l'emploi. C'est la définition de la convention. C'est le handicap qui est la difficulté de la reprise d'emploi ».

*je dirais, plus classique. Pour d'autres, ce n'est pas cette étape-là non plus. C'est-à-dire que pour d'autres, il y a des problématiques sociales qui sont à régler avant d'aller sur le marché de l'emploi. Pour d'autres, ça va être des problématiques de santé, c'est-à-dire que l'état de santé n'est pas stabilisé » (Territoire 1).*

### **Le modèle d'accompagnement : distribuer des prestations dans une logique de parcours séquentiel linéaire**

Une fois ce tri préalable opéré, les conseillers accompagnent les TH dans une logique que l'on peut qualifier de séquentielle linéaire<sup>36</sup>. L'accompagnement est pensé comme une succession d'étapes à respecter pour conduire *in fine* vers un retour à l'emploi. Le parcours type pourrait se décrire de la façon suivante : Diagnostic individuel « sur les capacités fonctionnelles à être mobilisable à l'emploi » → définition du projet professionnel « réaliste » → formation → appui à la recherche d'emploi → placement → intégration via un suivi éventuel en entreprise durant 6 mois. Ces étapes sont définies et réajustées lors d'entretiens entre le conseiller et le TH. Le conseiller s'appuie beaucoup sur son diagnostic initial pour guider dans le choix de parcours à proposer à la personne. Comme le soulignent les deux responsables de structure, ce diagnostic se fait « sur du déclaratif » (absence d'exams médicaux). A chaque étape, le conseiller mobilise des outils, notamment les PPS (les prestations ponctuelles spécifiques) : « *on a plein d'outils à disposition, on a une palette très large, tant d'un point de vue des partenaires, que des moyens, et à nous d'aller sur la bonne option pour la personne, pour qu'effectivement, il y ait une cohérence sur le parcours professionnel, et qu'il y ait effectivement quelque chose qui soit progressif et qui l'amène sur un marché... je dirais, une pérennisation de sa situation, au niveau de l'emploi* » (Territoire 1). Les durées de parcours des TH peuvent aller jusqu'à deux ans (durée maximum précisée dans le cahier des charges des Cap emploi).

Les étapes du parcours et la mobilisation des outils utilisés sont relativement normées. Ils relèvent d'un processus défini dans la convention des Cap emploi. Leur offre de service est composée pour le versant « accompagnement des TH » de quatre phases : SPH1 (Évaluation et diagnostic), SPH2 (Elaboration et/ou validation du projet professionnel), SPH3 (Définition

et mise en œuvre d'un projet de formation), SPH4 (appui à l'accès à l'emploi)<sup>37</sup>. Dans la pratique, si le conseiller respecte ces phases, beaucoup des prestations mises en œuvre sont réalisées en externe en prenant appui soit sur des prestations ponctuelles spécifiques (appelées PPS) financées par l'Agefiph, soit sur des prestations « piochées » chez les partenaires (mission locale, Pôle emploi). Cet appui sur des prestations externes peut s'expliquer, pour une part, par la taille importante des portefeuilles des conseillers (environ 200 TH par chargé de mission dans les structures enquêtées).

Au final, en matière d'accompagnement, les Cap emploi semblent fonctionner comme un « ensemblier », une « gare de triage », qui ferait passer les DEBOE accompagnés dans un ensemble de prestations dans une logique séquentielle linéaire pour les reconvertir.

### **Un modèle d'accompagnement pris en tension entre le modèle social du handicap et une logique d'activation**

La loi de 2005 s'inscrit dans une réorientation de la politique en faveur du handicap commune à la plupart des pays européens. Cette réorientation est marquée, d'une part, par la montée du modèle social du handicap et, d'autre part, par une volonté d'activation. Concernant le modèle social du handicap, la loi de 2005 met l'accent sur la question de l'environnement au sein duquel évolue une personne handicapée, soulignant que c'est cet environnement qui induit les situations de handicap. Il convient alors de traiter la question du handicap non plus par rapport à une situation individuelle, mais en travaillant la situation individuelle au regard d'un contexte particulier qui devient plus ou moins capacitant<sup>38</sup>. Dans le même temps, l'impératif d'activation conduit au contraire à porter le regard sur l'individu uniquement en conditionnant l'aide octroyée à son engagement et son implication dans le processus d'accompagnement proposé.

Les Cap emploi rencontrés semblent pris en tension entre ces deux logiques.

Côté modèle social du handicap, cela les conduit à mettre l'accent sur l'environnement de travail et donc à chercher à aménager le poste de travail, à considérer qu'une personne peut retrouver des capacités de travail si elle se réoriente professionnellement, d'où un travail fait sur le projet professionnel en vue d'une « reconversion professionnelle ».

36. Nous reprenons ici une expression mobilisée par le groupe de travail TARMAC (2013) « Appui au recrutement et médiation pour l'emploi », DGEFP, juin-septembre. Cette expression désigne les logiques d'accompagnement qui font de la levée des freins à l'emploi un préalable à la recherche d'emploi et au contact d'un demandeur d'emploi avec l'entreprise.

37. Annexe 1 de la convention Cap emploi, service aux personnes handicapées, [www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf](http://www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf)

38. Comme le souligne Rohmer et Louvet : « Le handicap n'est plus considéré comme un attribut de la personne, mais comme une construction psychosociale complexe relevant de jugements et de conduites se référant à des représentations élaborées à partir d'un ensemble de normes » (p. 63). Rohmer O. et Louvet E. (2006), « Être handicapé : quel impact sur l'évaluation de candidats à l'embauche », *Le travail humain*, 2006/1, vol. 69, p. 49-65.

Côté activation, les structures centrent leur regard sur la personne, sa motivation, sa proximité au marché du travail et n'hésitent pas à faire du tri (cf. 1.1). Ce tri n'est pas sans lien avec les impératifs de *reporting*<sup>39</sup> et les modes de financement des structures, ce que souligne l'ONFRIH : « *le financement des OPS [organismes de placement spécialisés] par l'Agefiph est largement déterminé par le nombre de placements, de sorte que ces organismes ont intérêt à chercher un objectif quantitatif et à s'attacher au placement des personnes les plus facilement employables* »<sup>41</sup>. La logique d'activation conduit aussi beaucoup de structures à privilégier l'accès au marché du travail des TH via une étape de formation, plus ou moins justifiée par une logique de reconversion professionnelle. « *Q° : Ce que je comprends bien c'est qu'il y en a qui passent par l'étape de formation, mais ce n'est pas systématique en fait ?* » Directrice territoire 2 : « *Ce n'est pas systématique. Je le préconise parce qu'en fait ils sont en reconversion, donc c'est important. Je leur dis "travailleur handicapé ou pas travailleur handicapé, les entreprises aujourd'hui ce qu'elles veulent, c'est un minimum de formation"* ».

La formation conduit à mettre l'accent sur des déterminants individuels. Or plusieurs études ont souligné que la formation n'était pas forcément la variable la plus explicative de la situation de chômage de personnes handicapées<sup>42</sup>.

### **Une relation aux entreprises spécifique - comparée aux autres acteurs du SPE - qui produit, pour une part, une forme d'intermédiation « passive »**

Des deux côtés du « marché du travail », les Cap emploi semblent bénéficier d'un accès assez direct à l'offre et à la demande. Comparées à d'autres intermédiaires<sup>43</sup>, ces structures ne semblent pas avoir de problème de sourcing ou de prospection, comme si les demandeurs d'emploi et les offres leur arrivaient « spontanément ». Cela tient, pour une part, au fait que Cap emploi est une structure identifiée comme étant

l'acteur s'occupant des DEBOE (demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi).

### **Un accès peu contraint à l'offre et à la demande de travail**

Comme cela a été souligné, les demandeurs d'emploi arrivant à Cap emploi peuvent soit se présenter « spontanément », car ils ont entendu parler de la structure par un autre acteur (Structure RSA, mission locale, assistantes sociales ...), soit arriver via Pôle emploi dans le cadre de la convention de co-traitance. Les Cap emploi ne semblent donc pas avoir de problème sourcing, mais plutôt un enjeu de tri.

Du côté des entreprises, là aussi beaucoup d'entre elles semblent contacter les Cap emploi dans l'optique de répondre à leur obligation d'embauche d'un TH. Les deux directrices de structures mentionnent « *que spontanément les entreprises nous envoient des offres* ». L'une d'elle (territoire 1) estime qu'une bonne moitié des offres répertoriées par les conseillers viennent d'appels directs d'entreprises, c'est-à-dire sans démarche de prospection. Pour autant, ce canal semble se tarir. Comme le soulignait la directrice du territoire 1, une bonne partie des entreprises de plus de vingt salariés commencent à satisfaire à leur obligation d'embauche d'un TH.

En dehors des entreprises, des opportunités de placement sont proposées par les autres acteurs du territoire qui, pour certains, gèrent des dispositifs ciblant spécifiquement le public des TH. Ainsi, les entreprises de travail temporaire (ETT) ou les acteurs de l'IAE (Insertion par l'activité économique) tapent à la porte des Cap emploi pour « récupérer » du public TH : « *Sur le travail temporaire, eux nous sollicitent pour vendre une prestation aux entreprises. Mais comme ils n'ont pas forcément le public, alors ils ont besoin de nous* » « *[les acteurs de l'IAE] ont des enveloppes qui sont dédiées [à des TH], si sur un entretien ils savent qu'ils ont besoin d'un TH ils nous disent. Après, le TH peut être aussi au RSA, donc il peut rentrer dans les deux cases* » (territoire 1).

39. Pour chaque phase d'accompagnement des critères sont à respecter. Par exemple dans la phase SPH1, il est indiqué que « le diagnostic est enclenché dans un délai maximal de 20 jours après l'analyse de la demande. Ce délai est ramené à 15 jours pour les personnes orientées par Pôle emploi dans le cadre du suivi délégué », dans la phase SPH4, il faut effectuer « un bilan dans les trois mois à partir de l'initialisation des premières recherches pour faire un point sur les démarches entreprises par la personne ». Source : Annexe 1 de la convention Cap emploi.

40. Voir Fretel A., Le Boulter S., Prince L. (2011), L'accompagnement professionnel vers l'emploi – Etude évaluative de l'axe 1 et 2 de la convention État/Agefiph 2008-2011, Rapport pour le Comité de suivi de la convention, août, notamment p. 102 et 103, les risques d'écrémage des personnes accompagnées en lien avec les impératifs de reporting.

41. ONFRIH (2011), Rapport triennal de l'Observatoire national sur la formation, la recherche et d'innovation sur le handicap, La Documentation française, mai, p. 162. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000304/0000.pdf>

42. Le taux de chômage de la population reconnue handicapée a une caractéristique propre : le taux de chômage n'est pas décroissant avec le niveau de diplôme. Autrement dit, pour cette population, le diplôme n'a pas d'effet protecteur. Comme le souligne la DARES, « Il est possible qu'aux yeux des employeurs une personne handicapée se caractérise moins par son niveau de diplôme que par la nature de son handicap et les limitations éventuelles qu'elle peut rencontrer dans le type et la quantité de travail qu'elle peut accomplir ». L'accès à l'emploi des TH ne peut donc se limiter à une politique visant à renforcer leur niveau de formation. L'approche concomitante auprès des employeurs semble essentielle. DARES (2011), « La situation sur le marché du travail en 2008 des personnes ayant une reconnaissance administrative de leur handicap », Dares Analyses, n° 40, juin.

43. On pense notamment aux agences d'emploi (Entreprises de travail temporaire) ou aux OPP (opérateurs privés de placement) et aux organismes de formation. Cf. fiches acteur correspondantes.

### **Une relation aux entreprises dont un volet est indépendant d'un enjeu direct d'intermédiation**

La particularité des Cap emploi, comme cela a été rappelé en introduction, est d'avoir une « double casquette » avec une offre de service adressée aux entreprises et une offre de service adressée aux DETH. « Notre mission est autant de rencontrer les entreprises que les personnes » (territoire 1).

L'offre de service adressée aux entreprises se décompose en deux volets : SE1 et SE2.

Le volet SE1 conduit les conseillers de Cap emploi à mener « des actions partenariales » sans que l'employeur n'ait « nécessairement à ce stade de projet de recrutement avéré ». Seul le second volet SE2 est considéré comme un « appui au recrutement »<sup>44</sup>. Dit autrement, une partie de la relation aux entreprises portée par les Cap emploi sort du champ direct de l'intermédiation entendue comme la mise en relation d'une « offre » et d'une « demande » de travail. Le volet SE1 permet avant tout de faire connaître l'action des Cap emploi auprès des entreprises et de tenter de construire avec elles un autre regard sur le handicap<sup>45</sup>: « Nous allons en entreprises afin de faire connaître ce que sont les personnes handicapées, enlever cette image de personnes en fauteuil » (Territoire 1). « [Les conseillers] sont censés aller au-devant des entreprises pour les sensibiliser et promouvoir notre offre de service » (Territoire 2). Cela conduit les conseillers à avoir un temps dédié à la relation à l'entreprise relativement long. Une des directrices rencontrées estime que 40 % du temps du conseiller est dévolu à cet aspect de l'offre de service de la structure.

Cette action permet aux conseillers d'acquérir de l'information utile pour orienter les DETH dans leur projet de reconversion. Les visites en entreprises effectuées permettent aux conseillers d'avoir une vision des postes de travail, des contraintes physiques, des possibilités d'adaptation des postes. « On échange avec les entreprises pour bien les connaître, pour connaître leurs postes. On essaye de visiter les postes de travail pour justement avoir une vision des contraintes » (Territoire 1). D'un certain point de vue, cette collecte d'information leur permet de faire de l'intermédiation que l'on pourrait qualifier de passive ou d'indirecte, c'est-à-dire que l'information recueillie permet d'équiper la discussion avec le DETH et d'ajuster une future mise en relation auprès d'une autre entreprise.

Dans l'optique d'une prospection (volet SE2 de l'offre de service), les techniques des conseillers Cap emploi sont assez classiques. Il s'agit avant tout de faire de la prospection téléphonique pour récolter des offres d'emploi. Sur le territoire 2, une cellule de prospection commune aux trois agences du département vient en appui aux conseillers. Elle a notamment en charge la prospection en direction des grands comptes. Les conseillers s'occupent, eux, d'une prospection plus ciblée en partant des DETH présents dans leurs portefeuilles.

« On va partir de la personne, de son projet, de ses aptitudes » (territoire 1), « ce que je leur demande [aux conseillers] c'est de regarder, d'analyser leur portefeuille et de voir quelle est la demande. Et selon la demande, on va aller chercher l'entreprise qui correspond » (territoire 2). Cette prospection est « une projection large », c'est-à-dire que toute entreprise est bonne à prendre si le poste de travail offert est compatible avec les contraintes physiques d'un DETH. De ce point de vue, les conseillers mobilisent d'autres débouchés que ceux souvent mentionnés par les autres intermédiaires sur le territoire 1 (comme le secteur de la logistique ou du commerce par exemple). Notamment la notion d'emploi non qualifié est questionnée. Par exemple, un poste en logistique suppose de se déplacer dans l'entrepôt et de faire de la manutention, autant d'éléments qu'une personne ayant des restrictions médicales ne peut pas faire.

### **Un modèle de placement qui s'appuie sur des incitations financières**

Le modèle d'intermédiation mobilisé par les Cap emploi se rapporte majoritairement à un modèle de placement au sens où les conseillers mobilisent une information existante sur la vacance d'un poste pour susciter la candidature d'un DETH sans forcément chercher à peser directement sur le processus de recrutement proposé par l'entreprise. Ainsi, plusieurs DETH peuvent être présentés sur une offre d'emploi et peuvent être mis en concurrence avec d'autres demandeurs d'emploi. Comme le souligne une des directrices rencontrées : « on les met en lien [l'entreprise et les DETH], l'entreprise les intègre dans son process de recrutement et l'idée, c'est effectivement que ce soit celles-là qui soient retenues » (Territoire 1).

Pour autant les conseillers facilitent indirectement l'embauche d'un TH via des incitations financières conditionnées à l'embauche d'un TH. « On parle aussi

44. Annexe 1 de la convention Cap emploi, service aux entreprises, [www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf](http://www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf)

45. Ce volet représente plus de 40 % des actions conduites auprès des entreprises par les Cap emploi d'après le dernier rapport d'activité de l'Agefip : Résultats de l'Agefip en 2014, <https://www.agefiph.fr/IA-propos-de-l-Agefiph/Chiffres-cles-et-resultats>

*des aides, ce qui leur permet de nous regarder autrement quand on leur dit que ça leur allège leurs charges* » (territoire 2). Les conseillers Cap emploi « vendent » des contrats aidés primés par l'Agefiph ou des contrats aidés de droit commun comme les emplois d'avenir ou les CAE.

Comme le soulignait Greiner, *et al.*<sup>46</sup>, les interventions qui touchent à l'insertion professionnelle des personnes handicapées correspondent à trois grands registres :

- Des interventions de régulation, où il s'agit d'influencer le comportement des employeurs, directement ou indirectement, par le moyen d'obligations, d'interdictions, de conditions et de protection (quota, protection contre le licenciement, représentation des personnels handicapés, etc.). L'objectif général est alors de favoriser l'insertion des personnes handicapées sur le marché ordinaire en « incitant » les employeurs à les embaucher et à les maintenir dans l'emploi ;
- Des politiques de compensation (au sens large) : il s'agit de réduire ou de compenser les écarts de productivité des personnes handicapées, en cherchant à améliorer leur compétitivité (formation spécifique, financement de l'adaptation des postes de travail) ou en subventionnant les entreprises qui embauchent des travailleurs handicapés ;
- Des politiques de substitution où il s'agit de favoriser l'accès à la formation ou à l'emploi des personnes handicapées sur le marché en finançant des programmes complémentaires dédiés aux TH ou en structurant un secteur protégé.

Les Cap emploi mobilisent les trois registres. Ils pèsent peu en revanche sur un autre registre conforme avec la définition sociale du handicap (*cf.* 1.3), à savoir un registre d'interaction, c'est-à-dire la mise en place de dispositifs aidant à la construction en situation de travail d'une compétence du TH pour reprendre la typologie d'Eymard-Duvernay et Marchal (1997)<sup>47</sup>. L'intervention des conseillers Cap emploi se fait en amont (en travaillant l'image du handicap avec les employeurs potentiels ou en mettant en avant de possibles baisses du coût du travail) et en aval (en proposant un suivi dans l'emploi et la possibilité d'aménager des postes), mais ils ne pèsent pas sur le process même de recrutement.

### **Modèle économique et partenariats : une orientation des partenariats de plus en plus en direction du SPE pour pallier un manque de ressources**

Les Cap emploi sont des structures associatives conventionnées sur des durées de deux ans. Elles tirent leur financement de l'Agefiph, du Fiphfp et de Pôle emploi (dans le cadre de la co-traitance). Le concours financier, apporté par Pôle emploi, est pour l'année 2015 à hauteur de 29,8 M€ et cette subvention est déclinée au niveau départemental sur la base de la DEFMTH du territoire d'intervention des Cap emploi. Pour les deux Cap emploi rencontrés, cela représente un volume de 1 500 DETH pris en charge au titre du PPAE. L'Agefiph a, après la loi de 2005, été le principal financeur des Cap emploi. Leur subvention dépendait du nombre total de DETH accompagnés. L'organisme mettait aussi à disposition des structures des prestations spécifiques pour les TH (contrats aidés spécifiques, prestations de formation spécifiques, prestations pour élaborer son projet professionnel, etc.). Or, les fonds récupérés *via* la collecte auprès des entreprises ne respectant par leur obligation d'embauche de TH se réduisent depuis plusieurs années<sup>48</sup>, ce qui conduit à un repositionnement des Cap emploi vers « le droit commun ». Cela a un impact direct sur les stratégies partenariales des Cap emploi.

#### ***Sortir d'un partenariat trop centré sur le handicap, un impératif économique***

Selon notre interlocutrice du territoire 2, l'insuffisance de moyens a pour effet de réorienter le partenariat notamment en le recentrant avec PE : avant, quand l'Agefiph finançait un peu tout, les Cap emploi étaient un peu « centrés sur eux-mêmes ». Pôle emploi était jusqu'à présent financeur (dans le cadre de la cotraitance), mais ils avaient assez peu de liens concrets. La nouvelle « convention de partenariat » devrait changer les choses (*cf.* point 3.2). Comme le résume la directrice du territoire 2 : « *aujourd'hui, moi, mon travail, c'est de me faire connaître, parce que j'ai eu l'impression qu'à un moment donné, on était centrés sur nous-mêmes.*

*Ça, c'est historique, parce qu'au départ c'était l'Agefiph qui prenait une grande part, puisqu'on est financés par l'Agefiph, Pôle emploi et le Fiphfp. Et l'Agefiph prenait une grande part en fait de nos activités.*

46. Greiner D., Demuijnck G., Le Clainche et Saberan S. (2004), *Compensation, ciblage et incitation au travail : une analyse éthique et économique de la politique de prise en charge du handicap (France, Belgique, Allemagne, Royaume-Uni), Rapport pour la MiRE, novembre.*

47. Eymard-Duvernay F. et Marchal E. (1997), *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail, Paris, Métailié*

48. Résultats de l'Agefiph en 2014, <https://www.agefiph.fr/A-propos-de-l-Agefiph/Chiffres-cles-et-resultats>

*Du coup on était vraiment centrés sur nous-mêmes. Or aujourd'hui, les ressources sont vraiment très, très faibles, du coup on est obligés de... Je pense que c'est important qu'on puisse avoir un ancrage et travailler en partenariat avec les différentes structures. Aujourd'hui, je rencontre les missions locales, le Pôle emploi, en essayant d'avoir un partenariat renforcé, parce que même s'il y a un partenariat - c'est notre financeur - il n'y avait pas forcément des liens. Une fois qu'ils [les DETH] étaient envoyés au Cap emploi, c'était le Cap emploi qui devait faire son job. Alors que, moi, je pense qu'aujourd'hui ils [les DETH] peuvent être accompagnés par Cap emploi mais bénéficier aussi des dispositifs du Pôle emploi, et avoir un lien pour que justement au final on puisse arriver au même objectif ».*

Ce recentrage autour des acteurs du SPE est largement visible dans la dernière convention des Cap emploi sur la période 2015-2017. Dans l'article 6 de cette convention<sup>49</sup> consacrée « à la collaboration entre Cap emploi et ses partenaires », s'il est évidemment mentionné la MDPH, les autres acteurs faisant l'objet d'un point particulier sont les agences Pôle emploi, les missions locales, les « autres opérateurs du champ de l'emploi » avec une mention faite au Plie, aux maisons de l'emploi, aux organismes ayant en charge la création d'entreprises. Une dernière mention porte sur « les opérateurs de l'accompagnement médico-social ». Ce recentrage vers le SPE est conforme aux orientations de la loi de 2005 qui, dans son article 26, prévoyait notamment que la convention d'objectifs entre l'État et l'Agefiph serait un outil qui fixe « *les engagements réciproques contribuant à la cohérence entre les mesures de droit commun de l'emploi et de la formation professionnelle et les mesures spécifiques arrêtées par l'association et les moyens financiers nécessaires à l'obtention de ces objectifs et que la convention détermine également les priorités et les grands principes d'intervention du service public de l'emploi et des organismes de placement spécialisés* ».

Les Cap emploi ont au final peu de relations avec les autres acteurs du handicap notamment sur le territoire 2. Dans le champ du handicap, beaucoup d'acteurs semblent peu communiquer entre eux (ce que montrait la Matinée Handicap du territoire 2) : il n'y a pas d'interconnaissance entre ceux qui s'occupent du montage financier et de l'élaboration du projet de vie pour les dossiers MDPH, les ESAT, les CRP, Cap emploi, etc., ce qui conduit les DETH à être parfois « très perdus ». Ce manque de communication et cette

relative opacité du champ pour les personnes accompagnées relèvent pour une part d'un système de conventionnement croisé qui rend flou le champ d'intervention des acteurs. Évaluant ce système de conventionnement, l'Igas avait parlé de « cascades de conventions »<sup>50</sup> et l'ONFRIH dans son rapport de 2001 avait souligné que « *la personne handicapée qui cherche un emploi doit s'adresser à plusieurs interlocuteurs différents pour avoir une prise en charge totale de ses besoins. De nombreux acteurs et financeurs interviennent dans le parcours d'accès à l'emploi des personnes handicapées. Ce morcellement est source de complexité, d'allongement des délais, de manque de cohérence dans les décisions prises par chacun des acteurs* »<sup>51</sup>.

### **De la convention de co-traitance à la convention de partenariat renforcé : le retour de questions anciennes dans les relations avec Pôle emploi**

Le partenariat entre le réseau Cap emploi et l'ANPE/Pôle emploi est ancien. Il a été initié dès 2001 dans le cadre du déploiement du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi). Initialement pensé comme une convention de co-traitance, son évaluation a conduit à la mise en place progressive d'un partenariat renforcé initié dès 2006<sup>52</sup>, marqué par un rapprochement et une mise en cohérence des offres de services respectives des deux réseaux. L'accord du début d'année 2015 entame une nouvelle étape dans la mise en place de ce partenariat renforcé, puisque la nouvelle convention entre Pôle emploi et les Cap emploi stipule que « *les signataires s'engagent à développer un projet partenarial commun [...]. Pour ce faire, Pôle emploi et Cap emploi s'engagent à construire, au niveau territorial, les modalités de délivrance d'une offre de service élargie aux ressources de chacun des partenaires, en direction des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) et des employeurs, formalisée dans un projet local de coopération [...]. La complémentarité se traduit par la mise à disposition de manière réciproque des prestations, mesures et offres de formation et elle est le principe structurant des articulations entre les opérateurs* »<sup>53</sup>.

Le partenariat avec Pôle emploi soulève plusieurs questions dont notamment celle des critères mobilisés par les conseillers de Pôle emploi dans leurs orientations des DETH adressés à Cap emploi. Pour les deux directrices rencontrées, une partie du public envoyé ne correspond pas à leur offre de service (cf. 1.1).

49. Convention Cap emploi, [www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf](http://www.cheops-ops.org/wp.../03/Convention-Cap-emploi-10-02-15.pdf)

50. IGAS (2007), *Analyse de la convention d'objectifs et de moyens État-Agefiph (2005-2007)*, Rapport n° 2007-163P, octobre.

51. ONFRIH (2011), *Rapport triennal de l'Observatoire national sur la formation, la recherche et d'innovation sur le handicap*, La Documentation française, mai, p. 160. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000304/0000.pdf>

52. Bonnin J.Ch. et Lion J. (2010), « De la cotraitance au partenariat renforcé. Evaluation Pôle emploi/Agefiph-Cap emploi », *Repères et Analyses*, n° 11, mars.

53. Accord-cadre sur le partenariat renforcé entre l'État, Pôle emploi, l'Agefiph, le Fiphp, Cheops 2015-2017.

Régulièrement, il y a des fiches liaison qui sont retournées à Pôle emploi pour expliquer pourquoi tel ou tel DETH ne sera pas accompagné par la structure (« *Si on estime qu'on n'est pas la bonne réponse, on va, à ce moment-là, faire un retour à Pôle emploi, en faisant une proposition, en leur disant : "ben, voilà, au regard de ce qu'on a établi avec la personne, le diagnostic - et c'est un diagnostic partagé - que l'on fait avec la personne, il nous paraît plus opportun qu'elle aille dans tel ou tel parcours, telle ou telle structure", parce que ceci, cela. Donc on argumente* » Territoire 1). La nouvelle convention est l'occasion de revenir sur cette question<sup>54</sup>. Pour la directrice du Cap emploi du territoire 2, le partenariat est décliné aujourd'hui de façon « nébuleuse » : « *quand ils disent "le diagnostic partagé sera émis par Pôle emploi". Là il va falloir que l'on décline quel diagnostic ? Parce qu'un diagnostic oui, mais au regard de quoi ? [...] C'est ça que l'on va essayer d'ajuster. Et ce diagnostic, il s'appuiera sur quoi ? [...]* » « *On est en train de travailler avec eux, un groupe de travail s'est mis en place pour justement qu'on soit clair au niveau des critères* ».

Ce point de tension n'est pas nouveau et se retrouve posé à chaque évaluation de la convention entre Pôle emploi et Cap emploi arrivant à échéance. Les critères d'orientations sont d'ailleurs aussi un point sensible des évaluations des conventions de partenariat entre les Pôle emploi et les missions locales<sup>55</sup>. Une étude de Gestion (2010) avait souligné trois modalités d'orientation des DETH (demandeurs d'emploi travailleurs handicapés) de Pôle emploi vers Cap emploi : i) une orientation quasi systématique de tous les DETH titulaires d'une RQTH sans prendre le temps d'analyser si le handicap constitue, ou non, un obstacle au retour à l'emploi (mode d'orientation imputable au manque de temps pour poser un diagnostic fin et au manque de connaissances des conseillers des problématiques liées au handicap) ; ii) des orientations fondées sur un diagnostic propre au conseiller Pôle emploi, dont un des critères peut être l'absence de projet professionnel ; iii) des orientations fondées sur un diagnostic partagé entre Pôle emploi et Cap emploi<sup>56</sup>. Pour l'heure, le mode de régulation opéré par les Cap emploi pour faire la part des choses entre ces différentes formes d'orientation est de « trier » le public accueilli.

### Territoire d'intervention : une structuration départementale

Le territoire d'intervention des Cap emploi est assez large – 7 communes sur le territoire 2, trois Cap emploi également pour tout le département sur le territoire 1. Et dans les deux cas, les structures sont regroupées au sein d'une même entité départementale. Leur territoire est lié à la zone de domiciliation des DETH pris en charge. Cela ne contraint par leur périmètre de recherche d'offres d'emploi – dans le respect de l'action des autres Cap emploi du département. Ainsi, sur le territoire 2, la directrice explique que ses conseillers prospectent dans d'autres départements à partir du moment où les DETH sont prêts à une certaine mobilité : « *je ne vous cache pas que je vais chercher l'offre. J'essaie de ne pas déborder sur les secteurs de mes voisines, parce que bon ça risque d'être un peu compliqué ... Mais au-delà de leur territoire, je vais chercher l'offre si le candidat est mobile [...]. Si les candidats sont prêts à être mobiles, je ne vais pas me dire "non, ils ne font pas partie de notre territoire" non. Si je vois une opportunité, j'essaie de les placer* ».

Les Cap emploi bien qu'au cœur du SPE et ayant une activité orientée vers le modèle du placement présentent des formes d'interventions spécifiques. D'une part, ils ont une action directe envers les entreprises sans y attacher directement d'enjeu en termes de recrutement et donc de placement de leurs publics accompagnés. D'autre part, du fait de la dimension spécifique du handicap, ils doivent davantage, que d'autres intermédiaires, travailler deux choses :

- Le projet professionnel du DETH afin qu'il soit adapté à son handicap. C'est pour cela également que la formation semble beaucoup mobilisée, car le public accompagné est souvent dans une logique de reconversion professionnelle ;
- L'aménagement du poste de travail avec l'entreprise. Dans cette optique, l'élaboration d'une fiche de poste est définie en lien avec les contre-indications médicales de la personne. Cela implique de visiter l'entreprise, de proposer un suivi (non obligatoire) au-delà du placement, avec la délivrance d'éventuelles prestations. ■

54. Cette convention stipule : « *Ainsi les personnes handicapées prises en charge par les Cap emploi ou Pôle emploi sont orientées sur la base de leurs besoins d'accompagnement au regard des spécificités de chaque réseau. L'orientation s'effectue ainsi à partir des besoins de la personne et non pas en fonction de critères administratifs (formation, années d'expérience par exemple, durée de chômage, etc.)* », Accord-cadre sur le partenariat renforcé entre l'État, Pôle emploi, l'Agefiph, le Fiphjp, Cheops 2015-2017.

55. Bouchardeau C. (2007), « *La co-traitance ANPE-Missions locales* », *l'essentiel – Observatoire de l'ANPE*, n° 13, septembre.

56. Geste (2010), *Evaluation du partenariat renforcé Pôle emploi / Agefiph - Cap emploi*, Les Cahiers Etudes, Pôle emploi / Agefiph, n° 6, avril.

## FICHE 3

## ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE (ETT)

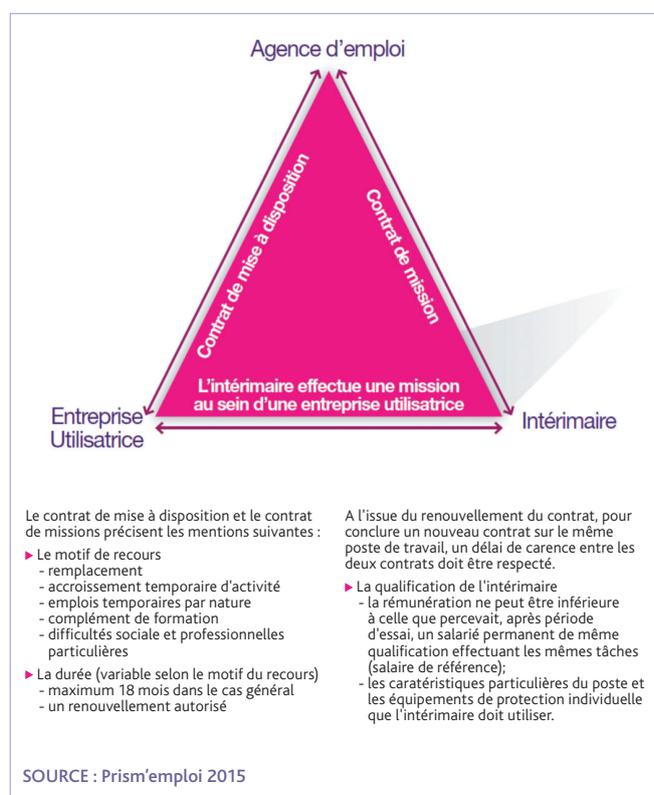
L'intérim représente en 2014 environ 520 000 emplois en équivalent temps plein (soit environ 3 % de l'emploi salarié). Il se situe à un niveau d'activité inférieur de 20 % comparé à la situation de 2008. La profession, représentée par l'organisation patronale Prism'emploi, explique cette chute de l'activité par la crise économique, mais également par la concurrence accrue faite par les autres formes atypiques d'emploi (CDD, portage salarial, groupement d'employeurs). L'intérim se compose d'un réseau de près de 7 000 agences qui œuvrent principalement dans le secteur de l'industrie (43,7 % de l'activité du secteur), du tertiaire (19,3 % de l'activité du secteur) et du BTP (19,3 % de l'activité du secteur). Plus des trois quarts des intérimaires sont des ouvriers qualifiés ou non qualifiés (respectivement 40,7 % et 36,6 % des intérimaires). Les cadres représentent moins de 2 % des intérimaires et les employés près de 13 %<sup>57</sup>. La durée moyenne des missions est en baisse depuis les années 1970. De près de 4 semaines durant les années 1970, elles tombent à deux semaines dans les années 2000 et se situent à moins de 9 jours en 2013 (avec une forte polarisation de la distribution de ces jours de missions : près de 25 % des missions sont d'une journée, 18 % d'une semaine, 5 % de 4 à 9 semaines)<sup>58</sup>.

Si le travail temporaire était initialement illégal, il a connu une institutionnalisation progressive marquée récemment par l'inscription des entreprises de travail temporaire (ETT) comme membres du service public de l'emploi (lois du 18 janvier 2005 et du 12 juillet 2010<sup>59</sup>) et par la création du CDI intérimaire<sup>60</sup>. Le chiffre d'affaires du secteur de l'intérim s'élève à près de 17 milliards d'euros. Si le secteur s'est vu ouvrir la porte de l'activité de placement depuis une dizaine d'années, cette activité ne porte en 2014 que sur 132 millions d'euros, soit moins de 1 % de son CA<sup>61</sup>.

Les ETT sont des intermédiaires spécifiques dans la mesure où, si elles mettent en relation un offreur (l'intérimaire) et un demandeur (l'entreprise utilisatrice), elles sont l'employeur de l'intérimaire. Cette relation triangulaire (cf. graphique ci-dessous) est marquée par

une forte asymétrie d'information (intérimaire en contrat avec l'ETT mais mis en mission dans une entreprise) que les ETT cherchent à limiter<sup>62</sup>. Leurs activités sont par ailleurs encadrées par le droit (cf. graphique).

## Schématisation de la relation triangulaire d'intérim et conditions à respecter pour mobiliser une mission d'intérim



Les ETT organisent le plus souvent leurs activités en trois pôles :

- Un pôle commercial dédié à la prospection des entreprises et la réalisation des commandes,
- Un pôle recrutement des intérimaires pour répondre aux commandes des entreprises,
- Un pôle lié aux tâches administratives, comme la facturation aux entreprises ou la paie des intérimaires.

57. Prism'emploi (2015), Rapport économique et social 2014, <http://www.prismemploi.eu/Public/Page-d-accueil/Documentation/Rapport-economique-et-social>

58. Pôle emploi (2014), « L'intérim et la durée des missions en 2013 », Eclairages et synthèse, juin, <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/l-interim-et-la-duree-des-missions-en-2013-@/563/view-article-77736.html> et Belkacem R., Kornig C., Michon F. et Nosbonne Ch. (2014), « L'intérim : évolution et syndicalisation », Agences d'objectif CGT-FO – Ires, janvier

59. La loi du 12 juillet 2010 facilite l'activité de placement en ne restreignant plus l'entrée sur le marché à certaines catégories d'opérateurs. C'est donc une confirmation de l'ouverture à la concurrence du placement notamment pour les entreprises de travail temporaire.

60. La possibilité pour les ETT de faire du placement les a conduites à prendre la dénomination d'agence d'emploi. Le CDI intérimaire est né suite à l'accord de branche du 10 juillet 2013 lui-même issu de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013.

61. Belkacem R., Kornig C., Michon F. et Nosbonne Ch. (2014), op. Cit.

62. Lapoire M. (2011), « Travail temporaire, marché permanent- Quand les contraintes réglementaires génèrent des échanges », Droit et société, 2011/1, n° 77, p. 19-37.

**Sources mobilisées :**

Sur les deux territoires des agences d'emploi ont été enquêtées avec un souci de diversité. Sur chaque territoire, des entretiens ont été réalisés soit avec les directeurs d'agence soit avec des salariés de l'intérim, auprès de grandes enseignes (des majors), de réseau en cours de renforcement (« challengers ») et auprès d'agences plus locales (des « petites »). La fiche mobilise au total six entretiens.

Cette fiche est également alimentée par une enquête en cours sur le CDI intérimaire et une revue de littérature.

**Le modèle économique qui cadre le mode d'intervention des ETT**

Un des éléments déterminants pour comprendre le modèle économique des agences d'emploi réside dans la taille de la structure enquêtée. Le marché est structuré en trois grandes catégories :

- Les trois majors (Adecco, Manpower, Randstad), qui sont des entreprises multinationales qui ont un réseau très étendu et qui appartiennent à des groupes construits autour de l'activité de gestion des ressources humaines.
- Les « challengers », qui sont organisés en réseau et présents sur l'ensemble du territoire national. Ils ont souvent une stratégie de concurrence par les prix vis-à-vis des majors.
- Les « petits », qui sont soit des entreprises uniques, soit une entreprise avec quelques implantations. Ces derniers seraient en voie de disparition. Ils doivent leur existence à leur implantation locale et leur réseau interpersonnel. Ils tentent de jouer la carte de la « proximité » et cherchent à affiner la sélection proposée aux entreprises afin d'« avoir de bons intérimaires ».

**Entre une gestion quantitative et une gestion qualitative de la clientèle : la place des accords-cadres**

A l'exception des petites enseignes, l'activité commerciale des majors et des challengers est régie par des accords-cadres. Il s'agit d'accords passés entre la direction de l'enseigne et des gros clients qui précisent notamment la tarification en fonction des volumes horaires de travail temporaire achetés. Ces accords n'existent que lorsque les volumes sont importants. Négociés au niveau national, ils signifient que les agences, au niveau local, reçoivent et servent les besoins des entreprises mais n'ont pas de travail de négociation commerciale. Les agences oscillent donc

entre des volumes de commande qui apportent de faibles marges et des commandes plus petites avec une marge plus importante, ce qui pousse alors les ETT à assurer un travail plus qualitatif. En effet, la facturation et l'organisation du travail ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit de servir une commande ponctuelle - hors accord - ou un gros volume dans le cadre d'un accord. *« C'est là où je fais la différence, c'est la qualité du service à tous les niveaux, que ce soit administratif, recrutement, et commercial. C'est dans tout ce qui est suivi, accompagnement juridique, conseils, réactivité : quand nos clients ou nos intérimaires sont en poste... Ce sont des détails, mais on appelle les clients, on appelle les intérimaires. Au niveau des candidatures, on ne fait pas d'inscription, c'est du recrutement avec contrôle de références, on valide des certificats de travail, les CV des gens, on va faire des synthèses... Le travail est beaucoup plus important que sur d'autres marchés : si demain, j'ai un gros marché à fort volume et que mon coefficient est bas, je vais prendre moins de temps... je consacrerai moins mon équipe à ce client parce que je sais que la rentabilité est moindre »* (Responsable d'agence « challenger » 1, territoire 1).

Les agences cherchent autant que possible à mixer les clients pour lesquels un gros volume est à réaliser avec le risque d'une fin de coopération qui peut poser problème, et les commandes plus petites, mais plus rentables. *« C'est beaucoup plus de travail d'avoir plein de petits clients, par contre je sais qu'un petit client si je le perds je vais le remplacer par un autre petit client. Alors que là, je perds ce gros client, je ne sais pas si je vais pouvoir remplacer par une même structure. Après, chez les petits clients, généralement, on fait des prix beaucoup plus intéressants que chez des grosses structures. On a un dialogue entre les deux parties, que dans les grosses structures, le dialogue est assez fermé. En gros, c'est comme ça, si vous n'êtes pas content, on en a tout le tour de la ceinture. »* (Responsable d'agence « challenger » 2, Territoire 1). On voit donc que derrière la notion de travail intérimaire se cache en fait une diversification assez forte de l'activité. Les responsables d'agence multiplient la diversité de leurs engagements afin d'être le moins dépendants possible d'un segment du marché du travail. Or, ces différents segments correspondent aussi à différents niveaux de qualification très variés. Il y a alors une diversification du marché intérimaire qui va de la main-d'œuvre au plus pur sens du terme à des configurations proches du « Sublime<sup>63</sup>».

63. Ouvrier très qualifié du XIX<sup>e</sup> siècle qui percevait des rémunérations élevées et trouvait sans difficulté à se faire embaucher, ce qui lui permettait de décider des situations où il exerçait une activité salariée.

### **Un modèle économique qui évolue et qui modifie les modes d'intervention des ETT : le cas des accidents du travail**

Une des caractéristiques de l'intérim est que les intérimaires mis à disposition connaissent une prévalence des accidents du travail plus élevée que la prévalence constatée auprès des salariés en poste. Outre qu'ils contribuent à la mauvaise image de l'intérim, ces accidents représentent un coût pour les agences<sup>64</sup>. Dans le cas des entreprises en réseau, le siège fait le choix de faire porter la charge financière sur les agences pour les inciter à réduire ces coûts. « *Les accidents du travail nous coûtent très, très cher ! [...] Là, j'en ai un qui est arrêté depuis le mois d'octobre, là j'en suis à plus de 22 000 euros. [...] C'est impacté sur les résultats de l'agence, donc nous au moins, on a des accidents de travail, au mieux c'est pour nous parce que forcément, ça descend nos marges et ça descend nos com' à nous, personnel permanent.* » (Responsable d'agence « challenger » 2, Territoire 1)

La volonté de limiter les accidents conduit les agences à récupérer des informations auprès des intérimaires et, en cas d'alerte, à tenter d'intervenir auprès des entreprises utilisatrices : « C'est dur [de parler aux employeurs], c'est pour ça qu'il faut y aller, il faut aller sur place. [...] Par contre, moi quand il arrive des choses comme ça, je préviens les intérimaires et je leur dis : « "il y a quoique ce soit, il faut aller le signaler tout de suite" » (Responsable d'agence « challenger » 2, Territoire 1). Pour autant, les ETT veillent à ne pas s'immiscer dans l'organisation et la réalisation du travail chez leurs clients : « *nous ne pouvons pas nous mettre à la place du client pour engendrer les modifications nécessaires si nécessaire ... parce que, dans certains cas, ça s'est produit mais parce que, aussi, la personne n'a pas respecté les consignes de sécurité, parce que ça, ça arrive aussi quelquefois... euh, je prends un cas où, par exemple, la personne s'est coupé un doigt parce qu'elle n'a pas arrêté la machine...* » (Responsable d'agence major, Territoire 2).

### **Une activité de placement plutôt en marge**

Dans le modèle économique des agences, l'activité de recrutement en CDD et CDI joue un rôle spécifique, bien qu'elle reste encore très limitée. Autorisée depuis 2005, les entreprises d'intérim y ont vu un moyen de poursuivre leur institutionnalisation et leur légitimation<sup>65</sup>, voire leur « notabilisation », tout en diversifiant leurs activités à des fins commerciales. Il faut distinguer cette activité des clauses prévues au

contrat en cas d'embauche d'un intérimaire avant la fin de sa mission d'intérim, clauses qui existaient déjà avant 2005. Le recrutement est une activité plus rentable que l'intérim classique mais sur laquelle seules les plus grosses ETT s'aventurent : « *Pour le placement, on prend un pourcentage du salaire, on est d'accord. Le seul hic du placement, c'est qu'on perd notre intérimaire, donc on facture ça aussi, entre guillemets. Mais pour nous, c'est beaucoup plus avantageux de faire un placement que de prendre quelqu'un sur 3 mois en intérim. Les marges ne sont pas les mêmes, vraiment pas.* » (Challenger 2, Territoire 1).

Cette activité est parfois présentée comme une activité à part, ce qui explique qu'au sein de certaines ETT elle soit confiée à des salariés dédiés et conduite au recrutement de personnel qualifié : « *Moi j'ai encore cette vilaine habitude de l'intérim, de moi-même je ne vais pas forcément le proposer [le placement], sauf si le client me dit vraiment texto : "j'ai besoin de quelqu'un en CDI". Là oui, je vais tilter, mais par exemple, un client qui me dit : "je cherche quelqu'un que par la suite j'aimerais remplacer une autre personne et j'aimerais bien embaucher cette personne", de moi-même ça ne va pas me venir à l'esprit. Donc c'est pour ça aussi que, dans certaines structures, il y a des personnes qui sont dédiées vraiment au placement. Donc oui, on en a fait des placements, on en a fait beaucoup sur des profils qualifiés, donc on en a fait pas mal l'année dernière, on a atteint nos objectifs. Cette année non, pour l'instant, mais oui on en a fait surtout sur des profils qualifiés.* » (Challenger 2, Territoire 1). A l'inverse, au sein d'une major du territoire 2, l'activité de recrutement est considérée comme étant la continuité de l'activité d'intérim : « *quand vous êtes capable de faire des recrutements pour du travail temporaire, vous êtes capable de faire du recrutement pour du CDD et CDI. Un recrutement est un recrutement, [...]. Vous allez être positionné pour une mission de 4 mois en intérim ou vous allez être proposé pour un CDD de 6 mois, y'a aucune différence dans le traitement de la demande. Vous allez présélectionner la personne de la même façon* ».

Tout l'enjeu pour le secteur est d'éviter que cette activité entre en concurrence avec leur cœur de métier. La stratégie développée est de segmenter le « marché » du recrutement : les recrutements opérés par le secteur concernent à 30 % des cadres (alors qu'ils ne représentent que 2 % des intérimaires). Les ouvriers qualifiés et non qualifiés représentent moins d'un cinquième des personnes recrutées (12 % et 5 % respectivement)<sup>66</sup>.

64. Lapoire M. (2011), « Travail temporaire, marché permanent - Quand les contraintes réglementaires génèrent des échanges », *Droit et société*, 2011/1, n° 77, p. 19-37.

65. Belkacem R., Kornig C. (2011), « La construction sociale du travail intérimaire : de ses origines aux États-Unis à son institutionnalisation en France », *Socio-Économie du Travail*, n° 33 (Économies et Sociétés, tome XLV8), août 2011, p. 1301-1327.

66. Source Rapport économique et social 2014, Prism'emploi.

## Une pratique d'intermédiation tournée vers une double gestion des flux

### La construction du tissu d'entreprises clientes

Une des particularités des ETT est de devoir prospecter à la fois des entreprises clientes et des travailleurs à déléguer dans ces entreprises. Les relations nouées avec ces deux parties sont marquées par l'instabilité.

La prospection des entreprises est première. Les agences sont prises dans une tension entre prospecter un ou des gros clients qui assurent une grosse partie de leur activité ou chercher à diversifier leurs portefeuilles de clients pour ne pas prendre le risque de voir l'activité chuter fortement en cas de perte de ce client (cf. 1.1). Les méthodes de prospection mobilisées sont diverses : visites d'entreprises, phoning, présence dans des réunions d'entreprises et des réunions patronales, présence auprès de Pôle emploi, de Cap emploi et des organismes de formation, etc. Dans certains cas, le démarchage d'entreprises se fait avec l'appui d'un CV, méthode dénommée « prospection active ». Lorsqu'une agence dispose d'un intérimaire à placer dont le profil est recherché, elle utilise le CV comme support de prospection et propose directement le candidat à l'entreprise sans que cela ne réponde à une demande formalisée. Elle précise alors les contrôles de références effectués (cf. infra) et des éléments complémentaires au CV. Les intérimaires ayant travaillé dans d'autres enseignes sont souvent utilisés comme sources d'information pour démarcher de nouvelles entreprises. Les permanents interrogés insistent sur le fait que, depuis la crise, le téléphone sonne beaucoup moins de la part des entreprises passant commande. Du coup, il faut « aller les chercher », faire des visites de courtoisie et autres actions destinées à susciter la commande. « De toute façon, en période de crise, on l'a bien vu, ceux qui s'en sortent sont ceux qui sont plus agressifs, qui mènent plusieurs actions. Et à une période, avant la crise, où le téléphone sonnait beaucoup, maintenant, c'est super rare quand on vous appelle pour vous dire : "je veux un intérimaire pour telle ou telle période". Il faut vraiment aller chercher les gens, enfin, les entreprises. » (Challenger 1, Territoire 1). « Je sais que, chez un client gros consommateur d'intérim, si on n'y va pas, elle ne va pas nous faire de demande. Juste le fait d'y aller, je suis sûre que, dans la journée, j'ai une demande, vous voyez, le contact... » (Challenger 2, Territoire 1). Les ETT se positionnent alors clairement sur un registre de « commerciaux » devant aller chercher le client, le fidéliser. Grandes ou petites,

les enseignes de l'intérim font de la visite en entreprise un moment pour tisser des liens, nouer des relations durables : « On est sur du rendez-vous de suivi de clientèle comme vous pouvez l'avoir dans n'importe quel métier » Q° : « Mais, du coup, pourquoi vous les faites physiquement et pas par téléphone, par exemple ? » « Ben, parce que c'est juste les principes de base du commerce, les portées de vos actions sont nettement plus... on donne beaucoup plus de résultats quand vous êtes en face de la personne. Le téléphone, ça reste impersonnel. On est vraiment sur des principes, c'est en dehors de notre métier, notre activité, hein. Faire un rendez-vous physique chez un client crée des liens que vous ne créez jamais par téléphone » (Major, Territoire 2).

### S'assurer d'un volant important d'intérimaires

Du côté du recrutement des intérimaires, les ETT se distinguent par l'absence d'obligation d'inscription de la part des intérimaires. Elles sont un des rares intermédiaires qui, bien que légalement membres du SPE, peuvent refuser des candidats. A cela s'ajoute le fait que le public n'est pas captif : les candidats peuvent déposer leurs candidatures dans plusieurs enseignes. Les agences sont alors constamment à la recherche de candidats et se plaignent même de leur rareté et de leur « volatilité » : « Aujourd'hui on a une grosse difficulté, c'est les candidatures. C'est notre grosse, grosse difficulté. Par exemple, depuis un mois, on a très peu de candidatures, de nouvelles candidatures, je parle. Les gens ne s'inscrivent pas. Il y a le chômage qui est toujours là, mais les gens ne viennent pas s'inscrire, donc pour nous, c'est un plus parce que de toute façon on est prêt à investir pour avoir plus de candidatures et pour avoir d'autres clients et pour mettre plus d'intérimaires chez nos clients parce qu'on loupe énormément de commandes » (Challenger 2, Territoire 1).

Cette recherche de candidats est néanmoins variable selon la visibilité de l'ETT et le profil de poste. Ainsi, les majors récupèrent des candidats sans chercher. La prospection de nouveaux intérimaires est plus importante pour les petites ETT. De la même façon, la recherche se fait surtout sur des profils de postes qualifiés y compris chez les majors : « Quand vous êtes un grand groupe avec une certaine notoriété, ce sont les personnes qui viennent à vous... Mais dès que l'on est sur des métiers ultra spécialisés, c'est plutôt nous du coup qui sommes en recherche. » (Territoire 2).

Le profil des intérimaires recherché est assez spécifique : il ne s'agit quasiment jamais de candidats non qualifiés (il faut au minimum des certifications type CACES, permis). Ils doivent de plus être mobiles, expérimentés et avoir de bonnes références.

Plusieurs méthodes sont mobilisées pour recruter des intérimaires : déposer des annonces sur leur propre site internet pour les agences les plus connues, passer des annonces sur Pôle emploi ou sur d'autres job boards, voire sur « le Bon coin », démarcher les centres de formation ou faire la sortie des lycées professionnels. Le bouche à oreille via les intérimaires ou les réseaux sociaux sont également mobilisés. De manière très rare, certaines agences utilisent encore les annonces affichées en vitrine comme mode de prospection, mais cette méthode est souvent considérée comme archaïque. Le site de Pôle emploi est présenté comme une ressource efficace mais trop contraignante, notamment parce qu'il oblige les recruteurs de l'intérim à renouveler leurs annonces pour des besoins qu'ils souhaiteraient afficher de manière permanente. Le principe du site de Pôle emploi est de correspondre à des annonces effectives et non d'être un outil de sourcing de candidatures en continu. On est donc en présence d'un intermédiaire qui utilise/mobilise de manière indirecte un autre intermédiaire. « *Alors, on met des annonces. On est un petit groupe, donc niveau budget, on est restreint. Donc on met des annonces sur le Pôle emploi, sur le Bon coin, maintenant depuis peu on met sur Indeed. Perso, Bon coin et Indeed marchent beaucoup plus que le Pôle emploi, c'est incroyable, mais c'est vrai [...] Question : et le système de mettre une annonce sur un poste qui est pour vous un besoin récurrent et qui commencerait à une date fictive, mais qui permet d'avoir une annonce, j'allais dire, en permanence sur le site, ce n'est pas un moyen pour vous de faire du sourcing et d'avoir en permanence des candidats ?* » « *Oui, mais effectivement on n'a pas le droit de le faire. Mais après, quand on a un besoin par exemple, chez un client, tous les deux jours je mets un nouveau candidat, donc effectivement c'est des demandes récurrentes. Des fois, il se peut que si en fait, donc oui, il y a des annonces que je remonte régulièrement puisque j'ai des demandes quotidiennement. Je le fais surtout pour des postes de préparateur de commandes, après je remonte régulièrement des postes de chaudronnier parce qu'effectivement j'en recherche tout le temps.* » (Petite agence 1, Territoire 1)

Une fois les candidats recrutés, l'enjeu pour les agences, particulièrement les petites, est celui de la fidélisation

afin de s'attacher les « bons » intérimaires<sup>67</sup>, ce qui permet de réaliser des économies (en prospection, dans l'assurance que le travail sera bien réalisé, donc que cela réduit les risques de perdre des entreprises clientes). Les méthodes de fidélisation ne sont pas les mêmes selon la taille des entreprises. Les grosses entreprises peuvent offrir des chèques vacances et cadeaux, un comité d'entreprise pour les plus grosses mais surtout, la participation aux bénéfices et des actions de formation. L'une d'entre elles a mis au point un système de « certification » des « meilleurs » intérimaires. Cette démarche met en lumière les liens étroits existants entre évaluation des intérimaires et fidélisation des meilleurs d'entre eux. Pour les plus petites entreprises, le principal atout reste le « professionnalisme ». « *Avec notre sourire, notre gentillesse ? C'est ça, il n'y a que ça. Notre professionnalisme, oui ok. Et la plus grosse chose, leur trouver du travail. Parce que vouloir donner un cadeau, si vous ne leur trouvez pas de boulot, ils n'en ont rien à faire, quoi. Mais c'est vrai que ce n'est pas évident.* » (Petite agence 1, Territoire 1)

La recherche de candidats fait évoluer le travail des ETT, comme le soulignent Guégnard et al. (2008) : « la recherche de candidats susceptibles de pourvoir les offres qualifiées devient primordial pour les responsables d'agence d'intérim. En fait avant, il s'agissait de mettre au travail un intérimaire, alors que maintenant il faut trouver cet intérimaire. La pérennité de leurs activités dépend en effet de leurs capacités à répondre aux offres envoyées par les entreprises. Il s'agit d'un réel changement : les ETT ne sont plus centrées sur la recherche de commande via une politique de démarchage des entreprises, mais ouvertement sur une stratégie de ressources humaines »<sup>68</sup>.

### **La demande du client comme point de départ de l'action d'intermédiation : faire plaisir au client avant tout ?**

Si nous avons décrit les pratiques de prospection pour les entreprises et les candidats, il importe d'avoir en tête que la prospection des entreprises et la satisfaction de leurs besoins sont premières. La prospection des candidats a pour but premier de satisfaire les entreprises.

Dans la mesure où la satisfaction des entreprises est première, les agences préfèrent ne pas pourvoir une offre plutôt que de mal la pourvoir et prendre le risque de perdre le client. « *On a un nom, on a une image, moi je vais préférer dire à un client "je n'ai pas ou j'ai personne que je trouve qui pourrait correspondre", je préfère dire*

67. Faure-Guichard C. et Fournier P. (2001), « L'intérim, creuset de main-d'œuvre permanente ? », *Genèses*, n° 42, mars, p. 26-46.

68. Guégnard Ch., Rebeuh M.-C. et Tribu E. (2008), « Entreprises de travail temporaire : former pour renforcer l'intermédiation sur un territoire », *Formation emploi*, n° 102, avril-juin, p. 41-53, p. 50.

ça que mettre quelqu'un qui, je sais, ne fera pas l'affaire [...]. On a des clients qui reviennent, même si on n'a pas réussi à déléguer, qui reviennent pour ça parce qu'ils savent qu'on est honnête. » (Challenger 2, Territoire 1). Pour elles, cela les distingue fortement du SPE : « Je ne suis pas le Pôle emploi ou une assistante sociale, je suis prestataire de services avant tout. Donc je mets en relation des personnes qui correspondent aux besoins de mes clients [...] je leur dis : "allez-vous inscrire dans d'autres agences, n'attendez pas après moi, je ne peux pas avoir du travail pour tout le monde". » (Challenger 2, Territoire 1).

Cette nécessité de satisfaire les entreprises conduit les agences à accepter les exigences de leurs clients, parfois même lorsque celles-ci sont discriminatoires. Et cela les conduit aussi à mettre en concurrence les intérimaires en proposant à l'entreprise plusieurs candidatures. Les modalités classiques de recrutement sont alors actionnées : sélection de candidatures par CV assortie d'un complément d'informations lors d'un entretien. Pour autant, quand une relation commerciale est nouée depuis un moment avec une entreprise, l'ETT récupère des marges de manœuvre et dispose d'un capital confiance qui lui permet de positionner plus facilement l'intérimaire qu'elle souhaite valoriser, ce qui permet, parfois, de limiter les étapes de sélection : « Ça dépend de ce que l'on a convenu avec le client. Il y a des clients qui nous font totalement confiance et à qui on peut envoyer un seul candidat parce que l'on sait qu'il conviendra au poste à pourvoir. Et puis il y a des clients qui préfèrent avoir le choix, voilà, donc on leur envoie plusieurs candidatures. En général, on se limite à trois candidatures. Parce que si on leur envoie 4-5-6 candidatures, c'est que l'on n'a pas fait notre travail de sélection. Et du coup, ben, l'intérêt de faire appel à nos services n'est plus justifié. Donc on essaie si le client le souhaite de lui envoyer trois candidats qui correspondent aux critères. [...] Heu, on lui envoie le CV et le recruteur rédige une synthèse de candidature, des informations sur le comportement, sur l'expérience du candidat, sur pourquoi est-ce qu'on le propose. Et puis suite à cela souvent le client reçoit le candidat en entretien, mais il y a des clients qui n'exigent pas d'avoir une synthèse et qui demandent simplement d'avoir le CV, parce que la relation qu'il a tissée depuis quelque temps avec l'agence, fait qu'il fait confiance aux recruteurs » (Major 1, Territoire 1). Pour autant, les ETT considèrent qu'il faut avant tout satisfaire le client et dans les choix effectués (les profils, la durée des missions), les ETT « ne se substituent jamais à [leurs] clients » (Major, Territoire 2).

### **Une évaluation des intérimaires par les ETT qui ne repose pas uniquement sur le CV**

Lors de la sélection du candidat, l'accent est mis sur l'évaluation, par l'ETT, de la capacité de l'intérimaire à occuper le poste de travail. Pour ce faire, plusieurs outils sont mobilisés :

- Des entretiens sur le contenu des missions : réalisés entre le salarié permanent et l'intérimaire pressenti, ils portent sur les expériences passées du candidat et sur le travail dans l'entreprise utilisatrice ;
- Des tests en agence : il peut s'agir de test de personnalité ou de test sur certaines pratiques professionnelles ;
- Des missions test : l'intérimaire est délégué pour un ou deux jours de mission avant de lui proposer des missions d'une à deux semaines ;
- Des contrôles de références : le salarié permanent de l'intérim prend (souvent par téléphone) des informations sur la satisfaction donnée par l'intérimaire lors de ses missions précédentes
- Des visites d'entreprise pour visualiser les postes de travail, appréhender le climat social : le salarié permanent se déplace sur les sites de production où sont délégués les intérimaires pour pouvoir mieux sélectionner et mieux prévenir les intérimaires délégués à l'avenir.

Cette approche distingue l'ETT d'autres intermédiaires. Et, de ce point de vue, on pourrait qualifier les ETT d'intermédiaires au sens fort du terme en ce qu'ils produisent une information qui n'existait pas avant<sup>69</sup>, information basée sur la capacité d'un intérimaire à occuper un poste de travail. Dans ce cadre, si le CV est mobilisé, il l'est de façon différente par rapport à d'autres intermédiaires. Les permanents de l'intérim reconnaissent que les CV sont utilisés exclusivement comme sources d'information sur les expériences passées et non comme un outil d'évaluation du candidat en soi. Il s'agit de s'appuyer sur un CV pour faire parler le candidat de ses expériences passées. Q<sup>o</sup> : vous le construisez comment ce jugement [sur l'intérimaire] ? « Sur CV et au moment où vous menez votre entretien, vous posez une question bien précise, la personne va commencer à répondre à côté. Vous essayez de cibler un petit peu votre entretien, il vous répond une deuxième fois à côté. Donc, normalement vous vous dites : soit il essaie de... il y a quelque chose qui ne va pas. [...] Par exemple, si je lui dis : "Par exemple sur une palette instable ou sur ton chargement ou sur ton dispatch", enfin une question un peu technique, voilà c'est... vous vous attendez à une certaine réponse.

69. Comme le définissent Bessy et F. Eymard-Duvernay « par "intermédiaires" nous entendons tous les acteurs et (ou) support (techniques, gestionnaires, etc.) qui participent à l'accumulation de l'information sous certaines "formats" » (note de bas de page n° 2, p. XII in Bessy Ch. Et Eymard-Duvernay F. (1997), Les intermédiaires du marché du travail, Les cahiers du CEE, n° 36, PUF.

*On a guetté sur ce qui est à côté sur la sécurité. Par exemple, un cariste qui ne sait pas que lorsqu'il n'est pas en charge, il doit fonctionner fourche basse, je vais me dire... je commence déjà à me poser les questions, voilà tout simplement [...] » (Petite entreprise, Territoire 1).*

L'évaluation de l'intérimaire en vue de l'intermédiation a la particularité de s'effectuer dans la durée et suite à l'occupation de poste du travail puisqu'elle s'enrichit au fil des missions réalisées. Les permanents d'agence effectuent des activités de suivi dans l'emploi pour récolter de nouvelles informations. Si certaines structures membres du SPE réalisent un suivi dans l'emploi après la mise en relation, cette activité revêt une ampleur et une importance spécifique dans le cas des agences d'intérim. Le suivi dans l'emploi s'effectue via des échanges avec les intérimaires et avec l'entreprise cliente. Elle vise principalement à s'assurer de la satisfaction de l'entreprise. A travers ces échanges, l'agence d'intérim cherche à collecter des informations mobilisables pour des relations commerciales à venir relatives à la qualité de l'intérimaire (informations qui seront mobilisées lors d'autres actions d'intermédiation) au poste et au fonctionnement de l'entreprise (pour maximiser les relations commerciales). Contrairement à certaines structures qui ont du mal à se positionner dans l'activité de suivi dans l'emploi et craignent de déranger l'entreprise et de rappeler au salarié son ancien statut de demandeur d'emploi, les ETT n'ont pas ces difficultés de positionnement. Elles sollicitent leur client en vue de s'assurer de sa satisfaction et évaluent l'intérimaire pour pouvoir le déléguer ensuite. A la différence d'une obligation contractuelle, cette activité représente pour les ETT un enjeu financier majeur au regard des retombées commerciales qu'elles attendent de cette activité.

Pour autant, l'ETT mobilise aussi le CV de façon « classique » lors de la mise en relation. A la différence près que les CV sont souvent accompagnés de quelques lignes destinées à apporter éventuellement des informations supplémentaires pour convaincre le client de la qualité des candidats. Ces CV échangés - destinés à sélectionner les candidats préalablement à la délégation - constituent une évolution des méthodes de travail du secteur de l'intérim. « *Moi j'envoie énormément de CV alors qu'avant, l'intérim, vous pouviez rentrer... ce n'est pas le tout-venant mais quelqu'un qui avait un minimum d'effort pouvait rentrer en qualité de manutentionnaire. Maintenant, même un manutentionnaire, vous envoyez un CV. A part des fois où ils sont en urgence : "Tu as besoin ?", "Oui, je te fais confiance, vas-y, envoie !". Parce que moi*

*antérieurement, on a déjà travaillé la relation de confiance, déjà travaillé les profils. » (Petite ETT, Territoire 2). Le processus de sélection via le CV est donc contourné lorsque les entreprises ont un besoin d'intérimaires très urgent.*

Bien que le CV soit de plus en plus un des principaux outils à partir duquel s'effectue la sélection par l'entreprise utilisatrice des candidats, celles-ci ne retravaillent pas pour autant les CV, estimant que cela ne relève pas de leurs missions mais que cela doit être fait en amont par d'autres structures du SPE. « *Ce n'est pas dans nos pratiques de retravailler un CV, ça serait plus de l'accompagnement vers le retour à l'emploi. Par contre dans nos synthèses on mettra plus de détails, on ajoutera des annotations sur le CV. Mais ça nous est déjà arrivé de refuser des inscriptions parce que le CV n'était pas à jour ou manquait d'éléments. On demande alors au candidat de le retravailler et de revenir vers nous. Surtout sur NN [ville, Territoire 1] où les entreprises travaillent beaucoup avec des outils de dématérialisation, par internet, par mail, et là on a besoin de support. Mais, à un moment donné, on ne peut pas accompagner les gens vers cette démarche, ce n'est pas notre rôle, c'est celui de Pôle emploi. » (Challenger, Territoire 1).*

### **Quelle place faire au savoir-être ?**

Si les ETT accumulent de l'information sur la capacité d'un candidat à occuper un poste (en ciblant les entretiens sur des questions précises concernant le travail), cela ne les empêche pas pour autant de mettre en avant l'importance du « savoir-être » chez les intérimaires. L'expression est très souvent utilisée de la manière suivante « on regarde le savoir-être ». L'intérimaire semble alors avoir du savoir-être ou pas et, dans ce cas, sont évoqués des « problèmes de savoir-être ». Pour ces ETT, le savoir-être est le critère principal de recrutement ou, en tout cas, ce qui fait la différence : « *On passe beaucoup de temps à sélectionner [les candidats] parce que l'on va sélectionner maintenant beaucoup sur le comportement, le savoir être, les compétences, c'est assez facile à vérifier mais ce qui est long à déterminer, difficile à déterminer, c'est le comportement, le savoir être, la motivation dans la durée. » (Major 1, Territoire 1).*

Lors des entretiens, il nous a finalement été difficile d'identifier précisément ce savoir-être et les moyens de l'évaluer. Une des agences rencontrée nous dit, elle, plutôt chercher à évaluer la « professionnalité » des intérimaires lors du premier entretien, professionnalité d'autant plus importante que les entreprises utilisatrices recrutent quasi exclusivement des intérimaires

expérimentés. « *Maintenant le cariste, ça fonctionne énormément sur l'expérience. J'ai beaucoup de mal à faire rentrer, entre guillemets, un junior ou quelqu'un qui vient d'avoir ses CACES. [...] Ce n'est pas un hall de gare non plus. Un entrepôt, c'est... il faut être à l'heure. Après, c'est je dirais, il faut être professionnel, donc c'est être à l'heure, respecter le règlement intérieur. [...] au moment où vous menez votre entretien, vous posez une question bien précise, la personne va commencer à répondre à côté. Vous essayez de recibler un petit peu votre entretien, il vous répond une deuxième fois à côté. [...] il y a quelque chose qui ne va pas. [...] Par exemple, un cariste qui ne sait pas que lorsqu'il n'est pas en charge, il doit fonctionner fourche basse, je vais me dire... je commence déjà à me poser les questions, voilà tout simplement. [...] Déjà, le mot "petit peu de tout" chez moi, c'est... Clic ! [...]. Il y a des termes bien spécifiques. Vous êtes en recrutement, vous savez qu'il y a des termes spécifiques [...]. Après, le comportement, il y a, on adapte. Mais quand on a une compétence, on l'a ou on ne l'a pas. On sait le faire. » (Petite agence, Territoire 2).*

Ce « savoir-être » est aussi une forme de sélection, un mode de tri, pour discriminer entre les candidats potentiels qui pourraient être délégués sur une mission. L'intérimaire, une fois inscrit dans les fichiers de l'ETT, doit montrer sa « motivation ».

« Q° : Tout à l'heure, vous disiez que, dans l'entretien, vous testiez aussi la motivation et que c'était un des éléments importants au moment de l'entretien.

Comment vous le percevez, enfin ?

R : alors, c'est subjectif, ben...

Q° Justement ...

R : [...] on va sélectionner une personne qui a fait la démarche de nous appeler, qui fait son dossier sur Internet, qui nous rappelle pour nous dire "voilà, j'ai fait mon dossier". Ça, là, on est sur des bases de motivations... c'est-à-dire que la personne, elle est dans le suivi de sa candidature, elle se dit : "voilà, si je ne vais pas au bout de mon dossier, de toute façon, je n'aurai pas de travail". Donc, elle prend son téléphone et elle nous appelle. Et si une fois son dossier finalisé, on n'a pas toujours des missions dans l'instant, est-ce qu'elle nous rappelle pour voir où en est son dossier, pour voir des possibilités de lui proposer des postes ? C'est pareil, on va lui demander, aussi, comment se sont passés ses précédents postes, qu'est-ce qui a plu, qu'est-ce qui n'a pas plu ? Pour se rendre compte de comment fonctionne la personne. » (Major, Territoire 2).

Ces questions de sélection semblent assez paradoxales. Alors que les ETT énoncent être à la recherche de candidats et font du *sourcing* pour se constituer des fichiers d'intérimaires afin de pouvoir satisfaire les demandes des entreprises, dans le même temps, elles sélectionnent des candidats, pratique qui peut s'expliquer si elles font face à un nombre très important de candidats.

### Les ETT : entre territorialisation et déterritorialisation

#### *Les ETT, des acteurs ayant globalement peu de liens avec les acteurs du SPE sur les territoires*

Comparés aux autres acteurs rencontrés, les ETT ont proportionnellement moins de liens avec les acteurs du territoire.

→ Le lien avec les organismes de formation :

Les ETT ont des liens avec certains organismes de formation qu'elles mobilisent de manière récurrente. L'exemple qui revient le plus souvent (voire même l'unique exemple) est celui des organismes dispensant la CACES<sup>70</sup>. Notons que cette habilitation est présentée comme une formation dispensée aux intérimaires et parfois renouvelée. La gamme de formations financées est finalement assez étroite dans la mesure où ces financements répondent à des besoins des entreprises : « *Quand on a des demandes de caristes, il faut que les gens soient déjà en poste, sauf si le client nous dit qu'il est d'accord pour prendre un débutant ou qu'il connaît telle personne manutentionnaire ou préparatrice de commande sans CACES très intéressante et aimerait la basculer sur tel poste, on le fera. Sinon, on a du mal à... on va former une personne qui ira après chez quelqu'un d'autre. [...]. Q° : Donc, d'une certaine manière, c'est un risque pour vous. ? « Oui, c'est un risque. On va plus le faire dans la fidélisation de nos intérimaires. Mais si demain, on a mis en place des actions avec un client qui nous dit être sûr de prendre dix personnes formées à tel process, on le fera mais il faut que cela soit ferme des deux côtés, il faut un vrai engagement du côté du client et du côté du candidat. » (Challenger 1, Territoire 1)*

Comme le soulignent Belkacem et al (2014) « *pour le secteur, la formation est avant tout un moyen d'adapter les qualifications aux besoins urgents exprimés par les entreprises utilisatrices [...] et dans cette perspective, elle favoriserait la professionnalisation du secteur de l'intérim mais la formation est avant tout tournée vers les entreprises plus que vers le besoin d'insertion des*

70. Notons que cette habilitation est présentée comme une formation dispensée aux intérimaires, c'est parfois même le cas pour le renouvellement de CACES.

71. Belkacem R. Kornig C., Michon F. et Nosbonne Ch. (2014), « L'intérim : évolution et syndicalisation », Agence d'objectifs CGT-FO – Ires, janvier, p. 37.

*travailleurs* »<sup>71</sup>. C'est pour cette raison également que les formations financées sont courtes. Même lorsque les besoins sont exprimés par les entreprises, les agences sont réticentes à financer elles-mêmes la formation. Celle-ci est vue comme un investissement qu'il faut ensuite rentabiliser. Dans cette perspective, le choix de l'intérimaire formé est crucial et vise notamment à s'assurer (autant que possible en raison de la discontinuité des contrats) que l'intérimaire ne quitte pas ensuite l'agence pour aller travailler ailleurs. Un des éléments qui va intervenir dans la décision de financer ou pas la formation réside dans l'ancienneté de l'intérimaire et la confiance établie avec celui-ci. La formation peut alors être vue par l'agence comme un moyen de « remercier » l'intérimaire pour le fidéliser.

→ Des relations plus ponctuelles avec les autres acteurs du SPE :

La connaissance et la mobilisation des autres acteurs du SPE est variable selon les enseignes et les acteurs concernés. D'une manière générale, les contacts avec Cap Emploi sont quasi absents en raison des difficultés à déléguer des travailleurs handicapés. Des contacts existent parfois avec les missions locales mais ils sont le plus souvent le fait des missions locales qui proposent certains de leurs candidats. Les OPP ont par contre des contacts avec les ETT. Ils sont à l'initiative du premier contact. Les ETT évoquent enfin des contacts avec Pôle emploi, souvent pour organiser des sessions de recrutement « en masse ». Les contacts sont là aussi variables selon les enseignes et les territoires. Les faibles liens avec les autres intermédiaires peuvent s'expliquer par le fait qu'un certain nombre d'enseignes déplorent les mauvaises candidatures issues de ces intermédiaires. « *Je vais être dure, mais ils n'envoient pas les bonnes personnes. [...] Et puis ça dépend quelle population ils ont aussi, parce que... Ils ont pas mal de cas sociaux. [...] Les cas sociaux, je suis désolée mais on n'est pas assistantes sociales, on ne peut pas, on ne peut pas.* » (Petite agence 1, territoire 2).

### **Une structuration géographique de l'espace du côté de le « demande » (entreprise)**

Les caractéristiques des implantations géographiques des agences sont en pleine mutation. Elles restent évidemment implantées à proximité de zones de forte activité mais, à une échelle plus « micro », elles tendent à se regrouper dans des locaux communs pour limiter les frais de structures. Alors qu'avant l'implantation géographique devait tenir compte de la capacité d'attraction des intérimaires, la proximité avec les zones

d'activité est aujourd'hui davantage recherchée. C'est l'entrée par « la demande » (c'est-à-dire la demande de l'entreprise adressée à l'ETT) qui semble relier l'ETT à un territoire qui est souvent de taille variable. Ainsi une Major du territoire 2 explique que « sa zone de chalandise » dépend des métiers : « *on intervient sur une zone périmètre, si l'on peut dire, autour de l'agence mais, en fonction des spécialités, le périmètre est plus ou moins grand... puisque, évidemment, il y a d'autres agences, en fait, à côté de nous. Mais si l'on prend, par exemple, des cas de métiers assez spécialisés où l'on se cantonne finalement qu'au poste de chauffeur, la zone est plus grande puisque, du coup, on va toucher que les sociétés qui vont avoir, du coup, des chauffeurs. Donc, forcément, il faut que la zone soit un petit peu plus grande car sinon on n'a pas assez de matière pour pouvoir se spécialiser ...* ».

### **Vers une déterritorialisation des agences du côté des intérimaires ?**

Traditionnellement, l'enjeu pour les agences était de recruter des intérimaires dont la zone d'habitation était située la plus proche possible du lieu de travail pour réduire les difficultés de mobilité et les coûts pour les intérimaires qui pourraient avoir un effet dissuasif. Dans cette optique, les agences avaient emménagé près des rues commerçantes des villes. Si cette logique est encore à l'œuvre pour les petites agences qui jouent la carte de la proximité, pour les grandes agences, la logique est inverse : elles s'implantent dans des zones moins faciles d'accès pour les intérimaires. L'argument avancé est que les nouvelles technologies permettent d'attirer du public sans avoir « pignon sur rue ». « *Aujourd'hui, les moyens qu'on utilise notamment avec Internet, avec, du coup, la possibilité de tout faire à distance d'une certaine façon, permet de rétrécir, en fait, les distances. Une personne qui aujourd'hui travaille pour notre agence ne passe pas nécessairement en agence. Nécessairement au départ, forcément, il faut que l'on puisse quand même rencontrer la personne, mais, à partir du moment où tout est fait, où l'entretien s'est bien passé, où on a pu tout bien valider, les missions ou les postes en CDD ou en CDI qu'on peut proposer, c'est fait, bien souvent, par téléphone.* » (Major, Territoire 2). La visibilité est assurée par les sites internet et cela permet de gérer les flux « *alors qu'en face d'une gare, on a des personnes qui franchissent la porte tout le temps.* Cette moindre visibilité est aussi un moyen de sélectionner les candidats : « *c'est au demandeur d'emploi de faire les démarches, d'être en recherche d'emploi.* » (Major, Territoire 2). ■

## FICHE 4

## ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE D'INSERTION (ETTI) ET CLAUSES SOCIALES

Cette fiche est consacrée à l'activité des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et, en raison des caractéristiques du marché de l'intérim d'insertion, elle analyse la contribution des acteurs du SPE à la réalisation des clauses sociales dans le cadre des marchés publics.

Les ETTI sont des structures appartenant au secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Elles ont en commun de mettre en place des conditions d'emploi spécifiques pour les personnes considérées comme rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle. Ces agences sont soumises à l'ensemble des règles relatives au travail temporaire et délèguent leurs salariés à des entreprises « classiques » mais, parce qu'elles ont comme vocation exclusive l'insertion professionnelle de publics en difficulté, elles bénéficient d'une aide financière de la part de l'État octroyée dans le cadre d'une convention. En plus du travail de délégation auprès d'entreprises utilisatrices, elles assurent un suivi et un accompagnement social et professionnel, pendant et hors des missions, pour les salariés délégués. Elles ne peuvent déléguer que des demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, difficultés reconnues par un agrément attribué par Pôle emploi (jeunes de moins de 26 ans en difficulté, bénéficiaires du RSA, demandeurs d'emploi de longue durée, etc.).

### Sources mobilisées :

- Une séance du séminaire animée par Philippe Semenowicz ;
- IGAS / IGF, 2013, Le financement de l'insertion par l'activité économique, Janvier 2013.

### > Territoire 1 :

- Un entretien avec une directrice d'ETTI ;
- Un entretien avec une facilitatrice employée par une communauté d'agglomération.

### > Territoire 2

- Un entretien avec la directrice d'une ETTI ;
- Un entretien avec la facilitatrice de la clause sociale employée par la maison de l'emploi ;
- Un entretien avec la directrice de la structure communale RSA.

### Historique et présentation des structures

#### L'ETTI du territoire 2

L'ETTI du territoire 2 a vu le jour en 2009 mais elle s'inscrit dans une histoire locale plus ancienne. Une ETTI para municipale était auparavant rattachée à la maison de l'emploi et de l'entreprise, maison dont l'existence sur le territoire 2 est antérieure à la loi Borloo. Pour de multiples raisons, cette ETTI a dû fermer ses portes. Mais les élus locaux convaincus de la nécessité de disposer d'une ETTI, et plus généralement, d'une offre globale d'insertion par l'activité économique sur le territoire, ont poussé à la création de cette nouvelle entité qui appartient à un groupe rassemblant différentes structures de l'IAE.

Le groupe Adecco, à travers son réseau Adecco insertion (RAI), a décidé en 1996 d'entrer dans le capital du groupe ID'EES pour consolider sa présence sur le marché de l'intérim d'insertion, mais il reste un actionnaire minoritaire dans ce groupe (34 % du capital). Notre agence sur le territoire 2 appartient donc au RAI. Aujourd'hui, sur ce département francilien, on compte 3 ETTI dont deux appartiennent au RAI. L'ETTI implantée sur le territoire 2 compte 4 salariés permanents. Juridiquement, cette ETTI est une entreprise commerciale uni personnelle à responsabilité limitée (EURL).

#### L'ETTI du territoire 1

Ce territoire (dans une définition restrictive) compte une ETTI qui appartient à un groupe de structures de l'ESS (3 sont des SIAE) qui comprend quatre structures : une association intermédiaire, une ETTI, une association de services à la personne et un organisme de formation. Cette ETTI a six lieux d'implantation et salarie pour encadrer les intérimaires 3,5 ETP : une chargée de placement, une chargée d'insertion qui assure la responsabilité de la structure, une assistante et une commerciale à mi-temps. Elle a 100 intérimaires sous agrément. Au cours d'une semaine, 30 environ sont en mission. Il y a un fort *turn over* (notamment parce que les intérimaires peuvent être amenés à travailler ailleurs pendant la période où ils sont agréés). Dans la mesure où l'essentiel de l'activité est réalisé sur des clauses d'insertion dont beaucoup concernent des contrats dans

le bâtiment, les intérimaires sont essentiellement des hommes. Beaucoup sont des chômeurs de longue durée.

### **Un modèle économique hybride privé/public lié aux caractéristiques des « intérimaires »**

La spécificité des ETTI réside dans le fait que, bien qu'une grande partie de leurs activités s'apparentent à celles des ETT « classiques » (lettre de mission, relevé d'heures, réalisation des contrats et des paies, etc.), elles ne peuvent déléguer que des intérimaires « en insertion ». Ces intérimaires sont des demandeurs d'emploi disposant d'un agrément. Le principe même de l'ETTI alliant le caractère marchand de l'ETT à la dimension publique de l'insertion repose sur un mode de financement combinant des ressources à la fois privées et publiques.

#### *Un sourcing spécifique des candidats*

A la différence des ETT classiques, les personnes qui souhaitent intégrer l'ETTI sont orientées par des partenaires qui œuvrent dans le champ de l'emploi et du social. Ce sont des prescripteurs (services communaux, mission locale, structure RSA, MDE, etc.) dont la liste est définie par un arrêté préfectoral. Ces prescripteurs, selon la terminologie en vigueur, accompagnent des personnes en difficulté (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de l'ASS, de l'ARE, jeunes de niveau infra V, quartier prioritaire) parfois en rupture de ban avec Pôle emploi, et les orientent le cas échéant, par le biais d'une fiche de liaison, vers l'ETTI qui les reçoit. De nombreux candidats cherchent à solliciter directement l'ETTI qui systématiquement les renvoie vers les partenaires/prescripteurs. Sur le territoire 2, la mission locale serait le principal pourvoyeur de candidats. Sur le territoire 1, les quatre prescripteurs principaux sont : Pôle emploi, Cap emploi, mission locale et conseil départemental. Certains candidats proviennent de l'association intermédiaire appartenant au même groupe. Même si le passage par ces prescripteurs est incontournable, certains demandeurs d'emploi s'adressent directement aux ETTI qui les renvoient donc auprès d'un prescripteur. Pour les ETTI le filtrage réalisé par les prescripteurs ne leur pose pas de problème en termes de *sourcing* puisque les candidats sont nombreux et qu'il leur reste encore la possibilité de les sélectionner parmi les publics orientés.

Après réception du candidat et dès lors que l'ETTI est en mesure de lui proposer une mission, une demande d'agrément est déposée par cette structure auprès de son agence Pôle emploi. Une fois l'agrément obtenu

par Pôle emploi pour une durée de 24 mois, la personne relève de l'IAE et peut être déléguée dans le cas présent par l'ETTI dans une entreprise cliente. Cette double médiation a été imposée par les pouvoirs publics pour renforcer le contrôle sur l'éligibilité et le profil des publics accédant au secteur de l'IAE et éviter les effets d'écramage à l'embauche dont le secteur de l'IAE se serait rendu coupable par le passé en ne sélectionnant que « le haut du panier ».

#### *Des financements publics minoritaires mais indispensables à l'équilibre économique*

L'essentiel des ressources provient des entreprises par la facturation des missions établie selon la réglementation en vigueur dans le champ de l'intérim. Pour les deux ETTI, 98 % de l'activité concernerait les marchés clausés. D'après l'ETTI du territoire 2, 80 % des ressources proviennent du fonctionnement marchand. L'accès aux marchés publics dans le cadre des clauses d'insertion qui donne lieu à l'essentiel des missions de délégation obtenues est, comme nous l'avons dit, également grandement facilité par l'appartenance de l'ETTI au groupe Adecco. On constate toutefois que l'ETTI de du territoire 1 ne rencontre pas de difficultés à accéder à ces marchés. L'adossement de l'ETTI du territoire 2 au groupe Adecco facilite la tâche commerciale de l'ETTI puisque c'est le service achat d'Adecco qui négocie le système de tarification des délégations.

Du fait de la clause d'insertion, l'ID'intérim évolue, sur notre territoire, dans un environnement économique relativement protégé, à l'abri de la concurrence. Un tarissement de ces marchés publics, que certains acteurs locaux laissent entrevoir, exposerait très certainement cette entité à la nécessité de mieux s'outiller pour décrocher des marchés « hors clauses ». Sur le territoire 1, les acteurs mettent également en avant la chute de ces marchés ces dernières années (en raison des difficultés budgétaires que connaissent les collectivités territoriales) mais ils sont beaucoup plus inquiets en raison de la concurrence accrue entre les structures pour capter les offres sur ces marchés clausés.

La part de financement public est présentée comme indispensable pour l'équilibre économique des structures. 20 % des ressources du groupement de structures de l'IAE auquel est rattachée l'ETTI sont d'origine publique, en grande partie tirées d'une convention avec l'État.

Les règles de conventionnement sont nationales et sont les suivantes : il s'agit à la fois d'une aide au poste pour les intérimaires et d'une aide pour le salaire des encadrants dédiés à l'accompagnement social et professionnel. Le taux d'encadrement prévu est d'un encadrant pour 12 salariés en insertion (en ETP). Sur le territoire 2, le profil des encadrants et du public accueilli font l'objet d'une négociation avec la Direccte dans le cadre d'un dialogue de gestion. Il leur est demandé de recruter des demandeurs d'emploi appartenant à diverses catégories (TH, bénéficiaires du RSA, allocataires de l'ASS, etc.). Cependant, l'ensemble de ces critères fait l'objet d'une application plus ou moins stricte. Quant aux indicateurs de résultat, 60 % du public accueilli par l'ETTI doit pouvoir faire l'objet d'une sortie dynamique comprenant l'une de ces trois voies de sortie : sortie durable sur CDI/CDD de plus de 6 mois y compris création d'entreprise ; sorties de transition (CDD de moins de 6 mois) ; sorties positives (formation, embauche dans une autre entité du SIAE). Une réforme du financement de l'IAE a été adoptée consistant à attribuer les aides non plus sur la base du nombre de permanents travaillant au sein des structures de l'IAE mais, dans le cas des ETTI, à partir du nombre de salariés délégués sur des missions d'intérim (en équivalent temps plein). Difficile pour l'heure de mesurer les effets de cette réforme sur le modèle d'intermédiation des ETTI.

D'autres sources de financement viennent compléter les ressources de l'ETTI du territoire 2 ; elles émanent du conseil départemental, de la région, des services pénitentiaires, de la politique de la ville. Plus généralement, ces ressources publiques viennent financer l'accompagnement spécifique à caractère socioprofessionnel délivré par l'ETTI aux intérimaires (« si mon intérimaire est à la rue, je vais passer 4 heures à lui chercher une solution de logement, j'appelle le 115, le CCAS, j'essaie de lui faire obtenir des bons d'hygiène... c'est la différence par rapport à un major de l'intérim classique »). Sur le territoire 1, le facilitateur met en avant les financements de formation ou de permis de conduire dont peuvent bénéficier les travailleurs grâce aux dispositifs publics. La maîtrise par les structures de ces financements constitue un avantage comparatif aux yeux des entreprises qui réalisent les clauses et permettent de « construire » des parcours aux bénéficiaires.

**Des structures d'intermédiation qui n'accèdent qu'indirectement au marché du travail mais dont l'objectif reste le placement de leurs bénéficiaires**

### *Des entreprises clientes captées par la clause d'insertion*

Sur les deux territoires, les ETTI ne prospectent pas les entreprises mais accèdent à leurs clients par le biais de la clause d'insertion qui oblige les entreprises désireuses d'obtenir un marché public à souscrire à une obligation d'insertion de publics en difficulté. Il existe deux types de clauses d'insertion : celles liées à des programmes de l'ANRU et celles qui figurent dans des marchés publics concernant des territoires de droits communs.

Dans ce département du territoire 2, les zones ANRU étant nombreuses, ces marchés ont créé une dynamique d'emplois « clausés » dans le secteur du bâtiment qui génère suffisamment d'activité pour l'ETTI, comme explicité par la directrice de cette structure : « y'a pas de prospection. Aujourd'hui, on est une agence, alors ça fait grincer d'autres agences du réseau qui sont en manque d'activités et qui ELLES n'ont pas le choix. Mais on est sur un territoire où, en Île-de-France, où on a énormément d'opérations dans le cadre de l'ANRU, donc de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. Avec des programmes qui peuvent effectivement être longs... jusqu'à 15 ou 18 mois. Une activité, de ce coup-là, qui vient, assez... assez facilement. »

Cette ETTI n'intervenant que sur des marchés clausés relevant du BTP, elle délègue quasi exclusivement des hommes.

Deux modalités d'accès à ces marchés « clausés » sont possibles : soit par le biais direct des entreprises qui se sont vues attribuer le marché et qui contactent les ETTI ; soit par le biais d'un « facilitateur de clause » sorte d'interface entre les entreprises et le secteur de l'IAE, dont une des missions est de mettre en relation les deux acteurs de ces marchés clausés. Sur le territoire 2, l'ETTI est généralement contactée directement par des grandes entreprises du bâtiment qui disposent d'accords cadre avec le Réseau Adecco Insertion. Elle obtient également des contacts via le facilitateur de la clause d'insertion situé au sein de la MDE. L'organisation est différente pour le territoire 1. L'intercommunalité a créé un poste de « facilitateur » dont l'activité s'est d'abord cantonnée aux programmes ANRU avant de porter sur l'ensemble des marchés clausés du territoire. L'organisation mise en place prévoit que l'ensemble des offres transitent par le facilitateur et que donc les entreprises ne peuvent pas contacter directement l'ETTI. Nous verrons que cette organisation a des conséquences sur l'autre volet de l'intermédiation : le choix des candidats.

### *Le placement comme finalité*

Conformément à ce qui constitue le cœur de métier des ETTI, le modèle d'intermédiation est fondé sur une logique de placement des candidats dans des conditions statutaires identiques à celles en vigueur dans le réseau des ETT. De la même manière, le dialogue de gestion que l'ETTI entretient avec la Direccte est en cohérence avec cet objectif puisqu'il fait la part belle aux indicateurs de placement. Notons néanmoins que cette priorité accordée au placement n'est pas évidente compte tenu des difficultés rencontrées par un public souvent aux prises avec des problèmes de logement, de santé, etc....Du reste, l'ETTI assure moins la qualité de son public que celle du service qu'elle rend à l'entreprise en prenant à sa charge la résolution des problèmes que rencontre la personne dans l'exercice de sa mission. Ceci passe par la présence d'un salarié de l'ETTI lors de la prise de poste, des rendez-vous réguliers entre le salarié et l'intérimaire, la disponibilité du salarié accompagnateur en cas de problème, etc. L'équilibre finalement obtenu est facilité par le fait que les entreprises dont le marché est clausé sont obligées, pour le réaliser, d'embaucher près de 5 % de personnes relevant de l'IAE. Cette obligation d'insertion facilite grandement la tâche de l'ETTI quant au placement de son public, l'entreprise n'ayant pas d'autres choix. Sur le territoire 1, une organisation spécifique du placement a été mise en œuvre. Le facilitateur organise toutes les six à huit semaines une « cellule emploi » qui réunit l'ensemble des prescripteurs et des structures qui peuvent déléguer des travailleurs sur les clauses d'insertion. Ces réunions sont destinées à anticiper les besoins de main-d'œuvre à venir et à pourvoir les postes existants. Le facilitateur se pose en interlocuteur unique des entreprises. Les entreprises disposent de trois modalités pour satisfaire les clauses d'insertion : employer directement une personne en insertion en CDI ou CDD (modalité rarement mobilisée), recourir à une ETTI, recourir à un groupement d'employeurs pour mettre en place un contrat de professionnalisation. Alors que l'ETTI a été jusqu'ici la grande bénéficiaire des clauses d'insertion, le facilitateur tente de rééquilibrer le recours aux différentes modalités. Il se donne une fonction d'organisation de la concurrence entre les structures. Il fait également valoir ses tentatives pour écarter les ETT classiques de ce marché en dissuadant les entreprises d'y recourir. Finalement, le facilitateur est un intermédiaire entre les entreprises et les autres structures d'intermédiation. Les différentes personnes présentes tentent de s'accorder sur les profils à proposer, chacun cherchant à placer ses candidats.

### **Un risque éventuel de confinement territorial par le jeu de la clause d'insertion**

La détermination de l'ancrage territorial des ETTI dépend davantage de leurs activités d'insertion que commerciales.

#### *Le cas du territoire 2*

Le champ d'intervention de l'ETTI du territoire 2 recouvre celui du département. Conformément à la convention conclue avec la Direccte de cet échelon administratif, c'est au niveau départemental que l'ETTI a vocation à accompagner les personnes en difficulté. Reste que plusieurs facteurs peuvent contribuer à réduire le champ d'action géographique de l'ETTI.

- Tout d'abord le fait qu'il existe sur ce département une seconde ETTI appartenant au RAI. Sans parler d'entente explicite entre ces deux structures et « tout en respectant le droit de la concurrence », comme il nous l'a été dit, il y a néanmoins une sorte de partage du territoire au sens où aucune de ces deux structures n'ira conclure un contrat avec une entreprise relevant du territoire de l'autre.
- La mobilité géographique assez réduite des intérimaires inscrits à l'ETTI. Un lieu de travail trop éloigné constituerait un obstacle difficile à surmonter pour une grande partie d'entre eux.

#### *Le cas du territoire 1*

L'ETTI a une implantation qui dépasse les frontières de notre territoire d'étude. Elle est présente sur deux départements et couvre deux communautés d'agglomération. L'importance de l'ancrage territorial est mise en avant par la salariée de l'ETTI. Elle tient à plusieurs facteurs : l'appartenance au groupe de structures de l'IAE et l'organisation mise en place au sein de la communauté d'agglomération.

#### *Le rôle déterminant des clauses d'insertion*

Les contraintes géographiques inhérentes aux clauses d'insertion sont un élément déterminant de l'ancrage géographique des ETTI. En effet, les clauses lient l'ETTI à un espace géographique donné en fonction des marchés sur lesquels elle opère. Les clauses sur les marchés publics ou ceux relevant des collectivités territoriales reposent souvent sur des contraintes géographiques fortes, trop fortes même selon les dires de la directrice de l'ETTI rencontrée : « la clause d'insertion c'est très bien mais cela a ses limites pour jouer sur la mobilité. La clause c'est souvent sur une ville, sur un quartier et même parfois sur un quartier de rue ; c'est pas

top de faire descendre les gens en bas de leur immeuble pour les faire travailler ». De plus, ces contraintes peuvent conduire à créer des « pénuries » de main-d'œuvre dans la mesure où si les structures disposent du profil recherché, la personne ne réside pas nécessairement sur la zone relevant du bon programme.

### **Une visibilité et une reconnaissance fortes de l'ETTI dans le jeu du système d'acteurs publics**

#### *Le cas du territoire 2*

Incontestablement, si l'on juge par la notoriété locale dont elle dispose, l'ETTI du territoire 2 fait partie du système local d'acteurs. Il est vrai que, presque par construction, l'ETTI de par son accès indirect au marché du travail dépend de nombreux autres acteurs pour jouer son rôle d'intermédiaire. Au-delà de cet aspect fonctionnel, le secteur de l'IAE semble être reconnu comme un vecteur d'insertion important par les élus locaux du territoire 2. Cette ETTI entretient des relations régulières avec le monde des élus locaux, un monde dont elle dépend également pour accéder aux marchés publics et, en amont, au facilitateur d'insertion qui travaille au sein de la MDE.

C'est en bonne intelligence qu'elle semble travailler avec l'ensemble des prescripteurs dans la phase d'orientation des demandeurs d'emploi (ML, CCAS, structure RSA).

Sur le long cours, en cas de difficulté avec une des personnes accompagnées par l'ETTI, le fil ne semble pas rompu avec le prescripteur initial qui peut éventuellement intervenir dans la gestion du parcours d'insertion sur le volet social. Avec le facilitateur de la clause d'insertion, la nécessité d'assurer la continuité du parcours est un objectif partagé qui peut se traduire par la priorité de faire embaucher sur un chantier une personne relevant de l'ETTI mais dont l'issue en termes d'insertion est compromise.

Une même approche collaborative est soulignée par l'ETTI pour qualifier ses relations de travail avec Pôle emploi, l'opérateur public ayant fait de l'IAE en général un partenaire incontournable pour orienter vers ce secteur les publics en difficulté. Pôle emploi participe du reste au dialogue de gestion que le secteur de l'IAE entretient avec la Direccte et peut parfois intervenir dans ce dialogue pour appuyer la stratégie de ces acteurs ou l'infléchir à la marge comme pour, par exemple, renforcer la place des allocataires de l'ASS dans le public accueilli.

Avec le reste du secteur de l'IAE, les relations de travail

semblent s'inscrire dans une logique plutôt coopérative. Une illustration nous en a été fournie avec une association d'insertion du territoire ; lorsque celle-ci ne peut prolonger une mission au-delà des 480 heures de délégation prévues par les textes l'ETTI peut prendre le relais juridique pour éviter une rupture du parcours. De la même façon, des relations sont nouées avec des ETT classiques pour tenter, au terme des 24 mois que dure l'agrément, de maintenir le bénéficiaire dans un parcours d'accès à l'emploi par le biais de nouvelles missions exercées cette fois dans le cadre des agences Adecco.

C'est avec le secteur de l'intérim classique, que les ETTI sont parfois en concurrence notamment pour décrocher les marchés publics clausés auxquels peuvent prétendre les ETT classiques dès lors qu'elles sont en capacité d'apporter la preuve que leurs candidats relèvent bien des catégories visées par le législateur dans le cadre de la clause d'insertion. Pour les ETTI, les marchés clausés ne devraient relever que du seul secteur de l'IAE au nom du professionnalisme dont ferait preuve ce secteur dans le champ de l'accompagnement socioprofessionnel des publics en difficulté. Une singularité qui ne va pas de soi pour le réseau des ETT qui depuis déjà de nombreuses années revendique également, sinon une professionnalité, du moins des outils spécifiques pour accompagner des personnes fragiles (FAFTT/FASTT).

#### *Le cas du territoire 1*

L'intégration de l'ETTI au sein du système d'acteurs se fait par deux voies. Les structures de l'IAE membres d'un même groupe tentent de se « mobiliser mutuellement » pour construire des parcours d'insertion pour les demandeurs d'emploi. Par ailleurs, l'organisation de l'attribution des clauses d'insertion sur ce territoire conduit à ce qu'il existe des relations nombreuses entre différentes structures dans le cadre des « cellules emploi » (*cf. supra*).

Plus largement, le facilitateur appartient à un groupe qui, au niveau régional, travaille avec Pôle emploi en vue de mettre sur pieds une charte destinée à régir la collaboration entre le réseau des facilitateurs et la direction régionale de Pôle emploi. Cette charte a pour ambition de prévenir le développement pressenti de concurrence entre les facilitateurs et Pôle emploi depuis que s'est fait jour au sein de Pôle emploi le projet de former les agents sur les clauses d'insertion afin qu'ils positionnent davantage de demandeurs d'emploi. ■

## FICHE 5

## MISSIONS LOCALES

**Présentation des acteurs rencontrés : deux missions locales confrontées à des problématiques distinctes.**

Malgré un public censément identique, les deux missions locales des territoires étudiés se différencient l'une de l'autre sur bien des points. A grands traits on peut opposer une mission locale ouverte sur un bassin d'emploi structuré par l'existence d'emplois « alimentaires » en nombre, d'un côté, à une mission locale en difficulté, isolée au milieu d'un bassin d'emploi incompatible avec le profil de son public de l'autre.

**Sources mobilisées :**

Cette fiche s'appuie sur trois entretiens réalisés auprès d'acteurs clés des missions locales de nos deux terrains. La directrice de la mission locale du territoire 2, le directeur de l'ensemble de la mission locale du territoire 1 et la responsable d'un des cinq sites locaux de l'organisme. Nous avons contrôlé ces éléments en nous appuyant sur les représentations et les pratiques qu'entretiennent les acteurs de l'intermédiation au sujet des missions locales

## → Territoire 1 : Les ambiguïtés d'un marché de l'emploi peu qualifié

La mission locale étudiée est unique pour l'ensemble du territoire. Elle comporte 5 sites plus une antenne. La mission locale (association loi 1901) est pilotée par des élus, par le biais d'un bureau, d'un conseil d'administration, d'une assemblée générale. Le président est, au moment de l'entretien, un conseiller général. La mission locale emploie 42 salariés parmi lesquels un directeur « unique » et 3 directrices de sites. On compte par ailleurs 24 conseillers professionnels et 7 chargés de relations entreprises. En moyenne les conseillers ont 200 jeunes en portefeuille. Le profil des chargés de relations entreprises, au fil du temps, est de plus en plus marqué par une expérience dans une entreprise privée, notamment dans le secteur de l'intérim. Le temps de travail des conseillères semble se répartir en trois tiers (réception/administratif/réunion à l'extérieur). La mission locale accueille 4 200 visiteurs uniques par an qui, pour 75 % d'entre eux sont de niveau bac ou infra bac, et dont 150 touchent le RSA.

→ Territoire 2 : Un public peu en phase avec le marché de l'emploi local (et inversement)  
La mission locale est une structure mono communale.

Elle est située dans la partie nord de la commune étudiée (la plus sinistrée) et portée (au début de l'enquête) par une maison de l'emploi. Elle devrait dans un avenir proche être relocalisée et se rapprocher, du moins géographiquement, d'une agence Pôle emploi. A ce jour, elle ne bénéficie pas d'un organe de gouvernance autonome : son conseil d'administration est celui de la maison de l'emploi. La mission locale accompagne 1800 jeunes par an avec une moyenne de 800 à 900 nouveaux inscrits chaque année. Elle compte 13 salariés et bénéficie d'un budget annuel d'1,2 million d'euros.

**Le modèle d'intermédiation : réduire l'espace entre l'offre et la demande**

Si les deux missions locales partagent un même public (Moins de 26 ans sortis du système scolaire sans formation), leur positionnement vis-à-vis de ce public diffère fortement. Sur le territoire 1, le discours est fortement tourné vers l'entreprise et les réalités du marché du travail. Sur le territoire 2 c'est davantage la « problématique » du jeune dans son ensemble qui est prise en compte.

Le directeur de la mission locale du territoire 1 entend se démarquer d'une époque qu'il juge « heureusement » révolue où les conseillers étaient trop à l'écoute des inscrits. Aujourd'hui nous dit-il, il ne s'agit plus de partir du projet professionnel idéal mais de confronter le bénéficiaire à son environnement effectif. D'après le directeur, les « réalités » du marché du travail sont prises en compte dès le début du projet afin d'économiser du temps et de l'énergie.

Ce positionnement peut conduire à des impasses, notamment du point de vue de la mobilité. La question du permis de conduire est de ce point de vue assez représentative. Pour l'encadrement de la mission locale, la mobilité et notamment le fait de disposer du permis de conduire, constitue une quasi-obligation dans la perspective d'une recherche d'emploi sur ce territoire peu équipé en infrastructures de transport en commun. Ils jugent peu probable de trouver un emploi lorsque le candidat n'est pas véhiculé. De ce fait, si l'enjeu de l'intervention auprès des jeunes consiste à les socialiser à de telles exigences du marché du travail, l'absence de permis réduit drastiquement les opportunités que la mission locale peut proposer au demandeur d'emploi. Le travail de construction de projet peut alors tourner

en rond ou tout simplement prendre fin du fait de l'absence de permis de conduire. Cette prise de position reflète surtout la spécificité de l'environnement dans lequel la mission locale s'insère. En effet, le bassin d'emploi enquêté est dual, opposant schématiquement des industries de petite et de moyenne taille en lent déclin (qui recherchent des ouvriers qualifiés mais en petit nombre) et une plateforme logistique très dynamique (qui recherche des manutentionnaires très peu qualifiés en très grand nombre). De ce fait, il existe clairement des opportunités sur le marché du travail local mais celles-ci sont particulièrement étroites et, pour les acteurs rencontrés, il paraît difficile de ne pas s'ajuster à ces réalités. L'intermédiation réalisée par la structure consiste à enseigner à des bénéficiaires sans repère ce qu'est le marché du travail. L'intervention auprès des inscrits est explicitement tournée vers « l'emploi ». Dans la très grande majorité des cas, le travail du conseiller ne concerne pas les problématiques « globales » (santé, logement, etc.) des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, à l'opposé de ce que prescrivait le rapport Schwartz.

Au sein de la Mission locale du territoire 2 la logique du placement dans le modèle d'intermédiation reste secondaire. Cette mission locale est ancrée sur le versant de la demande d'emploi plutôt que sur l'offre. Il s'agit là avant tout d'une stratégie par défaut en ce que le marché du travail local est en moyenne trop qualifié par rapport aux profils des inscrits de la mission locale. L'accent est donc mis sur l'orientation (entre différents dispositifs de la politique de l'emploi) avec l'objectif d'aider les bénéficiaires à construire un projet professionnel. La priorité accordée à l'accompagnement et à la construction de parcours d'insertion professionnelle et sociale ne va pas sans difficulté. Notons en premier lieu que le public n'est pas reçu spontanément sur le flux à la mission locale puisque les délais d'attente pour le premier rendez-vous tournent autour de trois semaines avec le risque de perdre la personne au-delà du premier contact physique noué. L'autre difficulté renvoie au rôle structurant des divers dispositifs publics, que la mission locale gère pour le compte de l'État, du conseil régional, du conseil général (Civis, emplois d'avenir, ANI jeune, Parcours d'orientation professionnel POP), lesquels pèsent sur la nature de l'accompagnement effectué. Pour la mission locale il est important de ne pas lier un type d'accompagnement à un dispositif en particulier. La doctrine en la matière consiste à partir de la situation du jeune en mobilisant la boîte à outils constituée des divers dispositifs existants. Il n'y a donc pas dans cette

mission locale d'équipes spécialisées sur un domaine particulier de l'accompagnement. Il existe en revanche des référents sur chacun des dispositifs mentionnés plus haut, lesquels sont mobilisés au fil des besoins rencontrés par le jeune.

### **Modèle économique : un modèle éclaté, des dialogues de gestion qui se chevauchent, un projet territorial qui se cherche**

Sur les deux territoires on retrouve la même critique à l'égard des contrats aidés ainsi qu'une remise en cause du millefeuille des dialogues de gestion. Les modalités de gestion de la politique de l'emploi et la pression des financeurs enjoignent en effet les acteurs des missions locales à partir des dispositifs pour remplir les quotas attendus.

La responsable d'un site de la mission local du territoire 1 : « [Les indicateurs qui sont importants, ce sont] *les contrats des dispositifs, les emplois d'avenir, les jeunes qu'on rentre dans le Civis, dans l'ANI maintenant, les PPAAE, les jeunes demandeurs d'emploi dont l'alternance, donc CUI, dont maintenant les contrats d'avenir, tous les CUI quoi, CAE-CIE. On a des objectifs sur lesquels on est financés aussi, c'est tout ce qui est mini-stages, on reçoit des financements là-dessus donc on en a tant à faire par an...* »

D'un côté comme de l'autre, quel que soit le positionnement (placement ou global), la pression des financeurs est forte pour structurer une activité dédiée aux dispositifs :

Sur le territoire 2, l'approche globale de l'accompagnement se voit contrariée par les contraintes liées aux dispositifs, eux-mêmes de plus en plus nombreux. Si les missions locales se sont plus ou moins fortement impliquées dans le déploiement d'une offre de services en direction des entreprises, toutes en revanche sont devenues des intermédiaires des politiques de l'emploi. Les dispositifs qu'elles ont à mettre en œuvre jouent à la baisse sur les marges de manœuvre dont elles disposent pour accompagner les jeunes. Ainsi, les bénéficiaires engagés dans le dispositif de « l'ANI jeune » relatif au décrochage scolaire ne peuvent avoir accès à certaines aides financées par le conseil régional, pas plus qu'ils ne peuvent bénéficier du dispositif Civis, financé par l'État et pouvant donner lieu au versement d'une allocation interstitielle. Le lancement des emplois d'avenir a également déséquilibré l'offre de service de cette mission locale qui a dû s'adapter aux injonctions des pouvoirs publics en affectant des moyens importants à un dispositif

qui n'apparaît pas central dans son modèle d'intervention centré sur l'orientation professionnelle. On notera du reste que cette spécialisation relative sur l'orientation entre en conformité avec le fait que les missions locales ont été insérées en 2009 dans le service public de l'orientation, 4 ans après avoir été intégrées dans le service public de l'emploi dans le cadre de la loi Borloo. Si le caractère associatif des missions locales leur permet de conserver une certaine autonomie d'action, ce que confirme la directrice de cette mission locale, elles ont également eu à gérer les conséquences de leur institutionnalisation croissante sur leur modèle d'intermédiation. Celle du territoire 2 ne fait pas exception à la règle. Les nombreuses formes de dialogue de gestion plus ou moins formalisées que la mission locale doit entretenir avec la Direccte (Civis), le département (santé, logement), le Conseil Régional (POP, parrainage, chèque mobilité), la ville apparaissent chronophages et tendent à appréhender l'activité de la mission locale de façon segmentée en fonction des attentes et objectifs de chacun des financeurs. Ces derniers s'attachent à suivre plus particulièrement leurs propres dispositifs même si la présence récente d'élus locaux dans le dialogue de gestion entre l'État et la ML tendrait à favoriser une approche plus globale et territoriale des services rendus par la mission locale. Toutefois, l'entretien effectué dans cette mission locale vient confirmer un des constats formulés par le rapport de l'IGAS/IGEN sur le service public de l'orientation : « *Les financements sont apportés par chaque financeur selon sa logique propre et ne font pas l'objet d'une coordination (en particulier entre l'État et région) sous la forme d'un conventionnement multipartite, à de rares exceptions près, ce qui renvoie le rôle d'ensemblier aux missions locales elles-mêmes* ».

Sur le territoire 1, les communes financent la Mission locale à hauteur de 35%, au prorata de leur nombre d'habitants. On compte également le conseil général au titre de financeur. Mais aussi l'État – par le biais de la Direccte – pour les dispositifs de la politique de l'emploi. La Direccte ou son animateur territorial n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur les opérateurs de l'emploi que sont le Pôle emploi, Cap emploi, la mission locale etc. Il y a une forme d'ambiguïté dans la relation, qui est liée à l'enchevêtrement des financements et des pyramides hiérarchiques. Le directeur de la mission locale voudrait avoir en face de lui un décideur et il effectue le dialogue de gestion avec un technicien (l'animateur territorial de la Direccte) ce qui lui paraît inapproprié. Dans l'idéal il souhaiterait que les modalités de gestion reposent sur de la stratégie et des orientations politiques et non sur

une énumération comptable. Or, le directeur de la mission locale reçoit la stratégie de son président – qui est un élu local – et il est évalué par un technicien pour ce qui est de son action financée par l'État. Le technicien en question, chargé d'animation territoriale de la Direccte s'explique : « *Nous quand on donne l'argent, effectivement, à la mission locale, on leur dit : vous avez tant de Civis à faire, tant de retour à l'emploi, voilà, après ils atteignent ou pas les objectifs mais on essaye de les cadrer* ». Les rencontres « politiques » ou stratégiques, ont lieu tous les mois au cours d'une instance de pilotage où siège exclusivement des élus et lors de laquelle sont évoquées la situation des inscrits et la situation financière. Les indicateurs des autres financeurs sont également évoqués mais ils ne sont pas présents et – de ce fait - il n'est pas possible d'élaborer une ligne stratégique commune.

Directeur Mission locale Territoire 1 : « *J'ai une instance de pilotage mensuel exclusivement avec les élus, donc je fais un point mensuellement sur l'activité jeune, sur l'activité financière, sur les différentes actions en cours, sur les différents dispositifs sur lesquels on a une injonction forte de la part de nos financeurs État-région, en ce moment c'est les emplois d'avenir* ».

Le modèle économique de l'organisme contraint fortement l'activité sur la collecte d'offre d'emplois. La mission locale voit sa marge de manœuvre réduite sous l'effet de la pression exercée sur les contrats aidés. Des postes très précis, ceux qui permettent de mettre en place des contrats-aidés, sont ciblés et prospectés. Le directeur de la mission locale du territoire 1 raconte : « *Et là on doit refaire tout le tour des communes euh... pour essayer de revendre les CUI-CAE. Parce qu'on a des objectifs de l'État qui sont tac-tac-tac... On est bien sur les emplois d'avenir, on suit le truc, mais on est du coup, en retard sur les objectifs CAE* ». Si l'on essaie de mettre à plat l'ensemble de ces outils d'intermédiation « prescrits » par les financeurs aux missions locales, on peut élaborer la liste suivante : emplois d'avenir, Civis, Ani jeune, PPAE, l'alternance, le CUI, les CAE-CIE, des mini-stages. Cette prospection ciblée dispositif se fait en ayant présélectionné initialement des profils conformes, dans une perspective assez similaire à la ROC. La mission locale est financée au forfait par Pôle emploi en fonction du nombre de demandeurs d'emploi dont le suivi est délégué par Pôle emploi. De ce fait, on retrouve ces indicateurs qui proviennent du financement de Pôle emploi dans les indicateurs que le directeur de la mission locale dit suivre de manière privilégiée au quotidien. Il s'agit là d'indicateurs de gestion au sens le plus élémentaire du terme :

le contrat stipule que 420 demandeurs d'emploi doivent être suivis par la mission locale tous les ans et le suivi consiste à tendre vers ce chiffre.

Ces constats, issus des deux territoires, viennent ainsi appuyer les conclusions d'un rapport administratif réalisé par l'IGF qui pointait les difficultés pour les missions locales à définir des orientations stratégiques compte tenu de leur modèle économique. Il suggère d'inverser la tendance en partant, non plus des financements, mais du projet lui-même : *« la mission locale est la mieux placée pour proposer à ces divers financeurs la synthèse des actions à conduire en direction des jeunes [...] Ces plans stratégiques doivent permettre de définir l'offre de services qui a vocation à recevoir le socle des financements et les projets qui devraient recevoir des financements spécifiques »*.<sup>72</sup>

### **Deux rapports radicalement distincts aux deux versants du marché du travail.**

Le public des missions locales est une population de personnes sans emploi de moins de 25 ans sorties du système scolaire, le plus souvent sans qualification. Il s'agit donc d'un public assez difficile à reclasser car peu conforme aux opportunités du marché du travail contemporain dont la contraction favorise les personnes très qualifiées et expérimentées. Même ceux qui ont un diplôme ont en fait des qualifications jugées obsolètes (CAP secrétariat, CAP petite enfance) qui ont peu de valeur sur le marché du travail.

L'essentiel du travail de la mission locale du territoire 1 est destiné au versant demandeurs d'emploi, du moins la majorité du temps de travail de ses salariés. Mais d'après les données dont nous disposons la mission locale est bien identifiée par les employeurs. Ces derniers font régulièrement appel à elle lorsqu'ils réalisent des recrutements pour des postes conformes au public jeune. Ainsi, bien que la mission locale fasse peu de prospection « tous azimuts (directeur de la mission locale) », une part non négligeable de son activité est consacrée aux employeurs. En effet, on observe d'abord que 6 équivalents temps plein sont consacrés à la relation entreprise. On constate ensuite que, d'après le discours tenu, les offres de mission de courte durée dans l'intérim proposées par les agences d'intérim sont refusées au motif que ce n'est pas la vocation de la mission locale que de participer à ces rotations de la main d'œuvre qui n'apportent rien aux demandeurs d'emploi en termes de parcours. Malgré l'absence d'intermédiation, cela témoigne du fait

que les agences d'intérim ont bien identifié le public auquel elles pourraient avoir accès en passant par la mission locale. Du reste, les agences d'intérim « qui acceptent de jouer le jeu (directeur mission locale) », c'est-à-dire les agences qui acceptent de faire monter les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans en compétences, sont accueillies à bras ouvert. Enfin, différents employeurs recourent aux services de la mission locale pour alimenter leurs effectifs lorsqu'ils ouvrent des magasins ou des restaurants (l'ouverture d'un Flunch a été citée) ce qui témoigne là aussi d'une participation de la mission locale au marché du travail local.

Comme en témoigne la mission locale du territoire 1, de nombreuses missions locales ont déployé ces dernières années des moyens d'action importants en direction des entreprises. Ce n'est pas le cas de la mission locale du territoire 2. La priorité reste l'accompagnement des jeunes fréquentant la mission locale. Notons toutefois l'embauche récente d'un salarié dont la mission est de développer la relation entreprise, une mission pour l'heure largement théorique puisque c'est ce même salarié qui a en charge d'assurer des permanences d'accueil délocalisées pour accroître la couverture géographique de la mission locale. Dans les faits, cette mission locale ne cherche pas à prospecter les entreprises pour y placer ses jeunes. Ce sont plutôt les entreprises qui viennent à elles, ou par le biais de Pôle emploi, dans le cadre des emplois d'avenir. D'autres indices viennent témoigner de ce faible positionnement sur le volet entreprises : le peu de relation que la mission locale entretient avec les OPCA. Quant aux entreprises de travail temporaire, les relations sont nouées de façon sporadique à l'initiative de ces dernières. La mission locale ne souhaite pas être utilisée par les ETT comme un simple réservoir de main d'œuvre et tâche de n'envisager de relations durables avec celles-ci qu'à la condition de lier le sourcing à l'existence d'offres d'emploi dûment identifiées. Le positionnement de cette mission locale sur le marché du travail est très clairement orienté « demandeur d'emploi ».

Une des préoccupations énoncées par la directrice de la mission locale renvoie au profil de jeunes fréquentant la structure dont le niveau de formation initiale tendrait à augmenter au fil du temps : près de 40 % des jeunes disposeraient au minimum d'un niveau BAC. Bien que diplômé, il s'agirait néanmoins d'un public très éloigné de l'emploi. Un des enjeux pour la mission locale consiste, par un maillage plus étendu de son territoire,

72. « Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », IGF, juillet 2010

à capter des publics moins en difficulté. L'objectif vise à attirer des jeunes issus des quartiers sud de la ville. Pour y parvenir, la mission locale s'appuie sur l'existence de points relais dans diverses structures : les BIJ (bureau information jeunesse), les RIJ ((les relais Information jeunesse). Un salarié de la mission locale y assure périodiquement des permanences, de façon « à rabattre des jeunes vers la mission locale » sans pour autant la décentraliser davantage.

### **Le territoire d'intervention**

Sur le territoire 1, la délimitation du territoire de la mission locale n'est pas très précise et son homogénéité interne pose question aux acteurs. Le directeur de la mission locale confie par exemple que d'un point de vue économique la cohérence de son territoire d'intervention est faible. De son point de vue les 5 sites de la mission locale correspondent à 5 mini-bassins d'emploi qui sont peu liés entre eux. A l'issu de l'enquête nous ne partageons pas tout à fait ce point de vue. En effet, le territoire étudié dans le cadre de nos investigations ne concerne pas l'ensemble du territoire de la mission locale (5 sites pour rappel) mais seulement deux sites qui se trouvent au sein d'une même communauté de communes. A ce titre, il existe une relative porosité entre les deux mini-bassins étudiés avec une attraction très forte de la plateforme logistique. Du point de vue de la demande d'abord, les demandeurs d'emploi de l'ensemble des deux sites qui ont la chance d'être véhiculés sont susceptibles de bénéficier des emplois peu qualifiés en logistique. Du point de vue de l'offre ensuite, on constate qu'il n'est pas rare que des entreprises industrielles ferment leur site dans le mini bassin industriel pour rouvrir au sein de la plateforme logistique afin de bénéficier des infrastructures dont elle dispose (Voirie, sous-traitant transport et logistique, bureau de douane, crèche d'entreprise, etc.). Ainsi, pour aller contre le discours de notre enquêté nous pensons qu'il existe une relative structuration du territoire d'intervention de la mission locale, du moins en ce qui concerne les deux sites urbains que nous avons enquêtés (il en va autrement des trois sites ruraux que nous avons sortis du champ de l'étude).

Sur le territoire 2 il n'y a aucune ambiguïté. Pour autant cela n'est pas sans créer de difficultés. La mission locale est, en effet, emblématique des tensions qui sont au cœur de son action sur la question territoriale. Son projet, large, d'accompagner les jeunes sur l'ensemble

des problématiques relatives à leur insertion s'opère sur un ressort géographique étroit, celui de la commune, un espace qui correspond à l'aire de mobilité réduite de ces jeunes. Située dans un quartier difficile de la commune, la mission locale a joué la carte de la proximité en privilégiant les jeunes qui y résident, souvent en déshérence, dans l'accès aux services de la mission locale. Se faisant, elle s'est peu à peu coupée du reste de la commune dont elle ressort. En outre, le profil des salariés recrutés, qui longtemps résidaient à proximité de la mission locale, a participé de son processus d'enclavement ; elle est devenue peu à peu la mission locale du quartier, associée à son public avec tous les effets stigmatisants qui peuvent en découler pour les jeunes accueillis. C'est pour rompre avec ce localisme jugé excessif et contreproductif que la mission locale a décidé d'étendre son périmètre d'intervention au quartier sud de la ville tout en diversifiant le profil géographique des salariés embauchés. Ces errements dans le positionnement de la mission locale quant à son territoire d'intervention illustre la sensibilité forte de cette structure à la question du niveau de maillage pertinent qu'il convient de privilégier. Reste que cet attachement à la territorialité de l'action de la mission locale est parfois mis en difficulté par la nature et le volume des objectifs que lui fixe la Direccte dans le cadre de la CPO. Il nous a ainsi été mentionné le caractère arbitraire qui préside à la fixation du nombre d'emplois d'avenir à réaliser par la mission locale et le regret que ces objectifs ne soient jamais déterminés en fonction d'une analyse du territoire. La résolution de la tension entre le « local » et le « global » dépend en définitive souvent du rapport de force politique qui parvient à s'instaurer entre les représentants de l'État et ceux du territoire.

### **Des partenariats plus institutionnels qu'opérationnels**

#### *Pôle emploi, un grand frère ?*

Sur le territoire 1, il existe une convention de co-traitance avec Pôle emploi qui s'apparente à une forme de sous-traitance de capacité. Les demandeurs de moins de 26 ans qui sont orientés vers la mission locale par Pôle emploi ne bénéficient pas d'un accompagnement simultané par Pôle emploi et par la mission locale. Leur accompagnement est entièrement délégué à la mission locale. Cette délégation ne concerne pas tous les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans. Les responsables de la mission locale rappellent régulièrement aux conseillers Pôle emploi (au cours

d'intervention au sein de l'agence Pôle emploi) quel est le public cible de la mission locale : des moins de 26 ans peu qualifiés et qui sont dans une démarche de projet. Cette situation de sous-traitance ne concerne pas la majorité des inscrits de la mission locale étudiée puisque seuls 10 % sont en suivi délégué par Pôle emploi. 90 % des bénéficiaires de la structure ne sont accompagnés par aucun autre acteur du SPE. La gestion de cette sous-traitance est effectuée de manière assez mécanique, avec un souci de rester à proximité du quota fixé : 420 demandeurs en suivi délégué. Pôle emploi ici est considéré comme un partenaire « naturel » dont la mission « première » est la collecte d'offres d'emplois. La relation de pouvoir est très marquée entre Pôle emploi et la mission locale auprès de laquelle des agents sont mis à disposition. Les missions locales tentent de faire de ce partenariat opérationnel une ressource et s'appuient beaucoup sur les agents délégués. L'enjeu pour la mission locale est d'accéder aux outils informatiques de Pôle emploi et partant aux dispositifs de la politique de l'emploi dédiés aux moins de 26 ans. Ces outils facilitent en effet l'accès aux dispositifs de la politique de l'emploi qui sont dédiés aux jeunes.

Sur le territoire 2, peu de relations avec Pôle emploi ont été mentionnées spontanément par notre interlocutrice. Du reste, le profil des jeunes fréquentant la mission locale doit sans doute s'éloigner sensiblement de ceux accompagnés par Pôle emploi<sup>73</sup>. Du fait de l'absence de partenariat institutionnalisé entre ces deux structures (pas d'accord de co-traitance pour des raisons signalées plus haut), peu de partenariats fonctionnels ont été envisagés pour rapprocher l'offre de services de ces deux structures.

### **Deux inscriptions institutionnelles diamétralement opposées**

Sur le territoire 1, on note une inscription très forte de la mission locale dans le paysage institutionnel local. Cela se concrétise d'abord par des liens avec les services déconcentrés de l'État. Ainsi, la mission locale participe aux dialogues de gestion qui se tiennent entre la Direccte et les SIAE (avec un représentant de Pôle emploi et du conseil général). Cela se concrétise ensuite par des sollicitations du tissu associatif local, puisque la mission locale est démarchée par des structures d'insertion qui présentent leur offre de service. Ces dernières souhaitent par-là sécuriser la gestion quantitative des places dont elles disposent (places d'accompagnement ou contrats de travail d'insertion)

mais aussi sécuriser la gestion qualitative des profils qui pourraient leur être transmis (communiquer sur les critères d'éligibilité aux dispositifs pour lesquels elles sont subventionnées). L'inscription partenariale de la mission locale se concrétise enfin par une participation récurrente aux différentes commissions de régulation du secteur de l'insertion. Un représentant de la mission locale identifié comme référent formation au sein de la structure dialogue ainsi avec la région (principal financeur de formation) et avec les organismes de formation pour coordonner l'attribution des places de formations aux différents acteurs de l'emploi. Au même titre, on note l'existence d'une instance de sélection des dossiers RSA à laquelle participe la mission locale pour s'affecter le suivi des jeunes déjà inscrit et dont la demande de RSA a été acceptée. Par ailleurs, la mission locale a monté un partenariat avec une association de cadres en retraites qui viennent bénévolement apporter leurs conseils aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans et organisent même des simulations d'entretiens d'embauche. En dehors du champ des intermédiaires de l'emploi, le partenariat consiste in fine à déléguer les tâches d'accompagnement global que la mission locale ne peut plus assumer (social, santé, mobilité).

A l'inverse, sur le territoire 2, on constate un relatif isolement de la mission locale vis à vis des autres institutions du SPE, du monde associatif et des services déconcentrés de l'État. Du fait du positionnement de cette mission locale sur le segment demandeurs d'emploi, à travers un modèle d'intermédiation centré sur l'orientation professionnelle et sociale des jeunes, les acteurs avec lesquels travaille cette mission locale sont essentiellement publics et tournés vers l'insertion. L'intervention de la mission locale présente une dimension à caractère social et semble relativement isolé dans le paysage institutionnel. Cet isolement fait en quelque sorte écho à l'isolement de son public sur le marché du travail. Cela ne signifie pas pour autant que la mission locale ne tisse pas quelques liens vis-à-vis de l'extérieur. Sont ainsi privilégiés des partenaires œuvrant dans cette problématique globale et disposant d'une bonne assise locale. Les échelons locaux du CIDJ sont par exemple fortement mobilisés par la mission locale du territoire 2 via le détachement d'un salarié qui y assure plusieurs permanences dans la semaine. L'objectif pour la mission locale vise à élargir son « sourcing » à l'ensemble des jeunes présents sur la commune. Ce rapprochement avec le réseau des BIJ (bureau

73. D'après le rapport de l'IGF le nombre de jeunes suivis par les missions locales en 2009 représenterait en moyenne nationale 175 % des DEFM ABC, ce qui confirmerait d'après le rapport que le public des missions locales dépasserait largement la thématique de la recherche d'emploi.

---

information jeunesse) et des RIJ (relais information Jeunesse) a été également l'occasion, pour ces structures, de disposer d'une représentation de la mission locale susceptible de fournir des informations sur la dimension de l'insertion professionnelle des jeunes suivis par ces réseaux. L'intervention de la mission locale à proximité des lieux de vie des jeunes l'a également conduite à nouer des collaborations avec les éducateurs de rue qui parfois accompagnent les jeunes et les assistent lors des entretiens avec le conseiller. Les travailleurs sociaux sont également des acteurs auxquels fait appel la mission locale en s'appuyant notamment sur les structures locales d'une association de centres sociaux. Dans le domaine de l'éducation, les CIO sont aussi des structures partenaires de la mission locale : ils constituent une autre voie d'accès à des jeunes susceptibles d'être ensuite accompagnés par la mission locale. Pôle emploi n'est pas cité spontanément comme une structure qui oriente des flux de jeunes vers la mission locale. A ce titre il

convient de préciser que la mission locale n'est pas liée à Pôle emploi par un accord de co-traitance et cela en raison d'un problème juridique lié au statut spécifique de cette mission locale dont le système de gouvernance est rattaché à celui de la maison de l'emploi. La plupart des jeunes suivis par cette mission locale y ont été orientés par des réseaux associatifs du secteur social, des éducateurs de rue ou des travailleurs sociaux. Parmi les autres acteurs avec lesquels travaille la mission locale, il faut mentionner au sein de la maison de l'emploi, le facilitateur de la clause d'insertion, en l'occurrence une femme, qui met en relation les entreprises ayant obtenu des marchés publics (essentiellement dans le BTP) avec les acteurs de l'IAE. Pour la directrice de la mission locale, la proximité géographique de ce « facilitateur » situé à quelques pas de son bureau a constitué un levier d'action important pour faire accéder les jeunes à l'emploi dans le cadre de ces clauses. ■

## FICHE 6

## L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA est une mission dont la responsabilité incombe principalement aux conseils départementaux mais qui fait finalement intervenir un grand nombre de structures, dans des arrangements institutionnels variables selon les territoires. Cette diversité conduit notamment à dispenser des accompagnements très différents d'un territoire à l'autre voire au sein d'un même territoire. La réalisation de l'intermédiation connaît d'importantes différences qui reflètent l'approche diverse de l'insertion qui prévaut.

**Sources mobilisées :**

- A. Eydoux, C. Tuchsirer, 2011, « Du RMI au RSA : la solidarité et la décentralisation en débats », *Connaissances de l'emploi*, n° 81.

**> Territoire 1 :**

- Entretien avec la cheffe du service insertion du conseil départemental ;
- Entretien avec un accompagnateur local d'insertion (ALI) du conseil départemental.

**> Territoire 2**

- Entretien avec la responsable de la structure communale en charge de l'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA ;
- Entretien avec un chargé de projet du service « emploi, formation professionnelle » du conseil départemental ;
- Entretien avec une chargée de mission du service « insertion et solidarité » du conseil départemental.

Nous désignons par « structure RSA » la structure communale dédiée à l'accompagnement socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA.

**Architecture institutionnelle de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA*****Le territoire 2 s'inscrit dans le schéma dessiné au niveau départemental pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA***

Comme pour nombre de villes de ce département, la structure RSA est le produit d'une convention qui prévoit la délégation, par le conseil départemental à la ville, du suivi et de l'accompagnement de certains

allocataires du RSA. La plupart des villes ont choisi ce mode opératoire voulu par le département par le biais d'une convention signée avec ce dernier créant une structure RSA sur la ville du territoire 2. Cette structure compte actuellement 11 personnes. À côté de cet accompagnement dit socio-professionnel, Pôle emploi et les services sociaux de la ville accompagnent également les allocataires ; le premier pour ceux présentant un profil compatible avec un retour à l'emploi, les seconds pour les personnes qui en sont trop éloignées. La structure RSA est en théorie censée accueillir des allocataires présentant des difficultés susceptibles d'être levées à terme pour réintégrer le marché du travail. Trois acteurs se partagent donc le suivi de la population des allocataires du RSA. À noter que le pôle insertion de la Maison de l'Emploi en accueillait également jusqu'à un passé proche mais la restructuration de cette entité lui interdit désormais de le faire.

Le Conseil départemental oriente les personnes vers l'une des trois structures (Pôle emploi, structure RSA, services sociaux) à partir d'un questionnaire recueillant les « données socio professionnelles » des allocataires, questionnaire censé déterminer leur profil et par voie de conséquence le choix de la structure accompagnatrice. Quant au nombre d'allocataires suivis par la structure RSA, il est fixé par la convention signée entre la ville et le département. Sur les 4 000 allocataires du RSA comptabilisés sur cette ville, Pôle emploi et la structure RSA en accompagne chacun près de 45 %, les 10 % restant étant pris en charge par les services sociaux. Cette ventilation est discutée par l'ancien directeur de la maison de l'emploi du territoire 2 qui estime que nombre d'allocataires ne sont en fait suivis par aucune de ces trois structures. En effet, l'orientation effectuée par le conseil départemental ne concerne que les allocataires inscrits après la création du RSA. Ceux déjà allocataires du RMI n'ont pas fait l'objet d'une telle orientation et sont de fait sans accompagnement. Certains d'entre eux, du reste, ont fait le choix de recourir directement au Pôle insertion de la MDE. Avec la suppression de ce service, ce directeur affirme que de nombreux allocataires ne sont en fait plus suivis.

### *Le rôle structurant du conseil départemental du territoire 1*

Le département est organisé, notamment pour le RSA, en 13 territoires. Notre territoire d'étude recoupe l'un de ces territoires.

Les bénéficiaires peuvent participer à leur orientation s'ils se rendent dans une réunion dite obligatoire organisée par le conseil départemental dans les 15 jours qui suivent l'ouverture de leurs droits. S'ils ne se présentent pas, le conseil départemental procède à leur orientation. Il existe quatre orientations possibles : l'une vers Pôle emploi, l'autre vers un accompagnement renforcé, l'autre vers un accompagnement « santé social insertion » destiné à lever dans un premier temps les freins à l'emploi et l'autre consacré aux « accompagnements spécifiques ». Ceux qui sont dans le parcours « santé social insertion » sont accompagnés par un des 45/50 assistants sociaux employés par le conseil départemental. Sur notre territoire, il y a 3 200 bénéficiaires du RSA en 2014. La majorité est accompagnée par Pôle emploi, seuls certains relèvent du parcours emploi renforcé. L'orientation vers Pôle emploi se fait parfois « un peu par défaut » faute du nombre de places suffisant en accompagnement emploi renforcé selon un des ALI. Entre 300 et 400 des bénéficiaires relèvent de l'accompagnement renforcé et entre 400 et 500 de l'action sociale.

Pour ceux orientés vers l'accompagnement emploi renforcé, plusieurs types de structures sont ensuite susceptibles de délivrer l'accompagnement : soit le conseil départemental par l'intermédiaire des « animateurs locaux d'insertion (ALI) » qui sont des agents de cette collectivité, soit des salariés de structures associatives à qui le conseil départemental octroie des agréments pour l'accompagnement de ces bénéficiaires, soit les missions locales. Il faut distinguer, à côté des structures qui emploient les conseillers référents en charge du suivi, les structures qui interviennent de manière plus ou moins ponctuelles dans l'accompagnement : associations, relais emplois municipaux, etc.<sup>74</sup>. Le conseil départemental dispose d'un budget dédié pour ces structures. Certaines prestations proposées par Pôle emploi peuvent également être mobilisées. Deux problèmes se posent au niveau du conseil départemental. Premièrement, l'articulation entre les services insertion et emploi. Deuxièmement, le cas des allocataires du RSA qui travaillent et perçoivent le RSA socle et qui ne relèvent d'aucun dispositif pour l'accompagnement.

### **Quel contenu de l'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA ?**

#### *Territoire 2*

Le suivi des allocataires du RSA repose sur le principe du contrat passé avec l'allocataire pour atteindre des objectifs dont la finalité est avant tout sociale. Il faut néanmoins limiter la portée juridique de cette contractualisation qui traduit avant tout une demande d'engagement de la part de l'allocataire à se mobiliser pour accéder à certains services et améliorer son cadre et ses conditions de vie au quotidien. Certains objectifs visent ainsi à inciter l'allocataire à faire valoir ses droits dans le domaine de la santé (CMU), du transport (carte solidarité transport), du recours à l'assistance sociale. Pour la responsable de la structure RSA, la fonction d'intermédiaire que remplit cette structure consiste à orienter ses allocataires vers d'autres partenaires pour répondre aux besoins de ce public. Lorsque la finalité de l'accompagnement est l'emploi, la structure communale d'accompagnement socio-professionnel pour les bénéficiaires du RSA oriente les personnes vers une structure spécialisée sur le retour à l'emploi (en l'occurrence une association IOD sur le territoire 2).

#### *Des difficultés à assurer la continuité des parcours d'accompagnement sur le territoire 1*

Pour les bénéficiaires en « accompagnement emploi renforcé », le contenu et l'organisation de l'accompagnement varient selon la structure au sein de laquelle travaille les conseillers référents. Ceux-ci peuvent mobiliser au cours de l'accompagnement des « outils » qui sont développés au sein de structures diverses. Chaque ALI suit de 70 à 80 personnes auxquelles ils proposent des entretiens individuels et collectifs. Lors de la première rencontre de l'accompagnement, l'ALI et le bénéficiaire signent un contrat qui « couvre » généralement une durée du six mois dit « contrat d'engagement réciproque ». Le contrat précise la situation actuelle et l'évolution souhaitée dans les six prochains mois. Certains éléments du diagnostic peuvent être réalisés par une psychologue et une infirmière qui appartiennent au dispositif du conseil départemental. L'accompagnement est présenté par un ALI comme visant « à faire entrer les bénéficiaires dans une dynamique et à faire en sorte qu'ils n'essuient pas d'échec trop violent ». L'inscription à Pôle emploi fait partie du parcours d'accompagnement. Les ALI sont obligés de passer par les conseillers de Pôle emploi

74. La même distinction entre structures existe sur le territoire 2.

parce qu'ils ne sont pas prescripteurs. Ils sont donc dépendants des conseillers Pôle emploi pour prescrire certaines formations ou prestations délivrées par Pôle emploi (atelier CV, EMT devenue PMSMP). Cependant, un de leurs atouts est de pouvoir disposer du budget formation du conseil départemental. Les structures mobilisées au cours du parcours interviennent pour des durées variables : de quelques heures plusieurs mois (pour les SIAE, par exemple).

La cheffe du service insertion du territoire 1 au sein du conseil départemental déplore les difficultés d'accès à la formation pour les bénéficiaires du RSA et également leur inadéquation à ces bénéficiaires.

« On a de la formation qui est très difficilement accessible, pas du tout opérationnelle, avec des gens qui sont peu formés pour former les autres, qui ont des méthodes très traditionnelles avec des gens en échec scolaire. [...] On a un accès à la formation essentiellement ouvert à des prescripteurs qui ne connaissent pas notre public, on a une très mauvaise connaissance des métiers ». (Cheffe du service insertion au CD du territoire 1).

Cette critique de la formation vaut également pour les formations que le conseil départemental finance dans le cadre du Programme départemental d'insertion (PDI). D'une manière plus générale, elle dénonce la méconnaissance des métiers par les acteurs de la formation.

La cheffe du service insertion du conseil départemental déplore la disparition des activités d'intérêt général (AIG) car elles permettaient de proposer des activités aux bénéficiaires (du RMI à l'époque).

La cheffe de service du conseil départemental comme les salariés des SIAE ou la facilitatrice SIAE constatent un manque de continuité au sein des parcours, notamment due au fait que les parcours sont exclusivement centrés sur le retour à l'emploi érigé en objectif unique et immédiat.

« Il faut qu'on fasse des activités pour des gens qui n'ont aucune chance de sortir sur l'emploi tout de suite. [...] Il n'y a aucune notion de parcours aujourd'hui.

On vous met dans un truc et il faut que vous sortiez sur l'emploi directement. C'est pas ça un parcours, un parcours c'est travailler sur tous les freins. » (Cheffe du service insertion au conseil départemental sur le territoire 1)

In fine, c'est donc la distinction entre l'accompagnement emploi renforcé et l'accompagnement « santé social insertion » qui est mise en cause dans la mesure où l'accompagnement emploi renforcé ne permettrait

pas suffisamment de lever certains freins à l'emploi (qui perdurent malgré cette orientation) sans organiser de parcours et où l'accompagnement santé social insertion mettrait l'emploi trop à distance.

### Quel modèle d'intermédiation ?

#### *Territoire 2 : Une intermédiation à dominante sociale centrée sur la recherche de partenaires*

Sur les deux segments du marché du travail, la structure RSA n'a que très peu de marges de manœuvre pour accueillir les allocataires du RSA ou prospecter les entreprises en vue de leur placement.

– Côté entreprises, le constat dressé par la structure RSA est sans appel puisqu'il estime n'avoir aucun accès aux employeurs allant même jusqu'à évoquer une quasi interdiction de prospecter directement les entreprises. Cette prospection serait à la seule main du conseil départemental et des partenaires « emploi » du territoire (Pôle emploi, C2DI, les structures de l'IAE...) : « on ne capte aucune offre d'emploi, on est obligés de s'appuyer sur nos partenaires, c'était ça un peu la difficulté ». Depuis 2013, la situation a évolué plus favorablement dans la mesure où le Conseil départemental a signé des partenariats spécifiques avec de grosses entreprises publiques (SNCF, RATP) prévoyant l'embauche d'allocataires du RSA par le biais de contrats aidés. Les offres d'emplois recueillies par ce biais sont alors transférées par le Département à la structure RSA qui fait remonter, soit auprès de ce dernier, soit directement à l'entreprise, les profils sélectionnés.

– Côté allocataires, l'orientation est faite par le conseil départemental (cf. supra). Malgré le caractère théoriquement socio-professionnel de l'accompagnement prévu par la structure RSA, les perspectives de retour à l'emploi s'éloignent devant l'impératif de lever les nombreuses difficultés sociales qui y font obstacles. Notons que, quand bien même certains allocataires pourraient à terme relever d'une démarche de retour à l'emploi, la structure RSA ne dispose pas des outils nécessaires pour développer une véritable politique à l'égard des entreprises. Même constat du côté des actions de formation offertes par Pôle emploi et pour lesquelles il serait très difficile d'y faire accéder les allocataires du RSA. En conséquence, c'est la structure RSA qui, pour les allocataires qui en formule le besoin, met en place des ateliers CV, lettre de motivation, etc.

Globalement, le cantonnement de la structure RSA dans la seule sphère sociale est le produit d'une combinaison complexe qui mêle le profil des allocataires (dont beaucoup auraient dû être orientés directement vers les services sociaux de la ville), la culture professionnelle des agents, les freins institutionnels et la politique du Conseil départemental.

### **L'autonomie des conseillers référents en matière d'intermédiation sur le territoire 1**

A la différence du territoire 2, il ne semble pas y avoir de politique départementale encadrant l'intermédiation dont la réalisation et l'organisation restent du ressort de chaque référent.

Au niveau de la direction du conseil départemental, la cheffe de service sur le territoire 1 se donne prioritairement une mission de sensibilisation des employeurs pour modifier l'image des bénéficiaires du RSA.

« Après, on a une très mauvaise image des allocataires qui sont soi-disant des je-m'en-foutistes, des incapables, etc. [...] Donc déjà, l'image des allocataires et à revoir et on a des employeurs qui ne sont pas sensibilisés à ces publics-là, qui ont une très mauvaise connaissance de ce qui pourrait être intéressant aussi pour eux en termes de fiscalité et d'image. [...] Moi, je ne suis pas là pour faire du démarchage. Je suis là pour qu'ils nous connaissent, qu'ils sachent ce qu'on peut faire et je peux leur garantir que si on a quelqu'un en entreprise il sera accompagné et suivi à la moindre alerte. Voilà, [...] je créé le réseau qui est utile après à mes salariés ou à d'autres. » (Cheffe du service insertion au conseil départemental sur le territoire 1)  
Il revient aux acteurs des autres structures de réaliser l'intermédiation à proprement parler.

Un ALI du conseil départemental tout comme la cheffe de service insistent sur la nécessité de ne pas pousser les allocataires à postuler tous azimuts en raison des effets démobilisateurs des candidatures non retenues. Contrairement à l'idée qu'il faudrait proposer le plus grand nombre d'offres possibles, ils insistent sur la nécessité de s'assurer des chances du demandeur d'emploi, même si bien sûr, il n'est pas possible d'avoir de garantie.

« C'est quand même dur pour les gens quand ils se sont préparés et qu'ils ne peuvent pas essayer un emploi ou quand ils ne sont pas pris. Alors il y a plusieurs choses, c'est que d'abord je pense que sur ce territoire, on a encore à travailler sur la notion de parcours pour les amener jusqu'à l'emploi mais qu'il y a une deuxième réalité, quand on les a bien préparés, s'il n'y a pas de débouché à la sortie, je peux vous dire qu'ils retombent encore plus bas. » (Un ALI sur le territoire 1)

### **Ces difficultés sont liées à l'absence d'emplois à pourvoir qui seraient l'aboutissement du parcours d'insertion.**

« Cheffe de service : On en a préparés [à retourner à l'emploi], mais quand il n'y a rien par exemple, [...] Donc il y a des gens qui sont inscrits pendant des années et qui n'ont pas de poste. Qu'est-ce qu'on fait pendant ce temps-là ? Comment on les met... ?

ALI : Comment on les met en haleine, voilà.

Cheffe de service : C'est-à-dire que ça ne sert à rien de préparer s'il n'y a pas d'issue. Et ça ne sert à rien de forcer les animateurs locaux à les mettre dans des actions s'il n'y a pas de place »

C'est donc la finalité même de l'accompagnement qui est interrogée.

### **Quel modèle économique ?**

#### **Un modèle économique et des indicateurs de pilotage faiblement contraignants sur le territoire 2**

Le modèle économique et les indicateurs de pilotage retenus par le conseil départemental ne semblent pas exercer de pressions majeures sur l'activité de la structure RSA. 92 % des financements de cette structure proviennent d'une subvention du département et les 8 % restants sont assurés par la ville. La subvention finance la mise à disposition du personnel municipal affecté au projet de ville ainsi que les frais de fonctionnement.

Les financements émanant du département sont théoriquement conditionnés par la règle qui veut que l'allocataire soit vu au moins une fois dans l'année, qu'il ait un contrat d'insertion et qu'il ait été orienté vers un prestataire retenu par le Conseil départemental dans le cadre de son PDI (programme départemental pour l'insertion). Ce dernier critère semble être contesté par les conseillers de la structure RSA qui sur le terrain « font de la résistance » à cette logique de prescription qui n'apparaît pas fondée à leurs yeux. Une prise de position justifiée selon eux par le fait que l'offre d'insertion du PDI ne permet pas toujours de trouver des partenaires susceptibles de répondre aux besoins des allocataires. Cet écart à la règle de la prescription vers un des partenaires du PDI ne semble pas modifier le montant de la subvention allouée qui en définitive repose essentiellement sur le nombre d'allocataires suivis.

On notera également l'absence d'indicateurs de résultat pour apprécier l'activité de la structure RSA dont on rappelle qu'à terme l'accompagnement mis en place doit déboucher sur une insertion professionnelle.

Il n'y a donc pas de suivi d'un indicateur de sortie vers l'emploi. Ceci résulterait là encore d'une forme de résistance émanant des structures RSA ainsi que d'une volonté politique relativement timorée de la part du Conseil Départemental pour institutionnaliser ce type d'indicateur. Reste que la subvention versée par le département à la structure RSA est financée à 50 % par le FSE qui a inscrit cette enveloppe dans un axe thématique explicitement orienté sur l'emploi. Il est donc possible qu'à terme le conseil départemental se montre plus exigeant sur ces critères de sortie vers l'emploi. Une orientation qui entrerait en partie en contradiction avec le fait que les structures RSA ne peuvent pas directement s'adresser aux entreprises et qu'ils sont tributaires pour ce faire des partenaires présents dans le PDI (C2DI, Pôle emploi, l'association FACE qui organise des visites d'entreprises, l'IAE). Si le profil des allocataires est mis en avant pour expliquer l'inadéquation d'un indicateur de sortie vers l'emploi, le modèle d'intermédiation de la structure RSA ne prédispose pas non plus à favoriser une dynamique de réinsertion professionnelle.

### ***Territoire 1 : des indicateurs de pilotage dont il est difficile d'établir s'ils peuvent ou pas être contournés***

Un budget existe au sein du conseil départemental pour financer différentes structures ensuite mobilisées pour intervenir dans l'accompagnement renforcé. Le pouvoir du conseil départemental sur ces structures varie en fonction de la part de financement apportée. Ainsi, la cheffe de service sur le territoire 1 déplore parfois la faiblesse du nombre de bénéficiaires du RSA qui entre dans certains dispositifs mais les modalités de financement ne permettent pas de faire entendre leur voix. C'est notamment le cas pour les SIAE : les ALI souhaiteraient y orienter davantage de leurs demandeurs d'emploi (*cf. infra*).

La cheffe de service souhaiterait disposer de davantage de personnels accompagnant les bénéficiaires dans le cadre de l'accompagnement renforcé (davantage d'ALI donc) plutôt que de davantage de financement pour les structures. Elle dit en effet pouvoir mobiliser le réseau de partenaires privés qu'elle s'est constitué au fil de sa carrière lorsqu'elle est à la recherche de financement. La contrepartie pour ces financeurs est de pouvoir valoriser les actions entreprises auprès des publics en insertion. Elle déplore l'importance accordée aux indicateurs de retour à l'emploi dont elle met en doute la portée. « *-Et est-ce que vous calculez des taux de retour à l'emploi ou c'est pas...*

*Bien sûr qu'on en a, mais je m'en fou. Je m'en fou honnêtement.*

*-Du coup vous les livrez...*

*Mais je vous dis n'importe quelle année, elles ne sont jamais justes. Ça fait plaisir à je ne sais pas qui d'avoir des chiffres, mais le chiffre, pour moi l'intérêt c'est que je sais qu'il y a un turn-over de 50% des gens qui vont vers l'emploi chaque année, ça me suffit. [...] Les structures d'insertion aujourd'hui, elles sont obligées de faire les sorties positives ; ça veut dire quoi ça si c'est les gens reviennent 3 mois après dans le dispositif parce que ça n'a pas tenu. Moi ce qui m'intéresserait c'est de faire quelque chose sur 10 ans, la sortie après, mais ça on ne les a pas. [...] L'insertion c'est tout sauf que l'emploi, or on ne mesure que là-dessus. [...] Quand on a des gens qui sont complètement déséquilibrés et qu'ils retrouvent un soin déjà c'est pas mal. Quand il y a des gens qui n'ont pas de toit et qui retrouvent un logement c'est déjà pas mal. Ces choses-là, elles sont mesurées où ? » (Cheffe du service insertion au conseil départemental sur le territoire 1)*

### **Ancrage territorial et dynamique partenariale**

#### ***L'ancrage territorial et la dynamique partenariale : priorité au local sur le territoire 2***

Compte tenu de la prédominance du caractère social de l'accompagnement socio-professionnel, la plupart des partenaires mobilisés appartiennent à cette sphère. Les services sociaux, les associations de quartier, le secours populaire, les restos du cœur, l'association des femmes relais, les acteurs de l'IAE constituent les principales ressources partenariales de cette structure RSA, un constat qui ne fait que souligner le fort degré d'éloignement du marché du travail des allocataires suivis par cette structure.

Lorsque l'allocataire relève néanmoins d'un parcours professionnel, on constate comme nous l'avons déjà souligné, la difficulté pour la structure RSA de recourir à l'offre de services de droit commun de Pôle emploi. Le verbatim suivant illustre cette partition des publics que le dispositif RSA semble avoir renforcé du moins dans cette ville : « *si les allocataires sont inscrits à Pôle emploi, et qu'ils disent : j'aimerais être positionné sur une définition de projet professionnel, ou j'aimerais être positionné sur un atelier CV, euh... « vous êtes suivi par qui ? Projet de ville ? ben allez à Projet de ville ».* Compte tenu de ces difficultés, la structure RSA a longtemps privilégié les acteurs locaux dans la mise en place du volet professionnel de l'accompagnement à travers les actions de la maison de l'emploi ou

la mobilisation du Bureau d'information jeunesse (BIJ) qui a obtenu un label lui permettant de travailler sur l'emploi.

Le statut de cette structure RSA, financée par le département mais dont le personnel dépend de la mairie rend parfois difficile l'articulation entre les objectifs imposés par le département et les orientations de la politique de la ville. La nouvelle majorité municipale issue des rangs des « républicains » semble manifester une relative défiance à l'égard de cette structure RSA issue d'un département de gauche. Il n'est du reste pas certain que la ville du territoire 2 conserve à l'avenir ce projet de ville.

Sous l'ancienne majorité municipale, un point d'équilibre avait pu être trouvé entre les attentes de la ville et celles du département à travers des actions concrètes. Tel ce forum insertion piloté par le projet de ville qui s'adressait initialement uniquement aux publics allocataires du RSA et qui s'est ensuite ouvert à tous les publics en insertion de la ville. L'ancienne majorité municipale avait également incité la structure RSA à rechercher des financements supplémentaires auprès des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) pour monter des actions d'insertion orientées vers l'emploi. Plusieurs actions de formations ont ainsi pu être montées : formation de mise à niveau informatique via un centre de formation sollicité par la structure RSA, des ateliers de redynamisation, des formations linguistiques à visée professionnelle (correspondant mieux nous a-t-on dit aux profils des publics de la ville que celles retenues dans le cadre du PDI du département). Sur l'illettrisme, un groupe de travail avait été mis sur pied. Il rassemblait la structure RSA mais également le centre social de la ville et la maison de l'emploi pour concevoir le type d'action de formation à monter compte tenu des profils bien connus des personnes et mobiliser ainsi rapidement le public des allocataires susceptibles de pouvoir en bénéficier. Cette période semble être décrite comme un âge d'or par la responsable de cette structure RSA, dont la structure aurait acquis un rôle central dans la dynamique partenariale de la ville.

Depuis l'arrivée de la nouvelle majorité municipale, le forum insertion n'a pas été renouvelé et la structure RSA ne connaît pas encore les orientations de l'actuelle municipalité.

La période actuelle est marquée par une incertitude quant à l'avenir de cette structure RSA. Sa disparition aurait sans doute pour conséquence de déstabiliser le réseau des accompagnateurs des allocataires du RSA

dans un contexte marqué de surcroît par la fermeture du Pôle insertion de la Maison de l'emploi. Il est clair que dans de telles conditions le suivi des bénéficiaires risquerait d'en pâtir. La question est donc de savoir où iront les allocataires du RSA autrefois suivis par ces deux structures. Quelle sera la position du Conseil départemental, de Pôle emploi, de la municipalité du territoire 2 pour offrir une alternative à ces fermetures de structures et maintenir l'offre d'accompagnement en direction de ces publics.

### ***Territoire 1 : un « petit » territoire où les relations sont intenses***

La délimitation du territoire concernant les bénéficiaires du RSA renvoie au découpage existant au sein du conseil départemental entre les treize « territoires ». Des rivalités existent au sein même du conseil départemental entre les services en charge de l'accompagnement « santé social insertion » et ceux en charge de l'accompagnement emploi renforcé autour du fait que le service social bénéficie de plus d'accompagnateurs référents et le service emploi de davantage de budgets pour financer les actions qui entrent dans le parcours.

Les « partenaires » sont les structures qui sont mobilisées par les conseillers référents. Ils ont donc des statuts très divers car ils ont des relations de nature différente avec le conseil départemental. Le réseau est qualifié par les différents partenaires de limité et les relations sont intenses. Il serait aisé pour les différents acteurs de « connaître tout le monde ». Les échanges sont très fréquents avec Pôle emploi (plus d'une fois par mois) – comme sur le territoire 2. Aussi bien entre la responsable du conseil départemental et les directeurs d'agence qu'entre les ALI et les référents conseillers de Pôle emploi.

Même si l'essentiel des relations « partenariales » dans lesquelles est impliqué le conseil départemental le sont dans le cadre de conventions, la cheffe du service insertion de notre territoire invite à relativiser l'importance de ces conventions. *« Tout ça c'est pour élargir le genre de gens qui accompagnent. Moi j'ai pas besoin d'agrément, ils me font le travail, moi je m'en fous de l'agrément ! On est aujourd'hui tellement contraint par des règlements qui ne servent strictement qu'à être contournés aujourd'hui. [...] C'est un peu ça que je fais sur ce travail-là, c'est-à-dire que je ne veux pas être contrainte dans des carcans qui font qu'on ne peut pas être logique pour les gens. »* (Cheffe du service insertion au conseil départemental sur le territoire 1)

---

La cheffe de service en charge de l'insertion sur notre territoire fait état d'un conflit entre le conseil départemental et la Direccte sur les places dans les SIAE, notamment les chantiers d'insertion. Il semblerait que la Direccte ait mis des conditions qui conduisent à ce que le conseil départemental ne parvienne plus à faire entrer les bénéficiaires du RSA dans ces dispositifs alors même que ceux-ci ont initialement ouverts mis en place pour eux et que le conseil départemental a un rôle dans leur mise en place et dans leur financement. « *C'est la Direccte qui ne va pas, c'est pas nous ! La Direccte elle impose des choses, mais c'est nous qui mettons les billes. Les chantiers pour moi ne*

*devraient être réservés qu'à ces gens-là. [...] Je pense qu'il faut en faire un bras de fer. Il faut dire ok vous parlez d'emploi, mais qu'est-ce qu'on fait pour ces gens-là ? On finance, on a au moins l'exigence d'avoir 50% de place pour ceux qui sont en très grande difficulté, mais on l'a pas, on l'a pas. » (Pontier)*

De plus, des difficultés spécifiques se font jour dans le cas des chantiers d'insertion rattachés à des communes où les municipalités souhaitent que les bénéficiaires soient des habitants de la commune alors que le conseil départemental fait valoir un recrutement plus large, justifié notamment par les financements apportés par le conseil départemental. ■

## FICHE 7

## ORGANISMES DE FORMATION

## Présentation des structures

L'organisme de formation enquêté sur le territoire 2 (OF 2) est un acteur de la formation important au niveau régional car il a une certaine ancienneté (27 ans) et envergure (2 500 stagiaires formés par an, 140 salariés, dont environ la moitié sur l'activité formation). Il a pour particularité d'avoir une double activité : l'organisme de formation est aussi un OPP (sous-traitant de Pôle emploi ou de structures RSA pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi). Il est multisectoriel (métiers du commerce, propreté, sécurité et métiers aéroportuaires, logistique, services à la personne) et multidispositifs : dispositifs régionaux (parcours avenir jeunes, parcours accès à la qualification, parcours certifiant, parcours professionnalisant), contrats de professionnalisation, POEC<sup>75</sup>, POEI<sup>76</sup>, AFC<sup>77</sup>, AFPR<sup>78</sup>, formation du public RSA sur des métiers en tension...)

L'organisme de formation enquêté sur le territoire 1 (OF 1) est un organisme de formation d'envergure nationale avec 100 sites sur toute la France, 2 000 salariés dont 1 000 formateurs. Il est spécialisé dans les secteurs transport/logistique et bâtiment travaux publics.

Le site enquêté, ouvert en 1972, emploie 55 personnes. Il dispense des formations de différentes natures et à différents niveaux : formation initiale pour des apprentis (CFA) et des diplômés du supérieur, formation continue de salariés ou de demandeurs d'emploi (certifications – par exemple le CACES – POEC, POEI).

Il est intéressant de constater que l'OF 1 déploie ses activités sur les deux versants de la formation professionnelle (initiale et continue) alors que l'OF du territoire 2 de son côté dit que ce sont deux activités qui se situent dans une logique très différente et que de ce fait ils ont parfois du mal à communiquer et collaborer avec les acteurs de la formation professionnelle initiale (CFA notamment).

**Sources mobilisées :**

Cette fiche s'appuie principalement sur trois entretiens, un sur le territoire un et deux sur le territoire deux, réalisés avec des salariés de deux organismes de formation : la responsable d'activité et la chargée de

communication sur le territoire 2 et le responsable pédagogique de la section formation continue sur le territoire 1.

En complément de ces matériaux, nous avons également mobilisé l'ensemble des éléments recueillis auprès de nos soixante acteurs, lorsque ces derniers évoquaient les organismes de formation en question.

### Le modèle d'intermédiation : Sélectionner puis former des demandeurs d'emploi/des salariés pour les adapter aux besoins identifiés des entreprises et les placer

Les OF étudiés entrent bien dans le champ des intermédiaires du marché du travail au sens où ils concourent très directement à rapprocher l'offre et la demande de travail. De plus en plus, les actions de formation proposées, qui s'inscrivent dans des dispositifs et financements variés (un peu différents entre les deux structures) sont des formations préalables à une embauche et sont conçues pour répondre très directement aux besoins des entreprises du territoire. Ces besoins sont identifiés via plusieurs canaux : études BMO, contacts avec les OPCA qui font remonter les besoins des branches, avec des groupements d'employeurs (comme la grappe d'entreprise logistique sur le territoire 1) et contacts directs avec des entreprises (exemple, encore sur le territoire 1, d'une entreprise de transport public, qui fait remonter ses anticipations de volumes de départs à la retraite et donc futurs besoins de recrutement). À partir de ces besoins, les OF établissent un planning de formation, puis viennent plusieurs étapes : *sourcing* des candidats (point un peu aveugle chez OF 1, sélection des stagiaires, formation, placement.

**Convergences**

Les deux organismes de formation s'acquittent d'une sélection préalable à la formation par des tests et avec le même taux d'entrée semble-t-il (1 sur 2), sur la base de critères qui sont peu discutés et semblent passer pour évidents. Dans le cas de l'OF 1 c'est par exemple la capacité à se repérer dans l'espace qui joue ce rôle de tri, au moyen de tests sur ordinateurs préalables à l'entrée en formation. Si l'opération est compréhensible

75. Préparation opérationnelle à l'emploi collective.

76. Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle.

77. Action de formation conventionnée par Pôle emploi.

78. Action de formation préalable au recrutement.

du point de vue de la gestion des places (orienter davantage de candidats que de places de formation pour s'assurer de disposer du bon nombre de stagiaires in fine), les critères de sélection sont peu questionnés. Sans surprise le recrutement des formateurs est un souci central de l'activité de formation, plus problématique semble-t-il pour l'OF 1 que pour l'OF 2 qui l'évoque moins. Pour la plupart ils sont salariés de l'organisme et en CDI (70 % des formateurs dans le cas de l'OF du territoire 2).

Dans les deux cas, les organismes rencontrés nous ont fait état d'une importance croissante de l'étape du placement, notamment avec la mise en œuvre de la POEC. L'OF du territoire 2 a d'ailleurs formalisé un pôle Placement dans son organigramme pour répondre au cahier des charges des appels d'offre POEC car organiser des *job dating*, accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi, fait partie des engagements obligatoires pour répondre aux appels d'offre des OPCA. Les *job datings* ne sont pas pris en charge par l'OF sur le territoire 1. Sans doute parce que le « porteur » de la POEC n'est pas l'OF. A noter que paradoxalement, ces *job dating* concernent surtout l'activité « formation » de l'OF 2 alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils s'inscrivent davantage dans son activité « d'accompagnement » (d'OPP) ou du moins que ce genre d'événements soit mutualisé entre les deux pôles. Si cette mutualisation est parfois possible, « ça reste à la marge » : deux personnes suivies en accompagnement et intéressées par les métiers du commerce vont par exemple être invitées à un *job dating* organisé à l'issue d'une formation spécifique à ces métiers mais nos interlocuteurs soulignent qu'il est plus difficile d'organiser un *job dating* pour l'activité d'accompagnement : « *quand on organise un job dating, c'est un métier bien ciblé [...] Sur la prestation, on reçoit tout demandeur, tout métier. [...] organiser un job dating pour la prestation c'est plus compliqué, autant que les personnes aillent sur tous les forums emploi, qu'ils se déploient partout dans chaque ville* ». La directrice conclut que les deux pôles correspondent finalement à deux modèles d'intermédiation très différents : « *c'est plus un travail de maïeutique sur la prestation et sur la formation, c'est plus un travail de masse mais ciblé métiers* ».

### Différences

Concernant le placement, certaines offres d'emploi sont parfois transmises à l'OF 1 par des entreprises mais cela reste trop marginal pour faire l'objet d'une procédure, alors que l'OF 2 fait vraiment un travail de prospection

et de lien entre des offres d'emploi et les stagiaires formés (rencontre de 5-6 entreprises pour chaque stagiaire, notamment via les *job dating*). De façon générale, l'OF 1 ne prend pas en charge la prospection à la sortie de la formation et pourtant ils obtiennent de très bons taux de placement. Il semblerait que la prospection se fasse ici en amont, avant l'entrée en formation, y compris de la part des demandeurs d'emploi eux même. Pôle emploi finance des formations à des demandeurs d'emploi qui ont déjà un projet professionnel bien identifié, ont fait des périodes d'immersion en entreprise, ont éventuellement une promesse d'embauche. Il en est de même quand le financement provient du FONGECIF. Sont également mentionnés des cas de promesse d'embauche et de financement par l'entreprise elle-même via l'OPCA.

On peut se demander à quoi tient cette différence entre les deux terrains. A titre d'hypothèse, on peut évoquer la nature différente (sectorielle) des formations dans les deux organismes : l'OF du territoire 1 est spécialisé dans les secteurs du transport et de la logistique où il semble y avoir des pénuries de main-d'œuvre alors que ce serait moins le cas dans les secteurs et sur le territoire dans lesquels l'OF 2 est spécialisé. Autre différence, il se pourrait que, du côté de l'OF du territoire 2, la variabilité de la demande de formation soit plus forte alors qu'il semble y avoir une plus grande récurrence des besoins et des demandes adressées à l'OF 1 (y compris par les déjà formés puisqu'il faut mettre à jour régulièrement les certifications dans le transport).

### Un accès plus direct et moins contraint à l'offre qu'à la demande d'emploi

Ces organismes de formation s'adressent aux deux versants du marché du travail, l'offre et la demande d'emploi. La part des effectifs consacrée à la relation entreprise reste cependant limitée. Côté OF 1, il existe un pôle commercial (d'une envergure non précisée dans l'entretien) qui s'occupe des petites entreprises, les Grands Comptes étant traités directement par le siège, à Paris. Côté OF 2, le pôle Placement récemment créé regroupe seulement 7 personnes (soit 5 % des effectifs), à 50 % ou 100 % sur ces fonctions, dont 2 en fait plutôt tournées vers les demandeurs d'emploi (préparation à l'entretien d'embauche notamment). Les autres sont des chargés de relation entreprises et font de la prospection, le suivi des PAE (périodes d'application en entreprises), participent à l'organisation

des *job dating*... Chacun a un portefeuille d'entreprises dédiées, ces dernières ont donc à faire à un interlocuteur unique. L'organisme semble travailler avec tous types d'entreprises, certaines de taille importante, notamment dans le secteur de la grande distribution. Leur offre de formation (et donc leur espace de prospection) se déploie sur un large champ d'activités (commerce, sécurité, logistique, services à la personne ...) Leur accès aux entreprises est en partie indirect, par l'intermédiaire des OPCA. Mais ils ont également constitué leur propre « vivier entreprise », par la prospection directe, l'appartenance à divers réseaux (organisations patronales, réunions de commerçants au sein de certaines villes ...) ou le biais de la participation à des dispositifs comme un Pôle compétence régional qui regroupe les entreprises adhérentes d'une branche.

Une dernière personne du pôle placement de l'OF 2 est chargée du suivi de la base de données « placement » (enregistrement des contacts entre des stagiaires et les entreprises partenaires, décompte des placements réalisés). Bien que l'OF 1 n'ait pas d'activité de prospection d'offres d'emploi et n'ait pas formalisé un service de placement, il mesure néanmoins sa capacité à placer, preuve encore une fois de l'importance de l'articulation formation/placement. La mesure du placement, qui se fait de façon centralisée au siège pour toutes les antennes, s'effectue par enquête téléphonique à trois mois, six mois, un an. Cette information est relayée aux financeurs, notamment à la région. Il existe enfin à OF 2 un pôle développement qui fait du démarchage d'entreprises, de la prospection, mais en amont de la formation (alors que le pôle placement intervient en aval), pour recueillir des besoins, faire la promotion de dispositifs de formation.

L'accès des OF à la demande d'emploi semble plus indirect que leur accès à l'offre d'emploi. Ils sont en effet dépendants des organismes qui accompagnent les demandeurs d'emploi qui doivent leur orienter des demandeurs d'emploi candidats à des actions de formation, voire « sourcer » et positionner directement des candidats dans leur planning de formation. Ainsi quand on pose la question à l'OF 2 de son accès aux demandeurs d'emploi, la directrice répond : « *c'est compliqué parce qu'il y a des vrais ... y'a des intermédiaires* ».

L'accès aux demandeurs d'emploi apparaît d'autant plus compliqué à gérer que les circuits d'orientation, de prescription, de sélection, les outils (fiche de prescription / de liaison ou échanges plus informels)

varient énormément selon le dispositif mais aussi selon le territoire. Par exemple pour accéder aux dispositifs régionaux auxquels participe l'OF 2, les demandeurs d'emploi n'ont pas nécessairement besoin d'être inscrits à Pôle emploi. Le circuit est donc ici assez « léger » : l'OF informe tous les prescripteurs, sur toute la région (Structures RSA, missions locales, Cap emploi, Pôle emploi, Opérateurs privés de placement ...) de l'offre de formation et ces derniers en retour leur prescrivent des demandeurs d'emploi. L'OF sélectionne seul les stagiaires qui vont au final intégrer la formation et fait un simple retour mail aux prescripteurs. Sur d'autres dispositifs, Pôle emploi doit valider la liste des demandeurs d'emploi sélectionnés (par exemple la POE) voire « sourcer » les candidats. C'est le cas sur l'AFC où un correspondant Pôle emploi est nommé et convoque les demandeurs d'emploi qu'il positionne sur les informations collectives organisées au sein de l'OF. Ce correspondant Pôle emploi est présent à l'information collective et valide ensuite (ou non) la liste de stagiaires finalement retenus. Ici Pôle emploi a donc « la main sur le sourcing quasiment de A à Z ».

Cet accès indirect aux demandeurs d'emploi est parfois vécu comme une contrainte quand les prescripteurs ne leur envoient pas assez de candidats ou que les financeurs ne se donnent pas les moyens de faire les vérifications administratives nécessaires dans les temps, au risque de bloquer la mise en place de certaines formations pour lesquelles des entreprises ont pourtant exprimé des besoins et pour lesquelles l'OF a remporté un appel d'offre. C'est le cas par exemple avec des actions de formation financées par le conseil départemental qui n'ont pas pu ouvrir faute de prescription suffisante de candidats par les structures RSA. En effet, dans ce département, les candidats doivent être prescrits (à l'aide d'une fiche de prescription) par les structures RSA, ce qui n'est pas le cas partout. L'OF cite ainsi le cas d'un autre département de la région où le conseil départemental envoie directement des listes de bénéficiaires à convoquer aux informations collectives.

Pour ne pas subir ces contraintes, l'organisme rencontré développe différentes stratégies : développer et entretenir de bonnes relations avec les prescripteurs, au plus près du terrain, en leur faisant systématiquement des retours sur les orientations, en les informant sur certains métiers qui recrutent et sont mal connus ; se constituer un petit vivier de candidatures directes en passant des annonces sur des sites Internet généralistes d'annonces (du type Leboncoin) et en aidant ensuite

les candidats intéressés à remplir des dossiers pour se faire financer leur formation. On peut se demander si le nouveau Compte personnel de formation (CPF) va ou non permettre un accès plus direct des candidats aux formations. En tous cas c'est un enjeu déjà intégré par les OF rencontrés : « *notre gros travail en tant qu'organisme de formation, c'est d'avoir une offre de formation suffisamment claire pour que le demandeur d'emploi puisse les trouver facilement et utilise son CPF* ».

Concernant enfin la composition de la demande d'emploi à laquelle les OF font face : Du côté de l'OF 2, leur champ large d'activité et leur participation à de multiples dispositifs font qu'ils sont en contact avec des demandeurs d'emploi de profils également variés – inscrits à Pôle emploi, bénéficiaires RSA, jeunes ou moins jeunes, métiers divers... l'OF 1 semble lui ne s'occuper que des personnes qui ont déjà un financement et on a l'impression que le public qu'il forme est moins éloigné de l'emploi (pas de bénéficiaires du RSA, demandeurs d'emploi ayant déjà un projet professionnel très défini), voire comprend peut-être une part aussi importante, sinon plus, de salariés que de demandeurs d'emploi, salariés qui doivent par exemple recycler un titre professionnel. Encore une fois, on peut avancer quelques hypothèses quant aux raisons de ces différences de positionnement : différences sectorielles, du contexte socio-économique local et/ou positionnement différent des structures. L'OF 2 semble avoir toujours eu une sensibilité pour les questions d'insertion – une de ses fondatrices était d'ailleurs à l'origine dans le secteur de l'insertion des jeunes (au fondement des premières missions locales) et a une double activité de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi en tant qu'OPP.

Comme on l'a déjà dit plus haut, dans les deux organismes, les candidats à une formation, demandeurs d'emploi ou non, sont sélectionnés au préalable par des tests généraux (notamment de positionnement dans l'espace et de calcul pour l'OF 1, par des tests écrits et un entretien individuel pour l'OF 2). Ces tests servent en partie au sein d'OF 2 à orienter les candidats vers le type de formation ou l'organisme partenaire adapté, mais surtout à sélectionner : selon les chiffres communiqués, 100 candidats sont convoqués aux informations collectives chaque semaine, 30 sont présents et 15 sélectionnés, sans que l'on sache ce qu'il advient des non sélectionnés. Cette sélection dès l'entrée en formation pose deux questions. D'une part le rôle de la formation pour les demandeurs d'emploi

les plus éloignés de l'emploi, puisque même envoyés en prestation ils ne sont pas sûrs d'être retenus car ils ne sont pas jugés aptes à suivre la formation à l'issue des tests, alors même, qu'en théorie, la formation devrait justement leur permettre de combler ces lacunes. D'autre part : le rôle des financeurs ou des prescripteurs voire des entreprises vis-à-vis de cette sélection, c'est-à-dire le fait qu'ils effectuent eux-mêmes une sélection préalable pour maximiser le nombre d'admis ou bien le fait qu'ils ne sélectionnent pas, faisant confiance aux critères de sélection préalable de l'OF. Selon l'OF 1, dans le cadre des POE, les entreprises qui ouvrent les postes proposés à la fin du parcours procèdent à une première sélection des personnes avant la formation, notamment pour voir comment les candidats « présentent ».

### **Modèle économique : lutter contre les aléas des appels d'offre**

Même si l'un des organismes a un statut d'association (pour des raisons historiques) et pas l'autre, le modèle économique des deux structures semble assez proche : réponse à des appels d'offre auprès de financeurs publics ; catalogue de formation établi en fonction des besoins identifiés des entreprises et achat de formations par les financeurs publics ou les entreprises clientes ; organisation de formations ad hoc à la demande d'un des clients (OPCA, entreprise, Pôle emploi ...). Cependant nos deux interlocuteurs ont développé un discours très différent sur ce modèle économique. La directrice de l'OF 2 insiste dans l'entretien sur le caractère très cyclique et très incertain de l'activité d'un organisme de formation : beaucoup d'activité concentrée en fin d'année civile, quand les financeurs se « réveillent », très peu de visibilité au-delà de 6 mois, sauf avec les appels d'offre régionaux qui sont sur plus long terme. Elle souligne pourtant que leur maîtrise de l'environnement formation est plus importante que celle de l'accompagnement, activité très incertaine et en mutation. En effet selon elle, sur le volet sous-traitance de l'accompagnement, tout peut être remis en cause du jour au lendemain quand les appels d'offre sont renouvelés, cette activité ne dégage pas de marge et une nouvelle fois est soulignée la complexité des financements FSE. Un aspect intéressant est qu'elle lie cette meilleure maîtrise de l'environnement formation à des contacts plus directs, notamment avec le volet offre d'emploi (entreprises, OPCA), et bientôt avec les demandeurs d'emploi qui voudraient financer une formation via leur CPF (compte personnel de formation).

L'OF 1 a fait état de beaucoup moins d'incertitude et de crainte concernant sa viabilité économique. Peut-être parce que le principe des appels d'offre semble beaucoup plus structurant pour un organisme comme l'OF 2 que pour l'OF 1, peu présent sur les appels d'offre régionaux semble-t-il (« *c'est l'AFPA qui a tout raflé* ») et qui bénéficie, en plus des appels d'offres, de beaucoup de commandes directes des entreprises. La différence se joue peut-être aussi dans le type de formation ou de métier dans la mesure où les besoins dans le transport et la logistique sont plus récurrents du fait d'un *turnover* plus important (et de qualifications à recycler régulièrement). En outre, sur le territoire 1, les appels d'offres de Pôle emploi et de la région sont associés. De ce fait, le réseau d'acteurs est moins complexe que sur le territoire 1. Au final, l'OF 1 semble en grande partie être maître de son catalogue de formation annuel qu'il établit bien en amont et propose ensuite à ses clients. Le planning semble être très régulier, à peu près le même toutes les semaines avec quelques ajustements liés aux anticipations de besoins d'embauche saisonniers des entreprises, auxquels sont liées les chances de recrutement des stagiaires (par exemple formation sur les métiers transport-voyageurs avant fin juin pour que les stagiaires puissent être opérationnels pour les remplacements de chauffeurs liés aux congés d'été). Des formations concernant des besoins très récurrents (mises à jour du CACES) ont même lieu en continu (entrée possible en formation pour 5 jours n'importe quel jour de n'importe quelle semaine). La seule incertitude semble liée aux demandes des clients qui demandent parfois l'organisation d'une formation ad hoc, ce qui n'est pas sans poser problème étant donnée la pénurie de formateurs. L'OF 1 peut néanmoins s'appuyer sur les autres antennes de la région pour lui fournir ponctuellement des formateurs.

**Le territoire d'intervention : très dépendant de la taille globale de la structure et lié à la recherche d'une proximité avec les « gros clients »**

Le territoire d'intervention des deux structures semble très large : région Île-de-France essentiellement pour l'un (avec quelques sessions de formation montées récemment dans des grandes métropoles régionales) et moitié de la région pour l'autre. L'implantation territoriale des deux structures semble très liée à leur activité économique et surtout à la recherche d'une proximité avec leurs principaux clients entreprises. Par exemple pour l'OF 1, alors que le positionnement géographique historique les a conduits dans un endroit

reculé (néanmoins pratique pour avoir de la place et faire les exercices en bâtiment travaux public), ils ont été amenés à ouvrir un site de formation sur la plateforme logistique, 20 kms plus au sud, afin de coller davantage aux besoins des clients qui, pour leur grande majorité, se trouvent là-bas. Non pas sur tous les types de formation mais surtout sur les formations initiales ou remise à niveau des habilitations CACES 1,3,5 qui sont organisées en continu (voir plus haut). Comme le dit le responsable de la section formation continue de l'OF 1, ils cherchent aujourd'hui à « *ouvrir des antennes au plus près des gros « potentiels-clients »*. De même, l'OF 2 s'est historiquement créé dans un département voisin, en lien avec l'implantation d'une grosse activité créatrice d'emplois (un parc de loisir), puis a été amené à relocaliser son siège au plus près d'une autre zone d'emploi dynamique – un aéroport – dans laquelle se trouvent beaucoup de ses clients actuels. La localisation des quelques petites antennes régionales qu'il essaie de développer actuellement est également liée à l'identification de besoins locaux ou à la demande d'une entreprise : « *les projets formation naissent avec les associations, avec les partenariats entreprises qu'on développe majoritairement.* »

Un autre facteur d'implantation géographique pour l'OF 2 réside dans les appels d'offre publics : son déploiement francilien s'est en effet organisé au fil des appels d'offres remportés et des relations développées avec l'ANPE, au départ au niveau local, avec des directeurs et directrices d'agences particulières. Concernant l'OF 1 en revanche, on ne constate pas d'effet des appels d'offres en matière de positionnement géographique. Il ne nous a pas été mentionné non plus de difficulté à mailler le territoire à travers des alliances avec d'autres organismes de formation. Le caractère national et multi-site de l'OF (au moins 5 sites de formation dans la région) semble le préserver de ces pressions.

L'OF 2 souligne que les relations développées localement avec les agences ANPE ont laissé la place à des relations plus centralisées : les appels d'offre de Pôle emploi se font désormais à un niveau régional, ce qui est facteur d'une certaine déterritorialisation : si la directrice dit bien connaître les directeurs d'agences, les relations semblent moins directes et donc parfois moins faciles qu'auparavant, ce qu'elle regrette : « *quand je parle « au local » c'est que normalement, on devrait être en capacité de produire des parcours de formation et d'accompagnement vers l'emploi qui correspondent à un besoin sur un territoire.*

*Parce que d'un territoire à un autre, on voit bien une très grosse différence : en termes de public, en termes de problématique d'accessibilité à l'emploi, via peut-être les transports, aussi [...] tout est porté par la direction Île-de-France, avec des plateformes de gestion des inscrits [...] les seules fois où on va travailler avec un correspondant [local] Pôle emploi, c'est quand il est nommé dans le cadre d'un dispositif bien tracé, comme la POEC par exemple.*

*Mais ce sera un conseiller et on ne sera pas dans une notion de projet [...] on est dans une action. Il est là avec une mission très précise. Il sait qu'il doit être là le jour de l'ouverture, le jour de la fermeture ». Or nos interlocuteurs soulignent que c'est important de garder plusieurs pôles de formation, au plus près des besoins identifiés du territoire. Ils opposent ce fonctionnement actuel en Île-de-France où « tout remonte à la région » à ce qui se passait avant, du temps de l'ANPE, et à ce qui selon eux se passe encore en Province où ils peuvent monter des projets sur un territoire donné directement avec l'OPCA, l'agence Pôle emploi et une entreprise : « en Île-de-France, ça remonterait en régional, ça passerait en appels d'offre. Ça entrerait dans la grosse machine de la région ou ça nous passerait sous le nez. » N'y-a-il pas là une certaine contradiction entre les liens très locaux noués par les OF avec les entreprises pour identifier les besoins de formation au plus près du territoire et cette déterritorialisation des relations avec les financeurs et les prescripteurs de formation ?*

### **Partenariats**

Les deux organismes de formation nouent d'abord des liens avec les autres acteurs de l'emploi et de l'insertion, notamment lorsqu'ils sont financeurs des formations (comme Pôle emploi, les OPCA, les conseils régionaux et départementaux) ou orienteurs de publics (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, structures RSA ou chargés d'insertion du département, OPP, maisons de l'emploi, Plie, etc.). A noter : les deux organismes rencontrés ne nouent aucun lien avec les structures IAE. L'OF 2 fait part au sujet des liens aux prescripteurs d'une difficulté pour eux à se faire reconnaître comme un acteur à part entière du champ de l'intermédiation : « *Malheureusement, le fait d'être organisme de formation, quand on va voir une Mission locale, ou quand on va voir un acteur de l'insertion, on peut nous prendre vraiment pour des vendeurs de formation, des marchands de formation. On va vendre de la formation. Notre business, c'est la formation [...] mais au bout du bout, c'est surtout avoir une vraie cohérence sur le marché de l'emploi, le besoin des entreprises, qui sont les*

*publics qu'on a, quel est le parcours à faire. Et il y a une vraie casquette insertion derrière tout ça ! ».*

Les liens noués avec les acteurs de l'emploi peuvent être de différente nature, plus ou moins forts et formalisés, et s'établir à différents niveaux. Ainsi l'OF 2 semble avoir des liens directs avec les responsables ou opérationnels de structures locales sur toute la région – structures d'accompagnement des bénéficiaires RSA, missions locales, Cap Emploi, MDE, Plie, espaces emploi, etc. – mais principalement semble-t-il pour diffuser de l'information sur les formations ouvertes pour s'assurer que ces structures lui orientent en retour du public, ce qui lui permet de lisser le flux de candidats. En revanche, tout ce qui est financement ou montage de formations est géré au niveau régional (voir ci-dessus). Dans le cas de l'OF 1, ce sont davantage les donneurs d'ordre du secteur qui sont mentionnés plus que les opérationnels. L'organisme est très lié à la direction régionale de Pôle emploi, avec le conseil régional (lien géré par le directeur régional) ou avec les OPCA, tels que le FAF-TT. La grande notoriété, centralité de cet acteur historique de la formation dans ce secteur d'activité semble le dispenser d'entretenir des liens très étroits avec les structures locales qui lui envoient de toute façon des stagiaires. Il existe néanmoins des liens plus locaux avec l'intérim lorsque ce sont des agences elles-mêmes qui s'occupent du financement des habilitations de leurs caristes (pour les CACES) ou avec des conseillers Pôle emploi pour le suivi de certains dossiers en particulier.

Les deux organismes nouent ensuite des liens forts avec les entreprises, directs ou indirects (via les OPCA, les groupements d'employeurs, l'adhésion à des organisations professionnelles – CGPME, MEDEF – ou la participation à des réunions de commerçants) à un niveau souvent local. Ces liens leur permettent d'avoir une information sur les besoins de recrutement des entreprises, de démarcher des clients financeurs de formation ou de prospecter des offres d'emploi pour le placement des stagiaires (dans le cas d'OF 2).

Enfin, ce qui est très structurant pour les activités de l'OF 2 et pour ses relations avec les autres acteurs de l'emploi est indéniablement la réponse aux divers appels d'offre sur la formation et l'accompagnement. Ce sont eux qui régulent les rapports aux financeurs (conseils départementaux, conseil régional, OPCA, Pôle emploi dont ils sont sous-traitant) mais la réponse à ces appels peut aussi concourir à structurer les partenariats avec d'autres organismes de formation : c'est le cas de certains appels régionaux (Pôle compétence) où il faut être associé à d'autres organismes de formation mais

---

également des appels d'offre-formation de Pôle emploi où il fallait répondre sous forme de groupement avec une certaine couverture géographique. Cela les a conduit à nouer des relations dans l'urgence avec d'autres organismes de formation « qui leur ressemblait » (sans que l'on sache sur quels aspects). Une nouvelle dimension semble apparaître dans les nouveaux appels d'offre autour de la certification qualité et du chiffre d'affaire, ce qui pourrait les amener à revoir leurs alliances. Ces appels d'offre sont donc structurants pour leur activité (fluctuations de celles-ci, charge administrative) mais également pour les relations nouées entre acteurs, la difficulté étant de coordonner

tous ceux qui sont impliqués. Un bon exemple est donné par un appel d'offre régional qui permet de financer des formations pour 344 stagiaires annuellement, répartis entre un réseau de 5 à 7 organismes de formation du Pôle compétence. La région garantit le financement à cette hauteur, mais le sourcing des candidats (des jeunes dans ce dispositif) dépend ensuite de la coopération des prescripteurs (les missions locales). Sur le territoire 1, on ne constate pas d'effet des appels d'offres de la Région en matière de positionnement géographique ou de partenariat, il faut dire que l'OF en question semble peu présent sur ce champ. ■

## FICHE 8

## AGENCE POUR L'EMPLOI DES CADRES (APEC)

L'Apec est une institution paritaire qui existe sous cette forme depuis 1966 et qui a le statut d'une association loi de 1901. Elle dispose d'un mandat de service public, redéfini en 2012 via convention avec la DGEFP, et qui structure son activité autour de 4 axes, qu'elle présente de la manière suivante :

1. **« La sécurisation des parcours professionnels des cadres et des jeunes diplômés issus de l'enseignement supérieur, avec la mise en œuvre de services leur permettant de préparer et d'anticiper leurs évolutions professionnelles dans un contexte d'allongement des carrières, de réduire les risques ou les conséquences de ruptures professionnelles et de faciliter leur retour à l'emploi**
2. **la sécurisation des recrutements des entreprises qui se traduit par la mise en œuvre de services destinés aux employeurs avec des informations et des conseils adaptés.**
3. **la collecte et la diffusion gratuite des offres d'emploi cadre sur le site [apec.fr](http://apec.fr)**
4. **la mise en place d'un programme d'études et de veille sur le marché du travail des cadres, afin de diffuser une information pertinente sur les métiers et l'emploi des cadres.** »<sup>79</sup>

Les spécificités de l'Apec font que son activité et son rapport au territoire et à ses acteurs sont très homogènes d'une région à l'autre. Nous n'avons ainsi pas relevé de différences significatives entre les deux territoires objets de notre recherche, ce qui est un point important par rapport aux autres intermédiaires étudiés dans cette cartographie. Par ailleurs, les relations au niveau local avec les autres acteurs apparaissent faibles et peu structurantes : il est significatif que l'Apec n'ait jamais été spontanément citée par les autres acteurs que nous avons rencontrés, et ceci dans les deux territoires. Cette configuration particulière s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, l'Apec est spécialisée sur des publics qui sont loin d'être prioritaires pour les autres acteurs gravitant dans les différents cercles du service public de l'emploi. Ceci est d'autant plus vrai depuis la fin de la co-traitance avec Pôle emploi et le récent recentrage de l'institution sur les cadres en emploi. Ensuite, deux de ses axes d'activité (axe 3 et 4 cités plus haut) correspondent à des services délivrés via des publications et/ou le site [Apec.fr](http://apec.fr), donc à distance des

territoires. Enfin, les prestations proposées dans le cadre des deux autres axes sont définies au niveau national, assez fortement standardisées et, pour une large part, délivrées par téléphone. Elles s'appuient sur des représentations des marchés du travail locaux fondées sur des extractions des bases d'offres d'emploi de CV de l'Apec davantage que sur les échanges avec les acteurs du territoire. La structure de l'Apec, qui compte des effectifs réduits en régions, et ne lui permet pas de s'investir en profondeur dans les territoires, explique largement cet état de fait.

Plus que la variabilité territoriale, qui apparaît donc faible, c'est la trajectoire de l'institution qui est intéressante. En effet, après avoir failli disparaître du fait d'un positionnement jugé trop ambigu et de problèmes associés de gouvernance (remise en cause forte de l'activité de l'Apec par le Medef au sein du collège patronal), elle a réussi en quelques années à transformer, sous contraintes et assez radicalement, à la fois son modèle d'intermédiation et son modèle économique. C'est cette dynamique que nous analysons dans cette fiche transversale construite à partir d'entretiens réalisés dans les centres Apec dont relèvent les territoires 1 et 2, et au sein de la direction générale de l'institution.

### Un mode de financement spécifique

L'Apec bénéficie d'un financement par cotisation obligatoire collectée par l'Agirc sur les salaires des cadres (0,06 % au total, 0,036 % à la charge de l'employeur et 0,024 % à la charge du salarié) destinée à compenser la charge de ses missions d'intérêt général. Jusqu'en 2010, cette source de financement a représenté les deux tiers des ressources de l'Apec. Elle était complétée par deux types de ressources représentant chacune à peu près la moitié du tiers restant : d'une part, une subvention de Pôle emploi (et de l'ANPE auparavant) dans le cadre de la co-traitance des cadres demandeurs d'emploi et, d'autre part, des activités concurrentielles marchandes, qui concernaient à la fois le grand public au travers du magazine *Courrier Cadres* et les entreprises au travers d'une palette de services assez large. Ce mélange de sources de financement publiques et privées et d'activités concurrentielles et de service public a été remis en question par trois événements :

79. Communiqué de presse Apec du 7 mars 2012.

un rapport de la Cour des comptes pointant en 2007 l'absence de comptabilité analytique distinguant les différentes activités et leurs modes de financement, une plainte pour concurrence déloyale déposée par le Syntec auprès de la Commission européenne, et enfin en 2010 une mission de contrôle de l'Igas<sup>80</sup> débouchant sur un rapport demandant à l'Apec d'identifier clairement ses différentes activités sur le plan comptable et de clarifier ses statuts.

S'en est suivi un repositionnement qui a conduit l'Apec, en quelques années, à concentrer ses activités sur ses missions d'intérêt général dans le cadre nouveau mandat de service public et à abandonner pratiquement toutes ses activités marchandes. *Courrier Cadres* a été vendu au groupe Touati et les services facturés aux entreprises ont été restreint tant en termes de champs que de chiffres d'affaires (de 10 % du budget avant 2010, ils sont passés à 3 % à partir de 2014).

Concernant les activités d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi, l'Apec a perdu en 2010 son statut de co-traitant de Pôle emploi (et donc la subvention associée). Dans le cadre de l'appel d'offre de Pôle emploi, auquel elle a répondu, elle a été mise en concurrence avec les opérateurs privés de placement pour l'obtention d'un contrat de sous-traitance. Mais alors que la direction de l'Apec pensait disposer d'au moins la moitié du marché de l'accompagnement des 30 000 cadres chômeurs<sup>81</sup>, les résultats de l'appel d'offres de 2010 n'en ont donné que 22 % à l'institution paritaire (Ingeus et Adecco ont été les grands gagnants de cet appel d'offres).

Surtout, l'Apec a souffert des nouvelles conditions financières imposées dans le cadre de la sous-traitance. Le paiement sous condition de reprise d'emploi a déséquilibré ses prévisions dans un contexte de montée de chômage. Plus globalement, elle s'est rendu rapidement compte que son modèle d'emploi n'était pas adapté. En particulier, ses coûts salariaux étaient trop élevés par rapport à ceux des OPP. « *Les conditions des appels d'offre Pôle emploi imposent d'avoir des consultants rémunérés à 25/30 K€, en CDD, et avec des objectifs de productivité élevés* » explique la directrice de l'un des centres. Lors d'une audition au Sénat<sup>82</sup>, le directeur des relations institutionnelles de l'association indiquera que répondre à cet appel d'offre « *fut sans doute une erreur* », l'Apec ayant « *du mal à trouver un équilibre économique dans la réalisation de cette prestation* ». De fait, l'organisme n'a pas souhaité répondre aux appels d'offres suivants de Pôle emploi.

La cotisation représente aujourd'hui l'essentiel des ressources de l'association : la co-traitance/sous-traitance Pôle emploi ayant été abandonnée et les services facturés ayant été réduits à environ 3 % du budget, comme indiqué plus haut. Les centres Apec en régions peuvent disposer marginalement d'autres ressources, notamment de financements FSE (avec les fortes contraintes administratives associées).

C'est le cas d'un des centres étudiés, qui dispose d'un financement sur le département où se situe territoire 2 dans le cadre du programme « Initiative pour l'Emploi des Jeunes » (un mi-temps doit être consacré au suivi administratif).

Ce mode de financement spécifique présente l'avantage, selon les dires de la directrice de ce centre, de ne pas être en concurrence avec les nombreux acteurs locaux dont les ressources dépendent des conseils départementaux, des conseils régionaux ou d'autres fonds publics, et donc de ne pas être soumis à certaines tensions territoriales autour de ces financements.

De ce côté-là, « *on peut intervenir plus tranquillement, sans se poser de question sur notre zone d'intervention* » explique-t-elle. Pour autant, le financement par la cotisation place l'Apec sur une « *ligne de crête* » (l'expression est de la directrice du centre) par rapport aux opérateurs privés d'une part et par rapport à Pôle emploi d'autre part.

### **Un positionnement sur une « ligne de crête » qui implique un modèle d'intermédiation bimodal**

Entre la fin de la co-traitance avec Pôle emploi et le risque de concurrence déloyale à l'égard des acteurs privés, l'Apec a dû repositionner drastiquement son activité pour trouver un nouvel (et délicat) équilibre.

Ce repositionnement a concerné, à des degrés divers, les trois publics traditionnels de l'Apec : cadres, jeunes diplômés et entreprises.

Les effectifs de consultants dédiés à chaque public dans les centres sont un bon indicateur de l'importance que revêt chacun d'entre eux dans l'offre de service. Ainsi, à titre d'exemple, dans le centre qui couvre le territoire 2, 20 consultants sont dédiés aux cadres, 5 aux jeunes diplômés et 3 aux entreprises. Les proportions sont identiques dans le second centre étudié, qui est plus important. Ce sont donc bien les cadres qui constituent le public essentiel des centres Apec, et parmi eux, nous allons le voir, les cadres en emploi.

Le nouveau mandat de service public de 2012, qui fait suite à l'ANI du 11 juillet 2011, fait d'abord « *le pari du*

80. Contrôle de l'association pour l'emploi des cadres (APEC), F. Laloue et D. Noury, Igas, juillet 2010.

81. Du temps de la co-traitance, elle accompagnait 35 000 cadres, pour une subvention annuelle d'environ 20 millions d'euros.

82. Audition de B. Hébert, directeur du développement des activités institutionnelles et partenariales de l'Apec, dans le cadre de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, 3 mai 2011.

*retour vers les cadres actifs* » (c'est-à-dire en emploi) selon les propos d'une des directrices de centre. Cela s'est traduit par un changement profond du public cadre reçu : « *avant on avait 90 % de demandeurs d'emploi, maintenant on a 55/60 % de cadres actifs* » précise-t-elle. Parmi ces « cadres actifs », que l'Apec présente comme étant « *en réflexion* » par rapport à leur carrière, une partie significative est, selon la directrice du centre, « *menacée* », c'est-à-dire confrontée au risque de perdre son emploi à plus ou moins court terme. Dès lors l'action de l'Apec est présentée comme largement « *préventive* ».

L'Apec n'a pas pour autant abandonné le public au chômage, qu'elle continue de recevoir, mais sans leur proposer (comme au temps de la co-traitance) d'« *accompagnement* ». Comme pour les cadres en emploi, il ne s'agit pas d'un suivi régulier/intensif mais de prestations ponctuelles (et toujours gratuites) sous forme d'ateliers collectifs et de rendez-vous individuels, souvent téléphoniques. Seule exception, les cadres au chômage de plus d'un an, pour lesquels le Conseil d'administration de l'Apec a décidé de mettre en place une action spécifique fondée sur « *un travail de redynamisation, de remotivation et de redéfinition de projet* » (nous citons toujours la directrice du centre), action qui se veut différente de ce que Pôle emploi et ses opérateurs privés proposent en ce sens qu'elle n'est pas orientée vers le placement.

La palette de services aux cadres va du conseil en carrière (dont bilans de compétences) en amont, à l'aide à la recherche d'emploi en aval. Comme évoqué plus haut, elle a été complétée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par le conseil en évolution professionnel (CEP) prévu par la loi du 5 mars 2014.

Outre les cadres, le second public traditionnel de l'Apec est celui des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Le positionnement de l'organisme a ici peu évolué, du fait de la spécificité de l'offre de service. La condition de diplôme pour accéder à ses services a été simplement abaissée de bac+4 à bac+ 3 (diplômés ou non). L'articulation avec le réseau des missions locales est présentée comme tout à fait fonctionnelle : « *on arrive après les missions locales, qui vont jusqu'à bac+2 et ont plus de mal à accompagner les jeunes plus diplômés* » affirme une directrice de centre.

La coopération avec ces structures est d'ailleurs mise en avant dans l'ANI du 12 juillet 2012. Le public accueilli ne connaît pas les mêmes difficultés d'insertion que celui des missions locales et les services qui lui sont proposés se limitent non seulement aux aspects

professionnels mais visent également à permettre aux jeunes diplômés de « *trouver un emploi en rapport avec leur formation* », et non un « *petit job* » ou un emploi alimentaire.

Concernant le troisième public de l'Apec, les entreprises, le repositionnement a été beaucoup plus important. Il a essentiellement consisté à amputer l'offre de services d'un certain nombre de prestations entrant en concurrence avec les intermédiaires privés, et notamment les cabinets de recrutements. Rappelons que leur organisation, Syntec, avait déposé une plainte auprès de la commission européenne pour concurrence déloyale. Syntec et le Prisme (ex. SETT, syndicat des entreprises de travail temporaire), ont par ailleurs longtemps été très influents au sein du collège patronal du conseil d'administration de l'Apec et soucieux que l'institution n'empiète pas sur des marchés qui étaient, ou auraient pu être, les leurs. L'Apec a ainsi dû abandonner son service payant de présélection. « *On ne peut non plus entrer dans un PSE ou faire de l'outplacement* » nous explique une directrice de centre. Reste aujourd'hui dans l'offre de service facturée aux entreprises l'organisation de salons de recrutement, les bilans de compétences (quand ils sont financés par le plan de formation de l'entreprise) et un peu de conseil de RH (essentiellement sur les questions de carrière et de mobilité).

Plus généralement, quel que soit le public, au niveau des centres Apec l'offre de services relève essentiellement de conseils visant à permettre *indirectement* le rapprochement de l'offre et de la demande. Les prestations « *Votre Potentiel Marché* », destiné aux cadres, et « *Votre Potentiel Sourcing* », destinée aux entreprises, sont tout à fait significatives de cette intermédiation indirecte. Dans les deux cas, il s'agit de donner, au cadre ou à l'entreprise, une représentation de son « *marché* » essentiellement fondée sur les offres d'emploi et CV recueillis sur Apec.fr. En d'autres termes, une information est construite à partir de l'offre et de la demande, avec pour finalité, d'un côté, d'aider le candidat à affiner sa recherche d'emploi et ses candidatures, et de l'autre, d'aider l'entreprise à affiner sa recherche de candidats et ses offres d'emploi. Mais il ne s'agit pas de rapprocher directement offre et demande, de les apparier.

Au niveau central, le credo est de « *fluidifier le marché du travail* » sans intervenir spécifiquement dans les recrutements. Ceci passe par des services gratuits de *mise en transparence du marché* qui s'appuient sur apec.fr et s'organisent selon deux axes : la publication

d'études sur les métiers et l'emploi des cadres (axe 4 de l'offre de service) et un service gratuit de diffusion et de consultation d'offres d'emploi et de profils (axe 3).

Au travers de ce dernier service, de type *job board*, l'Apec fait bien cette fois de la mise en relation *directe*<sup>83</sup>. Mais elle demeure sur sa « *ligne de crête* » dans la mesure où elle « *n'intervient pas* » dans ces mises en relation autrement qu'en choisissant la manière dont les uns et les autres peuvent discriminer l'information au travers de formulaires de recherches. Son activité d'intermédiation relève donc d'un modèle information, et non d'un modèle *sélection* (au sens de Fondeur & Tuchsirer, 2005).

Au total, le modèle d'intermédiation de l'Apec peut être qualifié de bimodal en ce sens qu'il se cantonne à deux modes : une intermédiation *indirecte* dans les centres et des services de mise en relation directe mais sans intervention humaine via Apec.fr. Comme le positionnement par rapport aux publics, ce modèle d'intermédiation bimodal soigneusement balisé a été construit avec pour stratégie de se placer sur des segments spécifiques, recouvrant le moins possible l'intervention des autres intermédiaires publics et privés. A une exception toutefois : celle des *job boards* privés spécialisés cadre facturant leurs services (Cadreemploi en particulier).

### Une timide inflexion avec l'avenant récent au mandat de service public

Fin 2014, l'Igas a remis au ministre du travail un rapport évaluant à mi-parcours le mandat de service public de l'Apec de 2012. Ce rapport a été accueilli très favorablement par l'institution. Elle y verrait en effet son repositionnement complètement validé (nous employons le conditionnel car le document n'a pas été rendu public et il ne nous a pas été possible d'y avoir directement accès). Un autre motif de satisfaction pour l'Apec est la préconisation par l'Igas de réintroduire des services de présélection, même si les conditions de cette réintroduction sont très strictes.

L'abandon total des services de présélection suite à l'ANI de 2011 et au mandat de service public de 2012 a en effet été vécu comme une amputation du modèle d'intermédiation de l'Apec. « *Il y a eu des décisions politiques, qui ont fait, qu'il a fallu que l'on s'arrête, mais aujourd'hui c'est une aberration que l'Apec ne fasse pas ça* » nous confie la directrice de l'un des centres

enquêtés. Elle poursuit : « *On dit aux entreprises, vous financez l'Apec, qui va vous aider à recruter. Un million de visiteurs par mois [sur apec.fr], ça peut aider pour trouver les bons candidats. Sauf que vous diffusez votre offre, et si je suis une PME, une TPE, y'a personne qui m'accompagne ? Pour m'aider à présélectionner ? Alors que je n'ai pas la ressource, je n'ai pas temps et que c'est un vrai enjeu de recruter un cadre ! Ça paraît dingue... [...] On leur dit : "vous vous débrouillez". On ne rédige pas l'offre, vous la diffusez tout seul. La seule « presta » qu'on a, c'est « Votre Potentiel Sourcing" [...] On s'arrête là. On vous aide à connaître votre marché du travail, [...] on vous donne une vision du territoire auquel vous vous adressez mais... On ne fait pas le matching... C'est quand même juste hallucinant ».*

La direction de l'Apec a donc fortement milité pour un retour de la présélection dans le cadre de la mission Igas 2014. Dans un contexte d'une moindre influence des opposants à cette prestation au sein du collège patronal de l'institution paritaire, les inspecteurs de l'Igas ont validé dans leur rapport le principe d'un retour de la présélection dans l'offre de service. Dans la foulée un avenant à la convention de mandat de service public était signé avec la DGEFP. Il stipule que l'Apec assure dorénavant « *un service d'aide à la rédaction d'offre d'emploi, de présélection sur dossier et de présentation de candidatures, à l'exclusion des services d'"évaluation" des candidatures* » et que « *ce service vise notamment à présenter prioritairement des candidatures de cadres et jeunes accompagnés par l'Apec* » (avenant du 18 mars 2015 à la convention de mandat de service public de l'Apec).

Ce service est gratuit et les entreprises pouvant y recourir doivent avoir moins de 250 salariés (avec une priorité à « *celles qui ne disposent pas d'expertise dans le recrutement de compétences cadres* »). Une souplesse est toutefois introduite pour les entreprises plus importantes « *en cas de difficultés de recrutement* ». L'appréciation desdites « *difficultés* » est délicate, même si l'avenant précise deux cas à titre d'exemple : « *poste non pourvu* » ou « *candidatures ne correspondant pas au besoin* ». Autre limitation : cette ouverture aux entreprises de plus de 250 salariés ne doit pas dépasser 20 % de l'ensemble des prestations offertes.

Le nouveau service n'est pas encore mis en place (il fait actuellement l'objet d'une expérimentation), mais force est de constater que le retour de la présélection à l'Apec a été très strictement encadré par les textes, ce qui est le résultat d'une négociation difficile avec le

83. On trouvera davantage de détail sur la stratégie Internet de l'Apec dans « *Dynamiques écologiques du marché du travail en ligne autour de la circulation des offres d'emploi* », paru dans la même collection.

collège patronal de l'institution paritaire. Un cadre dirigeant nous le confirme : « *pour le collège patronal, ce n'est pas évident. Mais entretemps, les modèles ont changé, ce n'est pas là qu'est le gros de la valeur. Et puis c'est surtout qu'ils se rendent compte que pour une PME, c'est juste pas possible, qu'ils paient une presta' de cabinet ou... c'est juste pas possible. [...] Il faut faire attention, pas de concurrence [...] On l'a fléché dans l'avenant, le fait que ce n'était prioritairement qu'aux établissements [de petite taille], on a vraiment été très clairs, on a assez détaillé les prestations : il y a un appui à la rédaction d'offres et puis un appui à la présélection. Et on fait quand même aussi un lien avec les personnes que l'on accompagne, on peut promouvoir les personnes que l'on accompagne dans les phases de recrutement des PME. Là où on était contents, c'est que déjà ça fait consensus, unanimement, et que c'est très intérêt général. Nous on voit quand même des PME qui n'arrivent pas à trouver par manque de compétences et puis des gens qui galèrent ou qui ont peu d'opportunités. C'est tout l'intérêt. Maintenant, on ne va pas aller faire de la présélection courante, ça n'a aucun sens. [...] On ne va pas prendre des parts de marché, et on ne va pas non plus solvabiliser les marchés qui ne le sont pas ».*

On le voit la question d'une éventuelle concurrence avec les intermédiaires privés a été au centre des discussions, avec à la fois le souci de ne pas proposer des services trop proches de ceux qu'ils commercialisent et de ne pas être à nouveau accusé de concurrence *déloyale* (c'est pour cela que la nouvelle prestation est proposée gratuitement, en mettant en avant l'intérêt général, ce qui correspond à un financement par subvention publique).

L'avenant à la convention de mandat de service public prévoit également d'introduire des services spécifiques à destination de « *publics connaissant des problématiques particulières sur le marché du travail* », notamment un « *accompagnement personnalisé* » pour les jeunes diplômés issus des quartiers prioritaires de la ville et les cadres ayant des difficultés particulières de réinsertion et des « *services spécifiques* » pour cadres seniors. Là encore, il s'agit donc d'une légère inflexion par rapport au modèle d'intermédiation sur lequel l'Apec s'était alignée après 2010, avec un retour partiel vers les publics en difficulté au sein des deux grandes catégories cibles de l'institution. Le mouvement initié par la décision du conseil d'administration de proposer une action spécifique à destination des cadres au chômage depuis plus d'un an est donc poursuivi. Pour autant, il est encore trop tôt pour juger de la nature des prestations proposées (elles n'étaient pas en place

au moment de notre enquête dans les deux territoires) et il faut préciser que les cadres en emploi demeurent la cible principale de l'Apec.

### **Des liens lâches avec le territoire et les autres intermédiaires...**

L'Apec compte 850 salariés (900 en 2010), dont 250 à son siège, qui outre des fonctions support rassemble les services études et un certain nombre de services à distance (en particulier la gestion de l'important site Internet et les conseils aux entreprises sur leurs offres d'emploi). Il s'agit donc d'un organisme national de petite taille, dont une grande partie des effectifs est affectée aux services centraux. Sa structure est de ce point de vue très différente de celle de Pôle emploi. Avec seulement 45 points d'accueil, l'association offre un maillage très lâche du territoire national. Parmi ces points d'accueil, on ne compte par ailleurs que 26 centres au sein plein, c'est-à-dire disposant d'une offre de services complète. S'y ajoutent 12 antennes, disposant de services limités, et 7 permanences, n'ouvrant que sur des créneaux hebdomadaires précis.

Les deux centres Apec dans lesquels nous avons enquêtés font partie des plus gros centres français. Le premier compte une cinquantaine de salariés et couvre un territoire structuré par une grande métropole qui rassemble la moitié des cadres de la région. Mais en dehors de cette grande ville, la présence de l'Apec est faible dans les zones urbaines et le territoire 1, qui comporte une faible proportion de cadres, n'est clairement pas une priorité. Depuis le territoire 1, il faut pour se rendre au centre Apec une quarantaine de minutes en voiture et plus d'une heure en transport en commun.

Le second centre Apec enquêté compte une quarantaine de salariés. Sa zone de compétence s'étend sur 3 départements franciliens et son lien avec le territoire 2 est de ce fait très lâche, d'autant qu'il n'est pas localisé dans le département où se situe le territoire 2, mais dans un département limitrophe. Il faut, pour s'y rendre depuis ce territoire, une quarantaine de minutes en voiture et plus d'une heure en transport en commun, comme dans le cas précédent. De fait, le centre rencontre des difficultés pour capter les jeunes diplômés du département qui abrite le territoire 2, alors même qu'il dispose de financements spécifiques pour eux dans le cadre du programme européen « Initiative pour l'Emploi des Jeunes », comme évoqué plus haut. Le maillage très large du territoire national par l'Apec va

de pair avec un développement important des services à distance, y compris au sein des centres en régions. Ainsi, les deux centres dans lesquels nous avons enquêtés assurent environ la moitié de leurs rendez-vous par téléphone.

Cela rend également difficile l'inscription dans les systèmes territoriaux des acteurs de l'emploi, et ceci d'autant plus que, pendant longtemps, l'Apec n'a pas eu pour stratégie de s'y investir. Arrivé à la direction générale en juillet 2012, Jean-Marie Marx a souhaité qu'elle s'inscrive davantage dans ce paysage. Il a pour se faire misé sur une organisation par régions plutôt que par grands métiers (comme c'était le cas auparavant) et missionné des délégués territoriaux (au niveau régional) pour nouer des partenariats avec Pôle emploi, les Direccte et les Conseils Régionaux et Généraux. Un comité paritaire est également présent dans chaque région. Pour autant, la structure du réseau Apec ne lui permet d'entrer que de manière très ponctuelle dans la granularité fine des instances et des opérations territorialisées.

Depuis la fin de la co-traitance, les centres Apec n'ont plus de relations régulières avec Pôle emploi. S'il arrive que les agents Pôle emploi orientent des chômeurs cadres vers l'Apec, c'est de manière informelle et pour des prestations qui viennent en complémentarité du suivi Pôle emploi mais ne donnent pas lieu à flux financier ni même à échange d'information sur les personnes reçues par les deux institutions. Dotée d'effectifs limités, l'Apec n'est d'ailleurs pas demandeuse d'une orientation massive vers ses services des cadres suivis par Pôle emploi, mais d'une orientation très ciblée : « *Aujourd'hui, ça sert à rien de passer son temps à essayer d'informer les conseillers Pôle emploi de ce que fait l'Apec. Par contre qu'ils comprennent bien que ce n'est pas parce qu'ils ont un cadre en face d'eux, qu'il faut l'envoyer à l'Apec, ça, ça nous semble important. Du coup, on pousse un certain nombre de services qui nous semblent être des services d'expertise cadre* » (directrice de centre). L'Apec participe aussi parfois, dans les deux territoires, à des opérations de type salon sur l'emploi organisés par Pôle emploi, mais là encore cela reste très ponctuel.

Plus largement, les centres Apec peinent à trouver leur place localement au sein d'un service public de l'emploi dont l'action est tournée vers des publics jugés en situation plus difficile que ceux de l'Apec : « *on est un peu vu comme un organisme un peu luxueux qui s'occupe*

*des riches* » nous dit la directrice du centre qui couvre le territoire 2, où le taux de chômage est élevé et le taux de cadre faible. La réorientation de l'Apec vers les cadres en activité a ainsi contribué à renforcer disjonction avec les acteurs service public de l'emploi, y compris en termes de zone d'intervention. « *C'est là que le découpage avec la Région, n'est pas forcément le même que le mien. Et que le découpage avec Pôle emploi, n'est pas le même que le mien. [...] C'est sûr que le directeur de Pôle emploi, il regarde les chômeurs par zone et moi je regarde les cadres en activité. Le potentiel de cadres. Donc forcément on a tous des lectures différentes* » affirme la directrice du centre couvrant le territoire 1.

Avec Pôle emploi, la différence de public cible amène à rechercher des complémentarités, mais réduit également à peu de choses les occasions de collaborer : « *a priori, on se connaît bien sur le papier avec Pôle emploi, sauf que dans la réalité on s'aperçoit que pas du tout. Et donc on a lancé plutôt des expérimentations avec Pôle emploi en cherchant à avoir une complémentarité. Aujourd'hui que ce soit le patron de Pôle emploi [dans la région] ou moi-même on est convaincu qu'il faut arrêter de vouloir servir les mêmes personnes, les mêmes entreprises, les mêmes cadres, etc. Donc on est plus dans une recherche de complémentarité avec une réalité, qui est : il ne faut pas que l'on brouille les messages. Pôle emploi, c'est étatique, c'est l'argent qui sert à accompagner les demandeurs d'emploi. [...] Et puis à côté de ça, nous on a des dispositifs pour accompagner certains seniors, pour accompagner certains DELD [Demandeurs d'Emploi de Longue Durée], mais, on a vocation à être présent sur les cadres en activité* » (directrice du centre Apec dont relève le territoire 1).

Avec les acteurs privés, la question de la concurrence s'est souvent posée avec acuité. Mais le repositionnement des centres Apec les place largement en dehors de leur champ d'intervention (la situation est différente entre apec.fr et les *job boards* privés, comme cela a déjà été précisé). Pour autant, les relations sont localement quasi-inexistantes. C'est finalement à une échelle déterritorialisée que semblent se situer les relations les plus intenses avec les autres intermédiaires, autour des services d'apec.fr. Cabinets de recrutement et entreprises de travail temporaire en sont de grands utilisateurs pour la diffusion de leurs offres et la recherche de profils. En revanche, à la différence de Pôle emploi<sup>84</sup>, l'Apec

84. Cf. opération « *Transparence du Marché du Travail* » (TMT) de Pôle emploi, analysée en détail dans « *Dynamiques écologiques du marché du travail en ligne autour de la circulation des offres d'emploi* », paru dans la même collection.

n'a établi aucun partenariat avec les *job boards* privés (notamment Cadremploi, toujours considéré comme un concurrent). Ceci ne signifie pas pour autant que l'institution n'a pas de liens avec les autres acteurs du marché du travail en ligne, bien au contraire : non seulement, une convention organise la rediffusion sur *pole-emploi.fr* de certaines offres recueillies via *apex.fr* (sans réciprocité à l'heure actuelle), mais l'Apec a précocement établi des partenariats avec les agrégateurs (de Keljob au début des années 2000 à Indeed aujourd'hui, entre autres), les réseaux sociaux professionnels (LinkedIn puis Viadeo) et les multidiffuseurs d'offres d'emploi (qui interviennent pour une large part des offres diffusées sur *apex.fr*)<sup>85</sup>.

### **... mais qui pourraient se renforcer avec le conseil en évolution professionnelle**

La loi du 5 mars 2014 a fait de l'Apec l'un des cinq opérateurs nationaux le conseil en évolution professionnelle (CEP), avec Pôle emploi, les Missions locales, les Cap emploi et l'Opacif. Le fait d'être dans la loi est vécu par l'institution comme un élément important de sa stratégie visant à redevenir visible dans le paysage des acteurs de l'emploi et de la formation. Mais cela n'a pas entraîné de réorientation de l'activité. En effet, des trois niveaux de service distingués par le dispositif du CEP, l'Apec disposait de prestations correspondant déjà au moins au deux premiers : le niveau 1 - l'accueil personnalisé (analyser la demande de la personne et l'orienter vers des structures pertinentes) - et le niveau 2 - le conseil individualisé (aider la personne à définir et à formaliser son projet). Par contre, la partie ingénierie financière du niveau 3 était jusque-là absente de l'offre de service de l'Apec, qui a donc dû mettre en place une prestation qui n'existait pas (Solution Formation).

Avec le CEP, l'Apec a dû se réinscrire plus fortement parmi les acteurs régionaux de la formation et c'est notamment ce qui a motivé la mise en place de sa nouvelle organisation au 1<sup>er</sup> juillet 2014, qui a consisté à créer 15 délégations territoriales. « *L'idée est d'être le représentant pour l'ensemble des activités de l'Apec et notamment vis-à-vis des institutions qui se sont créées avec la loi sur la formation comme le SPRO [service public régional de l'orientation], le Crefop [Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle], etc.* » (Déléguée territoriale, territoire 2). Cette réinscription ne s'est pas limitée à une fonction de représentation, elle est également visible dans l'activité quotidienne depuis la mise en place de la prestation Solution Formation. « *Ce qui a été un sujet, c'est Solution Formation. Et puis ce que ça implique : est-ce qu'on est bien en lien avec tous les acteurs de la région ? Est-ce qu'on a bien identifié tous les acteurs, etc. ? Donc [dans la Région], j'ai deux consultantes référentes, qui sont montées prioritairement sur cette prestation et qui sont les seules aujourd'hui à faire de la prestation qui s'appelle Solution Formation. Et donc à décrocher leur téléphone pour avoir quelqu'un au Fongecif, pour avoir quelqu'un à Unifaf, pour voir quels financements on peut mettre en place une fois que c'est une formation qu'on sait appartenir aux listes qui ont été définies par les branches.* » (Directrice de centre).

Pour autant, le dispositif n'étant en place que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, il est prématuré de juger de ses effets sur les relations de l'Apec avec les autres acteurs du champ emploi formation. En tout état de cause, au-delà des 15 délégués territoriaux, les consultants Apec en relation régulière avec les autres opérateurs du territoire restent peu nombreux. ■

85. Sur tous ces aspects, cf. le document déjà mentionné.

## FICHE 9

## ASSOCIATION IOD

**Présentation des structures**

L'association enquêtée sur le territoire 2 a été créée au début des années 2000, par un réseau de 16 associations installées dans le département et traitant de diverses problématiques sociales (logement, violences, santé, toxicomanie, sortants de prison, etc.).

Ces associations ont décidé de créer une structure nouvelle qui s'occuperait spécifiquement de l'accompagnement vers l'emploi de leur public et ont choisi pour ce faire de s'appuyer sur un modèle de placement original, la méthode IOD (Intervention sur l'offre et la demande) diffusée par l'association Transfer. La montée en charge de la structure IOD du territoire 2 a été progressive : création d'une première équipe de 3 chargés de mission, puis d'une deuxième, et enfin en 2007, d'une troisième au fonctionnement un peu différent puisque sa création a résulté d'une demande du conseil général qui souhaitait qu'une équipe s'occupe spécifiquement d'allocataires du RSA. Les demandeurs d'emploi suivis par cette 3<sup>e</sup> équipe ne sont donc pas orientés par les associations adhérentes comme dans les équipes 1 et 2, mais par des structures RSA réparties sur tout le département (9 actuellement). Aujourd'hui, la structure compte 13 salariés dont 9 chargé-e-s de mission en charge à la fois de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de la prospection auprès des entreprises.

Elle accompagne chaque année environ 300 personnes. L'association semble avoir un enracinement assez lâche dans la commune dans laquelle elle est installée (territoire 2). Son territoire d'intervention est étendu à l'ensemble du département et très lié à celui des associations adhérentes.

**Sources mobilisées :**

Nous avons réalisé un entretien avec la directrice de la structure et participé à leur comité de pilotage. Nous avons par ailleurs mobilisé le matériau d'une enquête précédente sur les organismes IOD réalisée en 2007 auprès de la même structure du territoire 2 et d'une autre du Nord de la France (nous avons réalisés alors 6 entretiens avec des chargés de mission, 1 avec le directeur de l'époque et avons rencontrés à plusieurs reprises des acteurs de l'association Transfer qui porte la méthode IOD).

**Un modèle de placement original**

L'association a vocation à assurer une intermédiation entre des demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi (entre 60 et 70 % d'allocataires du RSA) qui sont orientés par deux canaux (associations ou structures RSA) et les entreprises qu'ils prospectent. L'objectif est de réaliser des placements sur des emplois de droit commun et durables (CDI ou CDD longs), en prenant appui sur une méthode originale, la méthode IOD.

**Les demandeurs d'emploi sont orientés par les associations ou par les structures RSA**

L'association a un accès entièrement indirect aux demandeurs d'emploi, personne ne peut être accompagné par la structure sans être passé par un des « partenaires orienteurs » (PO) : « *on n'a pas pignon sur rue* ». L'orientation vers l'association se fait exclusivement via deux canaux : les 16 associations adhérentes à l'origine de la création de la structure (pour les équipes 1 et 2) ; 9 structures RSA du département (équipe 3).

Les flux de demandeurs d'emploi en provenance de ces structures sont très variables : certaines associations envoient 100 demandeurs d'emploi chaque année, d'autres 1 ou 2 au maximum. Ils fluctuent également d'un mois sur l'autre et la directrice doit parfois relancer les partenaires orienteurs qui à un moment donné font trop de sélection entre les demandeurs d'emploi qu'ils estiment prêts à être accompagnés par l'association et les autres ou qui ne connaissent pas bien l'association du fait du *turnover* existant au sein des structures PO. Mais au final, cette orientation indirecte ne semble pas constituer un problème pour l'association qui ne fait pas état de réel problème de sourcing. Cela peut s'expliquer par le fait que l'association s'appuie sur un large réseau de partenaires, qu'elle connaît très bien et avec lequel elle est très fréquemment en relation (cf. 3).

**Un objectif fixe - le placement sur des emplois durables - mais une méthode qui peut s'adapter**

La méthode IOD est basée sur un principe – personne n'est inemployable, chacun doit pouvoir être placé directement en emploi (cf. encadré). L'association enquêtée s'inscrit dans cette logique : « *Nous [...] on ne travaille pas du tout sur le projet professionnel, nous peu importe comment la personne arrive avec ses*

*compétences ou pas, ses capacités ou pas, on lui propose tout ce qu'on a* ». L'activité des chargés de mission consiste donc avant tout à prospecter des entreprises pour récolter des offres d'emploi et à les proposer aux demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent. Ils réalisent ce travail par équipe de 3, de façon collective : un chargé de mission n'a pas un portefeuille de demandeurs d'emploi dédié et n'est pas spécialisé sur un côté de la relation d'emploi. Tous assurent à la fois des activités auprès des demandeurs d'emploi et auprès des entreprises. La diversité des profils de recrutement des chargés de mission (issus du monde économique, de l'insertion ou du SPE) constitue un atout pour agir sur les deux versants du marché du travail. Au sein de la structure, les chargés de mission travaillent en équipe, en revanche, ils sont relativement isolés des autres acteurs de l'emploi et structures d'accompagnement hormis de leurs partenaires orienteurs qui, au-delà de l'orientation, les appuient lorsqu'il y a des problématiques sociales à traiter (logement, santé, etc.). Mais l'accompagnement vers l'emploi en lui-même est mis en œuvre de façon autonome et isolée. Les chargés de mission ne vont par exemple pas s'appuyer sur les structures du SPE dans lesquelles les demandeurs d'emploi peuvent être inscrits en parallèle, ni les orienter vers l'insertion par l'activité économique (IAE) ou vers la formation : « nous, c'est l'emploi ».

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la méthode IOD propose un certain nombre d'outils et de postures pour remettre en cause les pratiques de sélection et de recrutement des employeurs (un seul candidat présenté à un employeur pour un poste, mise en relation sans CV ni lettre de motivation, présence du chargé de mission lors de l'entretien de recrutement, etc., cf. encadré). Ces pratiques sont très largement mises en œuvre par l'association enquêtée, mais peuvent être adaptées si besoin. Ainsi, certaines ont évolué par rapport à la première enquête que nous avons menée dans cette structure en 2007 : « la méthode IOD c'est une démarche, c'est quelle posture on a, c'est de rester sur cette proposition de choix, c'est de faire des propositions aux gens, c'est de créer des conditions favorables sur un entretien d'embauche et puis être présent. Après, j'ai envie de dire tu... Alors, il y a quand même un cadre, des actes professionnels qui nous permettent au départ quand tu es nouveau de les mettre en œuvre, mais après... » Par exemple l'association a organisé dans les années récentes un forum emploi en commun avec d'autres structures où deux candidats (et non un seul) étaient présentés à chaque employeur. Autre exemple d'adaptation de la méthode, en 2008,

une des équipes a proposé de mettre en œuvre des accueils collectifs pour les demandeurs d'emploi, alors qu'auparavant ils étaient tous individualisés. Cela s'étant révélé être plus efficace, désormais une grande partie des rendez-vous des chargés de mission avec les demandeurs d'emploi se fait en collectif. C'est le cas de l'accueil qui prend désormais la forme d'une information collective : 4-5 demandeurs d'emploi sont convoqués ensemble pour leur présenter le service. Dans la semaine suivante, les personnes se voient proposer un RV individuel pour revenir sur ce qu'elles ont compris ou non du service et voir si elles y adhèrent.

#### ENCADRÉ 1

### PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE IOD

**Lancée à la fin des années 1980, la méthode IOD repose sur fondement fort : « personne n'est inemployable » et donc tout demandeur d'emploi (DE) doit pouvoir être mis en situation d'emploi. La méthode vise avant tout les DE jugés parfois « inemployables » : bénéficiaires du RSA, chômeurs de très longue durée, personnes sans qualification.**

En termes de posture professionnelle cela implique de se centrer sur la demande des DE d'un accès à l'emploi. Le seul objectif est donc la recherche et le placement sur un emploi durable. Il ne s'agit ni de chercher à résoudre les difficultés sociales des personnes comme préalable à l'emploi, ni de les faire travailler sur leur projet professionnel mais de les remettre en emploi. De ce point de vue les équipes IOD cherchent à se démarquer des postures classiques de l'accompagnement social et professionnel. Il en résulte que le travail d'insertion se fait en lien direct avec l'entreprise en attendant de celle-ci qu'elle modifie ses critères de recrutement pour intégrer ces personnes. Comme le résume Castel (2007), « la spécificité de la démarche repose [sur ce principe] : ne pas prendre directement en compte et ne pas traiter pour elles-mêmes les supposées déficiences du demandeur d'emploi. Celui-ci est littéralement considéré comme une personne qui demande un travail et les équipes IOD se posent la seule question de savoir quel travail il pourrait effectuer, sans prétendre préalablement le remettre à niveau en l'engageant dans un parcours individualisé d'insertion. Elles n'envisagent pas non plus pour lui d'activités intermédiaires de type stages, contrats aidés... L'objectif est l'accès direct et le plus rapide possible à des emplois de droit commun, CDI de préférence ou à défaut CDD. C'est un pari sur la priorité absolue à donner à l'insertion professionnelle. Cette position est sous-tendue par la conviction que les déficiences dans la sociabilité des publics précaires sont plutôt les effets que les causes de la privation du travail ».

Puis tous les 15 jours, les demandeurs d'emploi suivis sont invités à des sessions collectives de présentation des offres d'emploi collectées, par groupe de 10-12 personnes. Les chargés de mission ont donc dû mettre en place des règles de priorité pour déterminer qui peut se positionner le premier sur une offre. Mais aux dires de la directrice, il arrive de toute façon rarement que deux demandeurs d'emploi se positionnent sur la même offre. Un autre changement par rapport à ce que nous avons observé précédemment concerne le temps consacré à la prospection des offres d'emploi.

### **Une prospection qui occupe aujourd'hui l'essentiel du temps des chargés de mission**

Aujourd'hui, l'essentiel du temps de travail des chargés de mission semble consacré à la prospection des offres d'emploi et aux relations avec les entreprises, ce que la directrice relie directement à la crise : *« Oui, oui, mais si tu veux, la crise a fait qu'on était sur un mode 50 % on recevait les gens, 50 % on allait en entreprise. Sauf que quand c'est la crise, et ça dure, maintenant c'est 70-80 % de notre temps à l'extérieur pour aller chercher des offres et puis 20-30 % pour les gens, donc il faut qu'on gagne du temps. »*

La prospection est en effet à la base de tout. Sans elle, la méthode IOD ne peut être mise en œuvre. Lors de notre première enquête, un chargé de mission de l'association avait mentionné qu'il fallait environ 8 offres pour parvenir à la validation d'un contrat de travail. Cette première enquête avait également mis à jour les difficultés des chargés de mission à mener cette prospection qui se faisait un peu par porte à porte mais le plus souvent par téléphone, sans réellement de stratégie organisée, à l'aide des pages jaunes. Ils affirmaient que la prospection directe auprès des entreprises était le « point noir » de leur métier, ce qu'ils n'aimaient pas faire. Aux dires de la directrice, il semble que la prospection s'effectue davantage par porte à porte que par téléphone aujourd'hui, parce que *« ça marche mieux, c'est plus sympa »*. Mais il ne semble toujours pas y avoir vraiment de stratégie pour cette activité, ni géographique, ni sectorielle. Les chargés de mission prospectent autour de chez eux ou entre deux RV profitant du temps disponible. Un chargé de mission a proposé de développer une stratégie un peu différente pour sortir de la répétition – toujours les mêmes secteurs d'activité, commerce, restauration, services à la personne, toujours dans les mêmes zones. Il voudrait que l'ensemble des chargés de mission dégagent des plages de temps de prospection en commun sur un secteur d'activité ou une zone donnée. A quelques

exceptions près (une chargée de mission qui ne travaille quasiment qu'avec une seule entreprise), il semble que les offres d'emploi soient toujours assez peu fournies par des « entreprises-réseau » qui travaillent régulièrement avec l'association, ce qui explique sans doute que le travail de prospection occupe une telle part de l'activité des chargés de mission. D'autant que les chargés de mission ne font état d'aucun lien avec d'autres organismes du SPE qui seraient susceptibles de leur fournir des offres d'emploi de façon régulière (cf. partie 1, chapitre 1).

### **Un territoire d'intervention très lié à celui des associations partenaires et très peu d'ancrage dans la localité étudiée**

Le territoire d'intervention de l'association est large puisque côté demandeurs d'emploi, ils accueillent des personnes issues de quasiment tout le département (de toutes les communes où un partenaire orienteur est implanté) ; leur zone de prospection est encore plus large puisqu'il s'agit théoriquement de toute l'Île-de-France, sauf les zones trop éloignées du département en question. Ils s'attachent quand même à développer en priorité leur service au sein du département lui-même : *« on est quand même soutenus par le service du développement économique [du conseil départemental], donc l'idée, c'est de faire en sorte que les gens restent travailler dans le coin. »*

L'installation de l'association dans la commune enquêtée est le fruit du hasard (disponibilités de locaux, bonne localisation par rapport aux transports publics), non d'une stratégie territoriale ou partenariale. Pendant longtemps, l'association n'a d'ailleurs noué aucun lien avec les autres acteurs de l'emploi de la commune : *« le travail avec les [habitants du territoire], il a commencé en 2010, avec la structure RSA »*. Outre ce lien de prescription avec la structure RSA, l'association participe au forum de l'insertion qui se tient depuis quelques années dans la commune. Elle a peu d'autres liens avec les acteurs du SPE qui connaissent son existence mais pas vraiment son fonctionnement. L'histoire politique locale explique en partie ce peu de relations nouées. En fait l'association développe et entretient essentiellement des relations avec ses partenaires orienteurs, les 16 associations adhérentes et les 9 structures RSA. Ces liens sont d'abord juridiques – les dirigeants des associations adhérentes sont par exemple au conseil d'administration de l'association. Mais ils ne sont pas pour autant uniquement formels. L'association organise par exemple une réunion

partenaires mensuelle rassemblant tous ces acteurs et au cours de laquelle ont lieu des échanges d'informations à la fois sur les pratiques respectives d'accompagnement mais aussi sur les personnes suivies. Sur certaines communes, l'association a également noué des liens avec d'autres structures mais par l'intermédiaire d'un de ses partenaires orienteurs et parce qu'il y avait un besoin par rapport au public accompagné. La directrice cite l'exemple de relations avec une mission locale située sur le même territoire qu'une association partenaire s'occupant elle aussi de jeunes.

### Financement par le biais de subventions avec le problème particulier du FSE

Le modèle économique de l'association est celui d'un financement 100 % public. Dès l'origine, les équipes 1 et 2 ont été portées en grande partie par les services insertion et développement économique du conseil général. Aujourd'hui celui-ci finance 70 % du coût de fonctionnement des équipes 1 et 2 et 100 % de l'équipe 3, via le versement d'une subvention. En contrepartie, il faut que l'association accueille chaque année au moins 50 % de bénéficiaires du RSA. Le reste des financements de l'association provient du FSE, à hauteur de 20 %, et de l'État via le Fonds Acisé. A noter, l'absence totale de financement de la municipalité dans laquelle l'association est installée. La directrice insiste longuement au cours de l'entretien sur la difficulté à gérer les financements FSE qui représentent une part non négligeable du budget de l'association. La charge administrative est très lourde (au point de faire appel à une aide extérieure), les contrôles poussés à l'extrême. La directrice doit par exemple fournir *a posteriori* son emploi du temps jour par jour. Le problème est également le décalage entre le contrôle et l'activité : en février 2014 ils ont ainsi reçu les financements de 2011. Cela crée pour eux une grande insécurité (financière) car on leur demande *a posteriori*, plusieurs années après la clôture de l'exercice, de fournir des preuves qu'ils n'ont pas forcément gardées : [parle de l'ancien directeur] « je pense que c'est ça qui l'a usé et qu'il est parti ! Sur le contrôle de 2011, au départ sur 156 000 € demandés, ils nous en donnent 40 000, donc il s'est battu. [...] on est remonté, il a réussi à grappiller, on est remonté que jusqu'à 117 000 € ».

Concrètement, la lutte contre la sélectivité de l'entreprise se fait à deux moments clés : au moment de la prospection d'offres d'emploi par les chargés de mission (négociation avec l'entreprise du type de contrat, des critères de recrutement et de la façon dont celui-ci va se dérouler) et au moment de l'entretien de mise en relation (EMR) du demandeur d'emploi avec l'entreprise. Un certain nombre de principes sont normalement appliqués tout au long de l'accompagnement :

- Un seul candidat présenté pour une offre d'emploi (donc pas de mise en concurrence des demandeurs d'emploi) et choix laissé au demandeur d'emploi de se positionner ou non sur l'offre proposée ;
- Présence du conseiller (chargé de mission) lors de l'EMR ;
- Pas de CV ou de lettre de motivation fournie à l'employeur ;
- EMR ayant lieu directement sur le poste de travail et non dans un bureau afin de mettre le demandeur d'emploi en situation et de faire porter l'interaction sur les caractéristiques du travail plus que sur celles du candidat ;
- Au-delà du moment du recrutement, les chargés de mission continuent à suivre le salarié dans l'entreprise jusqu'à la validation de la période d'essai en organisant des rendez-vous réguliers avec l'employeur.

#### Pour plus de détails voir :

Castel (2007), Préface in D. Castra et F. Valls, *L'insertion malgré tout. L'intervention sur l'Offre et la Demande, 25 ans d'expérience*, Octares Editions, Collection le travail en débat.

- Castra (2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF.
- Salognon M. (2006), « Modes de jugement des entreprises et insertion des chômeurs de longue durée. Observation de la méthode IOD », in A.-T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, Éditions du CNRS, septembre, p. 163-179.
- Remillon D. et Gallo C. (2008), *Rapport des enquêtes réalisées auprès des organismes IOD*, Nanterre, 42 p. ■

## FICHE 10

## LES ACTEURS MUNICIPAUX

Les communes constituent la cellule historiquement dévolue au traitement des inoccupés. Le critère de résidence a longtemps prévalu pour bénéficier de la solidarité et pour les maires il y a quelque chose qui se joue dans la mise à l'emploi de leurs concitoyens. Le traitement des populations privées d'emploi constitue donc un enjeu local d'où le choix de beaucoup de communes de mettre en place des services « emploi » malgré la présence d'un Pôle emploi à proximité ou sur leur commune même. Ces services emploi peuvent prendre des formes variées selon les territoires – maison de l'emploi (comme sur le territoire 2), simples relais municipaux (comme sur le territoire 1), Plie, etc. Ces structures sont prises dans un certain nombre de tensions et de difficultés, pour élaborer une politique territoriale de l'emploi et articuler accompagnement vers l'emploi et développement économique local.

**Sources mobilisées :**

Sur le territoire 1, 2 entretiens ont été menés avec des responsables de structures emploi municipales. Sur le territoire 2, nous nous appuyons sur les entretiens réalisés avec différents personnels de la maison de l'emploi (directeur, responsable du pôle entreprise, accompagnatrice et facilitateur des clauses d'insertion) ou qui sont hébergés dans les mêmes locaux (le responsable du service municipal de développement économique), sur deux entretiens avec des élus et un entretien avec une directrice de Plie d'un territoire voisin. Nous mobilisons enfin le *Connaissance de l'Emploi* n° 118 de Solen Berhuet et Carole Tuchsirer « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi » (2015) et un séminaire ayant eu lieu sur les Plie ainsi que le document d'Alliance Villes Emploi « Les fondamentaux du Plie ».

**Présentation des structures rencontrées**

La maison de l'emploi (MDE) du territoire 2 est une structure ancienne, une des premières créées. Elle date de 2001 et a été labellisée en 2005 dans le cadre de la loi de Cohésion sociale<sup>86</sup>. A l'origine, elle rassemblait beaucoup d'activités : une pépinière d'entreprises, un pôle formation, une plateforme d'aide à la création d'entreprise, une ETTI municipale, etc. Au début de notre enquête, elle ne comptait plus que 5 pôles dont 2 seulement correspondant au label –

l'accompagnement des mutations économiques du territoire (GPECT) ; la promotion de l'emploi sur le territoire notamment au travers des clauses d'insertion. Les autres pôles étaient : la mission locale (intégrée à la MDE), le pôle entreprises accompagnant les créateurs d'entreprises, le pôle ressources (documentation) et le pôle insertion accueillant et accompagnant des adultes de plus de 26 ans. Au cours de notre enquête, des changements dans le périmètre de la maison de l'emploi ont encore eu lieu puisque, pour se conformer aux injonctions répétées de cesser d'accueillir du public, le pôle insertion a fermé et la Mission locale est sortie juridiquement et physiquement de la maison de l'emploi. Parallèlement, la MDE a connu une très forte baisse de ses moyens, baisse qui a affecté tous les pôles : par exemple, le pôle entreprises est passé de 6 à 3 salariés - la responsable du pôle et 2 assistantes. Le positionnement et les évolutions connues par la MDE sur le territoire 2 correspondent donc au processus décrit par Solen Berhuet et Carole Tuchsirer (2015) d'une progressive restriction du champ d'intervention des MDE, en lien avec une crise de leur légitimité. La MDE reste cependant encore l'outil municipal principal aux mains des élus du territoire 2, aux côtés d'une société d'économie mixte et d'un service municipal de développement économique au périmètre très restreint (1 seule personne, son responsable, qui gère aussi l'équipe s'occupant des commerces alors que selon lui il faudrait au moins 3 personnes sur la mission développement économique). Sur le territoire 1, les fonctions assumées par la MDE du territoire 2 se répartissent entre plusieurs acteurs. Elles se partagent entre la Direccte (faiblement équipée mais très suivie), une mission locale très étendue qui fédère 6 succursales au sein d'une même mission locale commune à tout le territoire enquêté (cf. missions locales), une communauté d'agglomération qui héberge et salarie la facilitatrice de clauses d'insertion et enfin des structures emploi municipales (SEM) dont nous allons décrire l'activité dans cette fiche.

**Un modèle d'intermédiation recentré sur le développement économique du territoire****Les évolutions connues par les MDE**

Les maisons de l'emploi ont connu une profonde évolution de leurs missions au cours de leurs 10 années

86. La loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoyait la création sur initiative locale de maisons de l'emploi. Pour être labellisées par l'État et recevoir une subvention, elles devaient suivre un cahier des charges et respecter les objectifs fixés par celui-ci (voir Berhuet et Tuchsirer, 2015 pour ces objectifs et l'évolution du cahier des charges au fil du temps).

d'existence (Berhuet et Tuchsirer, 2015) : la loi de cohésion sociale de 2005 dite « loi Borloo » constitue un moment fort de territorialisation de la politique de l'emploi en ce qu'elle positionne les élus locaux comme chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail avec la création des maisons de l'emploi, mais ne va pas jusqu'au bout en ne leur transférant pas la compétence emploi. Avec la création de Pôle emploi en 2008, l'État reprend au contraire la main sur la politique de l'emploi et réduit progressivement le rôle et les prérogatives des maisons de l'emploi, en retirant notamment du cahier des charges des MDE la mission d'accueil des demandeurs d'emploi (et donc la possibilité de faire financer cette fonction par l'État). Sur le territoire 2, le périmètre d'intervention de la MDE – du moins celui qui est financé par l'État dans le cadre du label – est encore plus restreint que celui fixé par l'avenant national : la Direccte régionale a en effet choisi deux axes de travail pour les MDE et ne finance plus les activités de soutien à la création d'entreprises et l'Observatoire qui sont deux pôles qui existaient dans cette MDE. Ces pôles continuaient d'exister au moment de notre enquête, mais sur financement exclusif de la Ville.

### Quel public ?

Le cahier des charges des MDE ne leur permet donc plus, sur la subvention État, de faire de l'accompagnement et de l'accueil du public et la pression pour que cesse cette activité semble forte sur le territoire 2 : « La Direccte est main dans la main avec Pôle emploi dans ce bras de fer ». Le débat se focalise en particulier sur l'existence d'un pôle insertion qui accompagne 500 demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, ceux qui pourtant semblent peu suivis ailleurs : « fréquentent le pôle insertion des adultes qui ne trouvent pas leur compte ni dans l'un ni dans l'autre des lieux. Alors on va accueillir des gens qui sont ASS, on va accueillir des gens qui sont des primo-arrivants, qui ont des problèmes avec la barrière de la langue... [...] la ville avait décidé d'assurer une certaine continuité dans l'accompagnement des publics [continuité en termes d'âge, les jeunes étant suivis par la mission locale], mais ça vient s'entrechoquer avec les statuts de la maison de l'emploi qui eux disent : ce n'est pas votre métier, ce n'est pas votre travail. »

Sur le territoire 1 les services municipaux de l'emploi semblent également animés par la volonté d'accompagner ceux qui sont en dehors du SPE. Ils rencontrent surtout des publics qui les sollicitent

(ils ne font pas de sourcing de demandeurs d'emploi). Ce sont des personnes qui ont besoin d'un service que le SPE ne semble pas à même de leur donner. Cet accueil est porté dans une commune du territoire 1 par le CCAS. 235 personnes y sont accompagnées à l'année (en 2013). 25 de ces personnes sont passées au sein du chantier d'insertion communal sur la même période. 76 % de ces personnes résident en quartier CUCS. L'accompagnateur réalise 50 et 60 entretiens physiques par mois (et plus d'une dizaine d'entretiens téléphoniques). La majorité des demandeurs d'emploi suivis ici sont officiellement inscrits à Pôle emploi, sinon la responsable les incite à le faire. Dans une autre commune du même territoire 1, le portage de ce service d'accompagnement est lui aussi assuré par l'action sociale mais le responsable est à mi-temps occupé par le développement économique. 300 personnes sont accueillies et accompagnées par an. Elles sont reçues à la demande.

### Quel modèle d'accompagnement ?

Une grande partie de l'activité dans les SEM du territoire 1 consiste à socialiser les demandeurs d'emploi au fonctionnement du service public de l'emploi. Le responsable d'une structure explique ainsi : « On est vraiment sur le côté technique recherche d'emploi et plus spécifiquement le site de Pôle emploi. Leur montrer que ce site, on peut l'utiliser de différentes façons et que c'est important quand même de l'utiliser même si toutes les offres ne passent pas que par Pôle emploi, on forme les personnes aussi à utiliser des sites comme Indeed, etc., mais mettre son CV sur Pôle emploi, s'abonner aux offres, tout ça, faire une télécandidature, le cheminement de la télécandidature ». Un des enjeux est donc la pédagogie du marché du travail. La difficulté pour accompagner les demandeurs d'emploi réside dans le fait que les acteurs municipaux ne sont pas toujours habilités à prescrire des prestations du type formation, ce qui les met dans une position de dépendance vis-à-vis des conseillers de Pôle emploi.

Le modèle d'intermédiation semble donc ici assez éloigné du placement. Il s'agit surtout d'accompagner et de conseiller dans les démarches. Il n'y pas de volonté d'être un « cabinet de placement », ni de « mettre la pression sur les inscrits ». L'accompagnement débouche assez régulièrement sur un atelier consacré aux techniques de recherche d'emploi. L'objectif semble surtout être de remobiliser la personne en recherche d'emploi et d'orienter la personne vers les bons partenaires : « il y a des personnes du coup qu'on arrive

*à canaliser et à dire : bon, stop, vous arrêtez d'aller taper à toutes les portes, vous suivez... Et dans ce cas-là, ces coordinations permettent de rencontrer les partenaires, donc c'est plus facile d'appeler un partenaire et de lui dire : dis donc, madame machin ou monsieur truc, toi aussi tu l'as eu ? Écoutes, viens, on va s'asseoir autour de la table, on va travailler pour savoir qui le prend en charge. »*

Si placement il y a, cela semble être principalement sur le dispositif particulier des clauses d'insertion qui est géré au sein des mêmes structures ou dans des structures proches puisque le facilitateur de clauses est souvent hébergé au sein d'une MDE ou d'un Plie. Cette proximité favorise le public accompagné par les structures d'emploi municipales qui semblent bénéficier prioritairement du dispositif. C'est le cas sur le territoire 2 où l'accompagnatrice des clauses d'insertion présente comme un atout le fait d'avoir un pôle insertion et une mission locale au sein de la MDE car cela lui permet de trouver facilement des candidats à placer sur les marchés clausés. Elle s'inquiète de ce qui se passera lorsque le pôle insertion fermera et que la mission locale sera relocalisée à l'extérieur de la maison de l'emploi. L'autre type de placement possible est un emploi en mairie, sur contrat aidé souvent. C'est d'ailleurs une difficulté à gérer pour les acteurs des structures municipales, beaucoup de demandeurs d'emploi se présentant là dans l'objectif d'être embauché par la mairie.

Le modèle d'accompagnement des structures municipales et leur possibilité même d'accueillir du public sont donc fortement contestés. Ces orientations changeantes sont difficiles à gérer pour les acteurs de ces structures, elles désorganisent fortement leur travail. Par exemple des orientations contradictoires ont été données à la MDE du territoire 2 à qui on avait demandé un temps d'intégrer les services de la mission locale, pour lui demander, plus tard, de s'en séparer. En outre, ce progressif abandon des fonctions d'accueil du public et d'accompagnement est regretté par les acteurs rencontrés car il exclut des demandeurs d'emploi qui semblent ne pas pouvoir être pris en charge ailleurs. Certains acteurs soulignent que les objectifs des services de l'emploi locaux ne sont pas les mêmes que ceux d'autres structures et de fait ne peuvent être remplis par d'autres acteurs du SPE : *« le service de l'emploi local, porté par des collectivités, n'ont pas du tout le même objectif. Eux, ce qu'ils veulent, c'est rendre service à la population [...] on est sur accompagner et essayer de trouver des solutions*

*et ils préfèrent qu'on trouve 25 solutions et qu'on ne reçoive pas 300 personnes. »* (Responsable du Développement économique, territoire 2). Un élu ajoute : *« M. X de Pôle emploi, il ne s'adresse pas à la population, enfin il ne fait pas de publicité directe [...] Nous on a un rôle de vitrine ».*

### **Modèle économique : la Direccte et les élus pèsent fortement sur l'orientation des missions**

Les ressources dont dispose la MDE du territoire 2 découlent des évolutions de l'environnement institutionnel et de la stratégie qu'elle a adoptée en réponse à cela. La MDE dispose d'une subvention de l'État (versée par la Direccte) de l'ordre de 300 000 euros ce qui n'est pas négligeable mais loin des 1,6 millions qui étaient auparavant versés (division par 5 des montants). Et une partie des financements de la Direccte est passée d'une subvention à un appel à projets (pour les projets traitant de la GPECT). Le budget global de la MDE est passé de 9 à 3 millions (divisé par trois), avec une grosse part de l'enveloppe qui est attribuée par la commune (50 % - 1,4 millions). Le reste se répartit entre région (sur appels à projet), Europe (FSE) et conseil départemental. Du fait de cette réduction budgétaire, le nombre de salariés est passé de 90 à 40. On le voit, la MDE du territoire 2 est une structure en transition, qui a quitté un modèle et se dirige vers un autre.

Sur le territoire 1, les structures municipales (SEM) sont financées par les mairies, sans ressources supplémentaires la plupart du temps ou alors dans le cadre d'appels d'offres ponctuels. Cela joue sur l'ampleur de l'offre de service. Une SEM a par exemple dû supprimer un atelier informatique suite à la fin d'un financement du ministère de la ville. Pour autant, la structure de rémunération semble peu influencer le contenu de l'activité à en croire un des responsables *« il y a des objectifs quand même de... voilà... de... il y a quand même la satisfaction quand les gens trouvent du boulot, enfin, ça fait quand même plaisir, ça donne un sens à mon travail. Mais le fait de ne pas avoir cette pression de placement des gens, ce qui fait que je suis vrai... je pense que je suis vraiment à l'écoute des personnes, de ce qu'elles veulent, de ce qu'elles ne veulent pas, etc., ça peut me permettre aussi parfois de recadrer sur des choses, voilà, différemment, enfin... ce n'est pas la même relation d'accompagnement et vraiment je pense que j'ai un luxe par rapport à ça. Franchement, c'est vraiment le luxe actuellement de ne pas avoir d'objectif chiffré à atteindre mais plus, voilà,*

*proposer de l'accompagnement en essayant d'être le plus dans... voilà, plus près du besoin des personnes. »*

Concernant la MDE du territoire 2, celle-ci doit rendre compte de ses différentes missions à ses différents financeurs (Élus, Direccte, FSE) avec toute une batterie d'indicateurs. Mais seuls ceux qu'elle doit faire remonter à la Direccte (correspondant aux missions labellisées qui, on l'a vu, sont de plus en plus restreintes) semblent avoir un véritable poids. Ce sont donc davantage les missions de développement économique - les seules financées dans le cadre du label - qui semblent être évaluées, plutôt que les missions d'insertion et d'accompagnement, financées et évaluées exclusivement par la Ville, sur un mode moins contraignant.

Ainsi, ce que l'on retrouve sur les deux terrains c'est la volonté de la Direccte de vouloir « mettre de l'ordre » dans le SPE en évitant les doublons et en redimensionnant les différentes structures. Les MDE subissent une autre influence forte, celle des élus locaux qui siègent au conseil d'administration de ces structures. Témoigne du poids des élus les remous que subissent les MDE en période électorale. Comme l'explique un employé de la MDE du territoire 2 : « *Nous ne sommes pas ici des fonctionnaires, on est vraiment une association loi 1901, mais nous sommes très dépendants de la municipalité, puisque c'est elle qui nous subventionne* ». Ce sont les élus notamment qui décident de poursuivre ou non les missions que la Direccte ne finance plus dans le cadre du label.

### **Quelle relation aux deux versants du marché du travail ?**

#### ***Côté offre de travail : favoriser le développement économique local***

Pour les acteurs municipaux, la relation aux entreprises ne se joue pas sous la forme d'une prospection (entreprise par entreprise). C'est sur le front du développement économique territorial (ou plutôt de l'accompagnement des transformations du tissu économique) que l'accès à des offres d'emploi va se jouer. Il ne s'agit même plus d'accéder à des offres existantes mais de susciter la création d'activités et par là de besoins de main d'œuvre. On rencontre là une forme d'intermédiation bien spécifique - opposée à la collecte traditionnelle du SPE - qui consiste à structurer et solidifier le tissu économique dans l'espoir de retombées positives sur l'emploi local. Sur le territoire 2, pour s'assurer de la conformité entre les besoins de main d'œuvre et les compétences disponibles, cette

action est articulée à de la GPECT et à des programmes de sécurisation des parcours professionnels (en partenariat avec le Fongecif), afin de faire converger offres et demandes d'emploi. L'intermédiation se joue donc ici sur le long terme et les retombées de l'action ne sont pas évaluables facilement. Cette action de développement de l'emploi local s'appuie également sur la gestion des clauses d'insertion, seul véritable outil pour placer le public accompagné par les structures municipales, hormis les grosses opérations de recrutement liées à l'implantation d'une entreprise ou à l'ouverture d'un centre commercial. Néanmoins, même cette action de long terme envers les entreprises a été restreinte puisque le label ne finance plus le soutien à la création d'entreprise et la veille statistique (observatoire). Le directeur de la MDE souhaite maintenir ces deux activités mais il ne sait pas pour l'instant comment les financer.

On a également rencontré ces fonctions relatives au développement économique sur le territoire 1 mais en l'absence de MDE, elles étaient assumées par d'autres : le sous-préfet, en binôme avec le chargé d'animation territorial de la Direccte, sont particulièrement moteur sur ce sujet. Du point de vue des autres acteurs rencontrés, ils impulsent une vraie dynamique autour de cet enjeu, en réunissant autour de la table les personnes susceptibles d'accompagner les entreprises qui souhaitent s'implanter. En retour, l'animateur local de la Direccte dit s'appuyer sur la « loyauté » des différentes structures du territoire comme argument pour convaincre les entreprises de s'implanter. Son action ne concerne pas seulement le développement économique local, il prend également part à des groupes de travail sur la GPECT, etc.

#### ***Côté demande de travail : un accès restreint et indirect***

Comme on l'a déjà souligné, les MDE ont progressivement vu leur accès aux demandeurs d'emploi se restreindre. Au moment de notre enquête où la mission locale et le pôle insertion étaient encore présents au sein de la MDE, on constatait un faible accès direct des demandeurs d'emploi à la maison de l'emploi. La ML avait notamment du mal à attirer les jeunes à elle, notamment ceux issus des quartiers plus favorisés. Le mode essentiel d'accès des demandeurs d'emploi à la MDE semblait donc être indirect, après orientation par un des partenaires ceux-ci étant davantage des associations ou d'autres structures municipales (CCAS) que les acteurs de l'emploi du SPE.

### La commune : un territoire d'intervention pertinent ?

Les structures municipales sont des acteurs pour lesquels la réponse à la question « quel territoire d'intervention ? » est *a priori* simple : il s'agit du territoire de la commune, unité électorale envers laquelle les élus sont responsables. Néanmoins les choses ne sont pas si simples, car les missions de développement économique qui sont celles de ces structures ne sont pas uniquement portées par l'échelle communale mais également à des échelles territoriales plus larges : « on doit réfléchir à l'échelle X [nom de la commune Territoire 2] car on est élu de X [Territoire 2], mais en même temps on est dans d'autres structures. Il y a un syndicat intercommunal. » (Élu territoire 2).

Ces changements d'échelle peuvent être en partie imposés : ainsi l'élu mentionne la problématique du Grand Paris qui impose de constituer des territoires de 300 000 habitants ou plus pour ne pas perdre les compétences en termes de développement économique (qui sinon iront à la métropole). Mais pour beaucoup d'acteurs, c'est de toute façon une nécessité de concevoir les choses à une échelle plus large que celle de la commune : « à l'échelle d'une ville, moi j'ai un regard critique, c'est-à-dire qu'à l'échelle d'une ville ça n'a pas de sens » (responsable du développement économique, territoire 2). Il argumente aussi qu'en termes de relations avec les élus les choses sont plus compliquées quand on est au niveau communal plutôt qu'intercommunal et que les structures municipales fonctionnent trop souvent en vase clos et sont moins professionnalisées que des structures plus larges.

Pour autant, il semble parfois que le fonctionnement de ces structures municipales fasse descendre à une échelle encore plus restreinte que la commune : à titre d'exemple, l'implantation de la MDE du territoire 2 dans un quartier politique de la ville semble avoir eu un effet d'éviction des habitants du reste de la commune – beaucoup d'usagers et mêmes de salariés de cette structure sont issus de ces quartiers au point que pour le directeur, la MDE n'est plus au service de toute la ville. De même la gestion des clauses d'insertion, qui est on l'a dit une des grandes activités de ces structures, impose souvent de descendre à un niveau infra-communal, notamment pour les clauses relatives aux rénovations urbaines (Anru) qui imposent d'embaucher des résidents de certains quartiers.

Enfin, notons que le territoire est pensé par les structures municipales en termes de problématique d'attractivité et en lien direct avec les questions d'emploi : « si on n'a pas la capacité à mobiliser, à rendre le territoire attractif [...], si on n'a pas de capacité à soutenir l'activité, et bien il n'y a pas d'emploi, et donc s'il n'y a pas d'emploi, vous pouvez toujours essayer de faire ce que vous voulez, il ne se passera rien pour les publics. » (Élu territoire 2).

### Partenariats : des partenariats diversifiés mais peu formalisés

La maison de l'emploi du territoire 2 a développé un certain nombre de partenariats. Le principal est avec Pôle emploi, avec qui la MDE entretient de bonnes relations. Ils développent ensemble des actions communes – co-organisation du forum emploi de la Ville, collaboration sur de grosses opérations de recrutement, animations d'ateliers collectifs, etc. Mais ces bonnes relations ne masquent pas une sorte de concurrence entre les deux structures : « on sent quand même une forme de concurrence - je vais prononcer le mot. On ne peut pas dire qu'il n'y en a pas ».

Concernant sa mission relative au développement économique du territoire, la MDE a noué aussi tout un ensemble de relations partenariales, avec des acteurs qui sont peu liés aux autres acteurs de l'emploi du territoire comme ceux de la création d'entreprises, les OPCA, les chambres consulaires, etc. Ces partenariats sont assez peu formalisés, ils ne donnent pas lieu à la signature de conventions, sauf avec le FAF-TT qui vient tenir une permanence une fois par mois dans les locaux de la maison de l'emploi. Pour le reste il s'agit surtout de l'organisation et de la participation à des événements en commun comme un salon sur la création d'entreprise, de diffusion d'information aux autres intermédiaires de la commune (CCAS, structure RSA, SIAE) et de l'organisation de réunions, notamment sur le volet GPECT, réunissant l'ensemble des acteurs intéressés de la commune. Pour conclure, il semble que les acteurs municipaux de l'emploi soient au cœur de deux tensions :

- Les ambiguïtés de la politique territoriale de l'emploi avec ses mouvements de territorialisation/recentralisation
- La difficile articulation entre accompagnement des publics vers l'emploi et développement économique local.

---

L'observation du mode de fonctionnement de ces structures soulève ainsi plusieurs questions :

- Quelle est la bonne échelle pour traiter de ces problématiques d'emploi et de développement économique ? Le niveau communal est-il pertinent ou est-il dépassé ?
- Peut-on faire du développement économique indépendamment de la connaissance, du suivi et de la formation des publics ? Et de l'accompagnement vers l'emploi sans développement économique ? La plupart des acteurs rencontrés s'accordent pour répondre par

la négative à ces deux questions et pour défendre la nécessaire articulation des deux. Mais le modèle de coordination pour y parvenir semble encore largement à construire au vu de ce que nous avons observé. On peut se demander si les Plie ne sont peut-être pas les structures les mieux à même de dépasser ces contradictions, car elles combinent les différentes missions que sont l'accueil de publics, l'ingénierie de projet, l'animation territoriale et la distribution de ressources (FSE)<sup>87</sup>. ■

87. AVE « Les fondamentaux des PLIE. Leur cœur de métier et des propositions de simplification du FSE »

## FICHE 11

## AGENCES PÔLE EMPLOI

**Présentation des agences étudiées**

Dans le cadre de notre étude, nous avons analysé le fonctionnement de trois agences locales de Pôle emploi. Le territoire 1 compte deux agences Pôle emploi et le second en compte une seule.

**Sources mobilisées :**

Cette fiche s'appuie sur différents types de matériaux. D'abord, dans le cadre de notre campagne d'entretiens semi-directifs, trois directeurs d'agence ont été sollicités (un sur le territoire 2 et deux sur le territoire 1), ainsi qu'une chef d'équipe et une conseillère à l'emploi sur le territoire 1. Ensuite, une observation non-participante a été réalisée au service entreprise d'une agence du territoire 1, contrôlée par des échanges réguliers avec un sociologue – extérieur à l'équipe – réalisant lui aussi des observations sur le territoire 2. Nous avons également mobilisé 3 entretiens réalisés par un membre de l'équipe au sein de la direction territoriale d'un troisième territoire. Enfin, du fait de la centralité de Pôle emploi, il s'agit d'un acteur qui a été évoqué dans la plupart des entretiens réalisés, nous permettant de nous appuyer sur ces éléments pour mieux saisir la place de l'opérateur public de placement parmi les intermédiaires. Notons par ailleurs que les différents membres de l'équipe disposent d'une connaissance étendue de Pôle emploi, du fait de la multiplicité des enquêtes menées sur cet établissement, qui ont largement contribué à éclairer ces analyses.

**Territoire 1**

Les deux agences du territoire 1 n'ont pas accès à des demandeurs d'emploi et des employeurs de même type. La première (Agence V) est au centre d'un grand parc d'activité (15 000 emplois) spécialisé dans l'activité logistique, accueillant par ailleurs de nombreuses entreprises de transport ainsi qu'une part minime en forte croissance néanmoins d'industries. On trouve dans l'agence de cette commune : 50 agents, dont 6 cadres, 3 équipes de 12 à 14 agents. En s'appuyant sur le diagnostic territorial 2013, le directeur présente les spécificités de l'offre et de la demande en ces termes : « 40 % des offres en logistique, [...] sous-dimensionnement du bâtiment. [...] une demande qui colle fortement au tissu économique. [...] 46 enseignes de travail temporaire [...] 40 % de notre demande d'emploi qui travaille tous les mois. Surreprésentation en

*intérim. [...] 7 000 demandeurs d'emploi, 4 000 en catégorie A et tout le reste en emploi [...] Et c'est pas toujours les mêmes, ça tourne régulièrement, [...] c'est des métiers relativement physiques [et] ils ont du mal à tenir. »*

La seconde (agence B) est située au centre de la plus grosse commune du territoire (35 000 habitants) mais une commune peu dynamique (le taux de chômage s'élève à 16 % pour les catégories A, B, C, plus 2,5 points depuis 2006). Elle emploie 32 agents dont 2 CDD, 2 CAE, 3 portefeuilles renforcés. Quelques caractéristiques de l'offre et de la demande sont énoncées par le directeur d'agence B : « 4 400 demandeurs d'emploi catégories ABC, 2 700 offres sur une année, à peu près 200 en stock, 40 % de part de marché (DUE) des offres d'emploi durable, 23 % de part de marché en général, les seniors représentent 40 % de la DEFM, les DELD correspondent 20 % de la DEFM, plus l'âge augmente plus la part des DELD augmente ».

**Territoire 2**

Le territoire 2 accueille une agence de 53 salariés, cadres compris, dont 4 conseillers positionnés sur la modalité renforcée, 2 en accompagnement global et 1 sur l'ANI Jeunes pour 6 300 demandeurs d'emploi en catégories A, B, C. Le taux de chômage est de 18,6 % en 2012 et de plus de 35 % pour les moins de 25 ans. Les emplois sur la commune proviennent principalement de deux grosses entreprises – qui proposent des postes très qualifiés et embauchent peu sur place – et des entreprises de la logistique et du commerce (cf. présentation détaillée des territoires). Les métiers les plus recherchés par les demandeurs d'emploi inscrits sont peu qualifiés : nettoyage, magasinage, conduite/livraison, manutention, sécurité, vente, services à la personne, avec une faible mobilité (recherche sur la commune, les communes limitrophes et la zone aéroportuaire proche).

**Les modèles d'intermédiation : faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin... dans la limite des ressources disponibles**

**Un modèle d'intermédiation qui a fortement évolué avec Pôle emploi 2015**

Il apparaît compliqué de qualifier le modèle d'intermédiation observé à Pôle emploi. Pôle emploi

occupe différentes « niches » en matière de rapprochement de l'offre et de la demande. On trouve par exemple au sein de Pôle emploi des procédures d'ingénierie de recrutement poussées (MRS), une activité semblable à celle des cabinets de reclassement (CSP), une autre similaire à celle des job-boards (pole-emploi.fr), une activité d'accompagnement renforcé (CVE) ainsi qu'une activité d'orientation effectuée par des psychologues issus de l'AFPA (POPS). Mais l'ensemble de ces prestations sont en fait regroupées dans des agences spécialisées (AZS) qui accueillent les demandeurs d'emploi sur rendez-vous et représentent une part limitée de l'activité d'ensemble de l'opérateur public de placement.

Le cœur de l'activité de Pôle emploi se situe dans les agences interprofessionnelles. Le modèle d'intermédiation de ces agences est, lui aussi, difficile à qualifier et peut paraître paradoxal. Il fait l'objet d'une réflexion extrêmement approfondie et extrêmement outillée mais peut également être interprété comme un modèle d'intermédiation par défaut. En effet, les contraintes juridiques, institutionnelles et économiques qui s'exercent sur Pôle emploi réduisent les marges de manœuvre des conseillers et ces derniers peinent à mettre en œuvre des formes de rapprochement offre-demande qui ne soient des modèles de masse, largement rationalisés. Les agences Pôle emploi doivent recevoir la totalité des demandeurs d'emploi, pour les inscrire et – lorsqu'ils ont des droits – les indemniser d'abord, pour les suivre ensuite, pour leur fournir des prestations, enfin. De 2005 à 2012, les agences étaient tenues de recevoir l'ensemble des demandeurs d'emploi tous les mois. Mais la crise de 2008 à progressivement conduit à remettre en cause le principe du « suivi mensuel personnalisé » (SMP). L'abandon est officialisé en 2011-2012 par le nouveau directeur général dans la note d'orientation *Pôle emploi 2015*. Structuré par le mot d'ordre : « Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin », le document vise d'abord à reconnaître les arrangements locaux élaborés par les conseillers et leur encadrement de proximité pour faire face à la crise, notamment la segmentation des publics en fonctions de leurs caractéristiques. Pôle emploi 2015 porte néanmoins une transformation de fond, à travers la formalisation d'un dégradé de suivi distinguant trois types de portefeuilles – Suivi, guidé, renforcé – auxquels s'est ajouté récemment un quatrième – l'accompagnement global et social. D'autres parcours viennent à la marge compléter l'offre de service : accompagnement guidé dématérialisé, Accompagnement Intensif des Jeunes

(accompagnement ayant pris la suite de l'ANI jeunes). Outre quelques entretiens obligatoires, par exemple au 9ème mois de chômage, la fréquence des autres entretiens entre le demandeur d'emploi et son conseiller n'est plus prédéfinie mais doit s'adapter aux besoins.

L'établissement prend ainsi le parti de ne pas proposer d'accompagnement systématique aux demandeurs d'emploi qui sont jugés les plus autonomes par le conseiller qui les inscrit (parcours SUIVI). Ces derniers sont laissés libres de leurs démarches et peuvent solliciter leur conseiller à leur demande. En théorie, ils doivent pouvoir être réintégrés dans un parcours d'accompagnement plus soutenu en cas de difficulté. Les personnes un peu moins autonomes (parcours GUIDÉ) sont suivies à la carte, en fonction du diagnostic de leur conseiller. Les personnes inscrites en parcours RENFORCÉ, enfin, sont reçues à une fréquence encore supérieure tous les mois. La norme qui avait été édictée pour l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2005 constitue ainsi aujourd'hui un cas particulier, dédié aux demandeurs d'emploi inscrits dans le parcours « renforcé ».

Concernant le traitement des offres d'emploi, la stratégie édictée en 2012 reprend le principe d'une offre de services différenciée en fonction des besoins. Les objectifs de performance sont ainsi revus de manière radicale : il ne s'agit plus de maximiser la part de marché de l'établissement. L'enjeu est à présent de collecter des offres pour lesquelles les employeurs peinent à recruter et les offres pour lesquelles il existe un nombre important de demandeurs d'emploi. Il s'agit ainsi d'une situation nouvelle pour Pôle emploi dans la mesure où des « parcours » sont élaborés aussi du côté des employeurs. On rencontre ainsi la mise en œuvre d'une offre de service « Appui » sans intervention majeure des agents au-delà de la validation/saisie de l'offre et la vérification de son caractère non discriminatoire. On trouve à côté de ce premier niveau une offre de service « Accompagnement » dont la valeur ajoutée est plus importante et comporte un appui à la définition du poste, un accompagnement dans la définition du profil et la recherche de candidats.

Le modèle d'intermédiation de Pôle emploi est donc pluriel et varie en fonction de la qualification des publics et des offres d'emploi réalisée au moment de l'enregistrement (des offres comme des demandes).

Ces différentes modalités impliquent également des « partenariats » de nature diverse :

- Pour les demandeurs d'emploi autonomes (en SUIVI), le modèle d'intermédiation consiste ici à ne pas intervenir ni accompagner en laissant jouer les ressources individuelles des candidats. Leurs propres réseaux mais aussi la mise à disposition d'outils en ligne ainsi que les moteurs de recherche d'offres sur [pole-emploi.fr](http://pole-emploi.fr) (ou sites équivalents) doivent permettre aux demandeurs d'emploi une sortie rapide vers l'emploi. Le temps de travail investi par les agents de Pôle emploi auprès de ce type d'inscrit se limite à l'inscription, au calcul des droits et à des réponses épisodiques aux demandes éventuelles. L'intervention de Pôle emploi consiste donc ici à laisser fonctionner de manière spontanée les mécanismes de sélection traditionnels du marché du travail. Ces demandeurs d'emploi peuvent néanmoins bénéficier d'un suivi plus approfondi à travers la délégation de leur prise en charge à un opérateur privé de placement dans le cadre d'une externalisation de sous-traitance (l'externalisation semble plutôt concentrée sur cette modalité d'accompagnement désormais alors qu'elle l'était auparavant sur la modalité renforcée).
- Pour les demandeurs d'emploi dont les difficultés sont jugées légères (en GUIDÉ), Pôle emploi propose un suivi plus régulier qui consiste à ajuster les demandeurs d'emploi aux offres d'emploi disponibles. Cet ajustement peut prendre la forme de formation ou plus fréquemment porter sur les méthodes de recherche d'emploi. L'enjeu est ici le dévoilement et le renforcement de l'employabilité par des interventions qui peuvent être conséquentes financièrement mais qui sont peu consommatrices du temps de travail des agents (surtout de l'achat de formation ou de prestations à d'autres opérateurs). Dans le cadre de ce modèle, il n'y a pas de travail spécifique pour modifier l'ordre de la file d'attente, plutôt une recherche de conformation aux attentes des employeurs telles qu'elles apparaissent dans les offres d'emploi. La dématérialisation s'applique tout particulièrement à ce type de suivi, lorsque les compétences du public le permettent.
- Pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas autonomes et qui connaissent des difficultés importantes pour rechercher, trouver et être sélectionnés pour un emploi, Pôle emploi met en œuvre un suivi renforcé. Très régulier, ce type d'accompagnement va de pair avec des offres d'emploi dédiées, provenant d'employeurs qui, ayant sollicité un appui, sont prêts à accepter de revoir leurs critères de sélection et à faire confiance à Pôle emploi

en matière de présélection. Pôle emploi recherche dans ce cadre une action de transformation conjointe de l'offre et de la demande de travail en réduisant les exigences des employeurs et en élevant la qualité initiale des candidats accompagnés vers l'emploi. Le partenariat prend toute son ampleur et tout son sens dans le cadre de ce type d'accompagnement, Pôle emploi partageant bien souvent simultanément ou successivement le suivi de ces personnes avec d'autres organismes d'accompagnement (mission locale, Cap emploi, Plie). Les partenaires peuvent également constituer un appui en matière de « transformation » du demandeur (IAE, organismes de formation, travailleurs sociaux des conseils départementaux, etc.).

Une 4<sup>e</sup> modalité principale d'accompagnement, mise en œuvre récemment – l'accompagnement global – est financée à 50 % par le FSE et résulte de la signature d'une convention avec les conseils départementaux. Ce dispositif repose sur trois axes : une simple orientation de demandeurs d'emploi ayant des difficultés sociales vers les structures sociales compétentes, grâce à un meilleur partage d'informations sur les structures (accès des conseillers Pôle emploi à un « carnet d'adresses social ») ; un double suivi, social et professionnel, par un conseiller Pôle emploi et un travailleur social, sur la base d'un diagnostic partagé ; l'orientation vers un accompagnement social seul en cas de trop grandes difficultés.

Ce modèle d'intermédiation pluriel paraît ainsi particulièrement cohérent (principe d'en faire plus pour les plus en difficultés) car similaire pour l'offre et la demande. Ce modèle répond à plusieurs objectifs. Il permet de maximiser le nombre de placements et d'entreprises satisfaites. Il permet d'avoir une action transformatrice sur le marché du travail (modifier l'ordre de la file d'attente). Ce modèle paraît également réfléchi, l'ensemble des experts fonctionnels de Pôle emploi comme les contrôleurs de gestion, le service qualité, le service des études et des statistiques semblant avoir apportés leur pierre à l'édifice, et pragmatique puisqu'il reprend l'essentiel des arrangements locaux qui ont émergé de l'ajustement à la crise de 2008. Mais il peut également être qualifié de modèle contraint car il résulte d'un ajustement contraint par l'ampleur de la mission qui incombe à Pôle emploi : traiter le dossier de TOUS les chômeurs, ce qui revient pour Pôle emploi et ses agents à gérer individuellement l'équivalent de 3 à 5 millions de

dossiers. Dès lors, il semble nécessaire d'organiser l'activité en adaptant l'investissement temporel des agents opérationnels à l'hétérogénéité des bénéficiaires.

Bien que pragmatique, ce modèle soulève toutefois deux questions : les critères d'orientation vers ces différentes modalités d'une part ; les possibles déversements d'une catégorie à l'autre d'autre part. Les réponses à ces questions sur nos deux terrains permettent de mieux saisir les recompositions actuellement en cours au sein des agences.

### *Mises en œuvre convergentes*

Le modèle d'intermédiation de Pôle emploi appelle deux remarques de fond concernant les critères de sélection présidant à la circulation des demandeurs d'emploi au sein de Pôle emploi.

La structuration de l'offre de service en quatre types de portefeuilles ajustés à la diversité des profils suggère que la fréquence des rendez-vous à Pôle emploi résulte des caractéristiques des demandeurs et des étapes successives de leur parcours vers l'emploi. En fait les conseillers sont spécialisés sur une modalité d'accompagnement, chacun étant affecté à une filière, renforcé, guidé, suivi ou global. De plus, le nombre d'agents ayant un portefeuille renforcé est contingenté tout comme c'est le cas pour les portefeuilles d'accompagnement global. De ce fait, le nombre de personnes bénéficiant d'un suivi renforcé est l'exacte déclinaison d'un contingent défini *a priori*. A titre d'exemple, sur le territoire 2, il y a 280 demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un suivi renforcé, puisqu'il y a 4 agents dévolus à cela et que la norme a été fixée à 70 demandeurs d'emploi par portefeuille. Ils représentent donc 6 % de l'ensemble des inscrits alors que – au dire des acteurs rencontrés – un nombre plus important connaît de grosses difficultés (40 % par exemple auraient des difficultés linguistiques). Sur le territoire 1, dans l'agence B il y a 165 personnes qui bénéficient d'un accompagnement renforcé, le quota étant ici fixé à 55 et le nombre d'agents à 3. Or, dans cette même agence il y a 1700 demandeurs d'emploi qui sont inscrits depuis plus d'un an. Ces « quotas » ou contingents c'est-à-dire le nombre d'agents disposant d'un portefeuille renforcé sont bien fixés en fonction des caractéristiques du territoire et peuvent être réajustés à la marge d'une année à l'autre (1 portefeuille en plus ou en moins). Ils participent par ailleurs d'une gestion RH et budgétaire bien compréhensible mais ils posent la question des procédures de répartition des demandeurs d'emploi.

Comment s'effectue l'orientation initiale des demandeurs d'emploi dans ces différents portefeuilles ? Sur nos deux terrains, il s'avère qu'une fois que les portefeuilles des agents affectés au suivi « renforcé » ainsi que les places en suivi « délégué » sont réparties, les personnes jugées adaptées à un suivi renforcé par leur conseiller au moment de leur inscription sont transférées dans le parcours guidé et ainsi de suite.

Ainsi des personnes placées dans le simple « suivi » auraient sans doute besoin – c'est le point de vue de leur conseiller - d'un accompagnement plus dense qu'il est impossible pour Pôle emploi de mettre en œuvre. Ce processus de déversement a été observé ou rapporté dans toutes les agences de notre enquête, selon différentes modalités. A titre d'exemple, sur le territoire 2, le « gros » des demandeurs d'emploi est inscrit dans la modalité « guidée » (Près des 2/3 selon nos calculs). On peut s'interroger sur ce que la nouvelle modalité d'accompagnement global/social va changer concernant ce processus. Les demandeurs d'emploi très en difficulté qui étaient sortis « vers le haut » du renforcé (vers le guidé/suivi) faute de places pour eux dans les portefeuilles, vont-ils désormais être officiellement écartés de tout accompagnement vers l'emploi en étant orientés vers un accompagnement social ou bien au contraire pouvoir bénéficier pleinement d'un accompagnement à l'emploi du fait de la résolution de leurs difficultés dites périphériques ?

Par ailleurs, la théorie sous-jacente au mot d'ordre « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » est la suivante : les qualités des demandeurs d'emploi seraient enregistrables le jour de leur inscription et objectivables en termes de distance à l'emploi. Ce postulat prescrit en fait un fin travail de qualification que les agents doivent réaliser le jour de l'inscription pour définir la distance à l'emploi des chômeurs. Nos interlocuteurs sont restés flous sur les critères employés à ce sujet. La diversité des parcours et accompagnements disponibles – au sein même de Pôle emploi comme parmi les sous-traitants « partenaires » – confère un enjeu central aux mécanismes d'aiguillage et ce quel que soit le public. On peut à ce titre multiplier les cas de figures : un demandeur d'emploi handicapé va-t-il être orienté vers Cap emploi, vers le référent handicap de son agence, vers une agence Pôle emploi spécialisée Handipass comme il en existe à Paris ou vers un accompagnement « classique » ? De même pour les jeunes : bénéficieront-ils d'un accompagnement global, seront-ils invités à se tourner vers la mission locale ou vers le référent AIJ ? Les cadres seront-ils orientés vers

une agence cadre, vers la prestation d'accompagnement « Atout cadres », l'accompagnement guidé, le 100 % dématérialisé ? Les plus en difficulté se verront-ils prescrit un accompagnement renforcé, global, social, seront-ils invités à prendre contact avec un Plie ou un organisme de l'IAE ? Quels sont les critères de tels diagnostics préalables à l'orientation en plus du contingent de places disponibles ?

Si les agents rencontrés se disent capables d'évaluer la valeur sur le marché du travail des personnes qu'ils rencontrent, il reste difficile de prévoir à l'avance la trajectoire que va suivre le demandeur d'emploi au cours de sa recherche. Il est parfois difficile de repérer certaines caractéristiques non professionnelles qui pourraient handicaper le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi. D'autant plus que la place prise par l'enregistrement de l'indemnisation au cours de l'inscription peut conduire à réduire le temps accordé à l'enregistrement du projet professionnel. Même les éléments les plus évidents peuvent donc être contournés au moment de l'inscription. Suite à cela, les demandeurs d'emploi sont pourtant orientés dans l'un ou l'autre des parcours en fonction des informations enregistrées administrativement au moment de l'EID. En théorie, ils peuvent ensuite être réorientés vers un autre portefeuille en cours de parcours. Pour autant les contraintes fortes qui s'exercent sur la répartition des portefeuilles évoquées plus haut nous font penser que ces réorientations sont assez peu fréquentes.

### Mises en œuvre divergentes

Les divergences observées entre les différentes agences découlent pour beaucoup de l'adaptation à des situations locales hétérogènes du mot d'ordre « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ». En fonction des caractéristiques socio-économiques du territoire, la part des chômeurs et des employeurs autonomes ou en difficulté peut varier.

Sur le territoire 1, on constate la prégnance du secteur logistique et des enseignes de travail temporaire. De ce fait, nombre de demandeurs d'emploi – jeunes et peu diplômés pour la plupart ce qui pourrait laisser augurer d'une distance à l'emploi importante – travaillent en fait très régulièrement. Mais ils sont employés sous contrat à durée déterminée ou dans le cadre de missions d'intérim ce qui les conduit à s'inscrire très régulièrement à Pôle emploi sans pour autant avoir besoin d'une aide spécifique (à la formation ou à la recherche d'emploi). De la même manière, les

employeurs se retrouvent parfois en difficulté de recrutement – du fait de l'importance du *turnover* dans ce secteur – sans avoir besoin d'une intermédiation qualitative. Seul le *sourcing* compte et les acteurs rencontrés parlent volontiers d'employeurs « consommateurs ». Le « besoin » le plus récurrent parmi les acteurs de ce marché du travail est une certification qui fait figure de quasi diplôme dans le secteur logistique : le CACES<sup>88</sup>. Facile à obtenir et peu coûteuse cette certification est obligatoire mais ne dure que 4 ans, ce qui provoque un besoin récurrent de formation en la matière. Pôle emploi et les différents intermédiaires du marché du travail participent de ce fait régulièrement au financement de CACES pour des demandeurs d'emploi dont l'employabilité repose presque exclusivement sur ce laissez-passer. Le plus souvent, les entreprises utilisatrices et les agences d'intérim ont suffisamment de fonds pour assurer la qualification nécessaire à leurs agents de manutention, préparateurs de commande et caristes. Sur le territoire 1, ce secteur mobilise donc assez fortement Pôle emploi pour l'inscription des demandeurs d'emploi et la saisie des offres mais sans commune mesure avec le nombre important de personnes et de postes vacants que cela concerne effectivement. Il demeure paradoxal d'observer que le taux de chômage est assez élevé sur ce territoire, malgré le dynamisme économique qui le caractérise. La forte proportion d'intérimaires a en fait pour corollaire un nombre important de personnes régulièrement inscrites au chômage mais qui travaillent aussi régulièrement.

Sur le territoire 2, les demandeurs d'emploi rencontrent des difficultés beaucoup plus importantes que sur le territoire 1 et le recours des employeurs à Pôle emploi est moins fréquent. De ce fait, l'application du mot d'ordre « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » est assez difficile dans la mesure où le nombre de personnes jugées en difficulté dépasse largement les possibilités de prise en charge de l'agence tandis que par ailleurs le fonctionnement autonome du marché du travail précaire ne permet pas d'occuper ces personnes – même de manière alimentaire.

Un des éléments sur lesquels nous avons pu observer une certaine « politique de l'emploi propre à une agence » concerne la mise en œuvre du portefeuille renforcé dans une agence du territoire 1. Sans que cela puisse s'expliquer par la spécificité du territoire, le directeur a fait le choix assumé de ne pas inscrire dans le parcours renforcé les demandeurs d'emploi les plus en

88. Cette certification autorise à conduire divers engins d'entreposage et de levage. Le CACES 1-3-5, le plus couramment exigé par les employeurs nécessite 35h d'enseignement et coûte entre 600 et 800 euros.

difficulté. Il précise : « *Quand ils viennent en renforcé c'est qu'ils viennent avec un métier et on ne comprend pas qu'ils ne trouvent pas d'emploi. Les « cumulards », j'évite le renforcé* ». Il entend par le terme « cumulard » ceux qui cumulent des difficultés sociales aux difficultés professionnelles. Le directeur se saisit en fait au maximum de la possibilité d'user de l'accompagnement global mis en œuvre en partenariat avec le conseil départemental, pour s'occuper des cas les plus compliqués, qui multiplient les handicaps dans la recherche d'emploi. D'une certaine manière, on constate que dans la stratégie de ce directeur tous les cas qui ne collent pas à une définition unidimensionnelle de l'employabilité sont évincés pour se concentrer sur les personnes conformes à la philosophie de l'offre de service Pôle emploi 2015 : des personnes qui sont en grande difficulté mais pour lesquelles Pôle emploi a les moyens d'agir.

### **Modèle économique : Une reconfiguration de fond des indicateurs de performance (Pôle emploi 2015)**

L'enveloppe budgétaire étatique de Pôle emploi est discutée avec le ministère du Budget. Le ministère du Travail et le/la contrôleur/euse d'État apportent le plus souvent leur soutien aux requêtes de Pôle emploi. Du fait du caractère sensible de la question du chômage dans l'arène politique, le budget de Pôle emploi n'a pas été touché par les tentatives de contraction récente de la dépense publique. Bien que des annonces aient été faites en ce sens en 2011 (- 8 % par an), le budget de Pôle emploi a en fait toujours augmenté d'une année sur l'autre. Cependant il convient d'avoir à l'esprit que le budget de Pôle emploi a deux sources : une part de son budget est négociable et provient de l'État (1,36 milliard de 2009 à 2012, 1,46 en 2013) ; une seconde part, fixe, est versée par l'assurance chômage (10 % des recettes du régime d'assurance chômage). Pôle emploi cherche également à bénéficier de financements issus du Fonds social européen (FSE). La moitié du coût des postes de conseillers affectés à l'accompagnement global et à l'AIJ découlent par exemple de ce type de financement. Pour ajuster la comptabilité physique et monétaire de ces programmes avec les contraintes particulièrement lourdes que représentent les financements européens, Pôle emploi semble avoir fait le choix de mutualiser la collecte et la mise en forme des justificatifs au sein d'une agence par département. En contrepartie, les agents qui sont inscrits sur ces lignes budgétaires spécifiques constituent une ressource humaine elle aussi spécifique pour les directeurs d'agence dans la mesure

où ils n'ont pas le droit de les affecter à n'importe quelle tâche. Les actions habituellement partagées au sein d'une agence comme l'accueil, l'inscription ou les informations collectives ne peuvent plus être librement réparties entre les conseillers.

Au sein de Pôle emploi la répartition budgétaire se fait parallèlement au dialogue de performance : les directions régionales contractualisent en t leurs objectifs pour l'année t+1et se voient dotées en contrepartie d'une enveloppe budgétaire comprenant le budget de fonctionnement (effectifs) et le budget d'intervention (aides au retour à l'emploi). Le budget d'indemnisation est lié aux nombres de personnes éligibles à une ARE et ne peut pas être négocié. La part des indus est néanmoins contrôlée et fait l'objet d'un indicateur de performance et d'un contrôle qualité. Le principe d'une contractualisation moyen/objectif se décline à tous les échelons jusque dans les agences. L'influence des indicateurs de performance sur les dotations budgétaires est ambiguë. Les divisions (régionales, départementales ou locales) qui s'engagent à faire de très bons résultats peuvent bénéficier d'un surplus de moyens (notamment humains) mais de mauvais résultats peuvent également être utilisés pour arguer d'un manque de moyens (humains également). Le sens de la corrélation semble varier en fonction des périodes de l'année. La mesure de la « performance » au moyen d'indicateurs quantifiés demeure toutefois l'étalon de la répartition budgétaire à Pôle emploi. D'après les observations effectuées par les membres de l'équipe avant 2012, la structure des indicateurs prioritaires du dialogue de performance influençait très fortement l'activité des agences.

Pour autant, cette procédure de répartition du budget n'est pas sans connaître d'évolutions de fond. La mise en œuvre de la note d'orientation *Pôle emploi 2015* en est un bon exemple. La période précédente avait été marquée par une progressive perte de légitimité des indicateurs les plus significatifs<sup>89</sup>. A partir de juin 2012, les dialogues de performance ont cherché à abandonner ces deux indicateurs, conformément aux évolutions de la stratégie de l'établissement. En conséquence, il n'y avait plus d'objectif de collecte d'offres, les MER + n'apparaissaient plus dans la maquette de la négociation et le suivi des demandeurs d'emploi n'était plus nécessairement mensuel. Ces évolutions de la structure des indicateurs prioritaires ont eu des effets importants sur l'organisation concrète du travail des agents. Sur le territoire 1 notamment, les personnes qui sont

89. Notamment les indicateurs « taux de demandeurs d'emploi à jour de SMP » et « nombre de Mises en relation positives ».

en mesure de profiter des mécanismes « autonomes » du marché du travail sont laissées libres de le faire, les autres étant orientées vers des aides conçues pour leur permettre une sortie vers l'emploi. Pôle emploi étant un établissement public, l'étude de son modèle économique est fortement intriquée avec l'étude de son organisation, puisqu'il faut regarder comment se répartit le temps de travail des agents pour comprendre comment les deniers publics sont utilisés. Ainsi, sur le territoire 1, on constate que la mise en œuvre de la note d'orientation Pôle emploi 2015 et de son mot d'ordre a servi à la refondation de l'agenda des conseillers qui disposent à présent de plages dédiées à la gestion de portefeuilles « au pluriel, offre et demande » précise le directeur de l'agence V. Au sein de l'agence B du territoire 1, on constate même que l'interrogation « mais finalement qui en a le plus besoin ? » a présidé à une vaste enquête quantitative (au moyen du système d'information de Pôle emploi) sur les profils les plus en difficultés. 8 à 11 ROME ont ainsi été désignés comme redevables d'une aide et d'une organisation spécifique du travail puisqu'ils étaient marqués à la fois par une très forte récurrence des demandeurs d'emploi de longue durée et par un très fort « taux de sortie ». Il s'agit ainsi d'emplois sur lesquels il y a de la rotation mais une rotation à laquelle tous les profils ne participent pas. Le directeur d'agence a alors construit un certain nombre d'outils pour prévenir le risque de chômage de longue durée sur la base des variables identifiées comme déterminantes des difficultés de ces profils.

Sur le territoire 2, on constate que la mise en œuvre de la note d'orientation *Pôle emploi 2015* a donné lieu à différentes spécificités locales particulièrement intéressantes. Le directeur d'agence négocie avec les SIAE des places pour les demandeurs d'emploi de son agence et en « contrepartie », il travaille à favoriser la sortie vers l'emploi des personnes inscrites dans des parcours SIAE. Le procédé profite ainsi aux deux partenaires, Pôle emploi et les SIAE, tous deux évalués en fonction du taux de sortie vers l'emploi. De ce fait, ce sont deux compteurs de performance qui tournent simultanément en remettant un demandeur d'emploi-SIAE à l'emploi : celui de Pôle emploi et celui de la SIAE en question. Ainsi – bien que l'intensité/fréquence de ce type de partenariats resterait à évaluer, il semble que les opérations de recrutement en nombre (dans les centres commerciaux par exemple) associent les SIAE. Dans le même ordre d'idée, on constate que les agents disposant d'un portefeuille renforcé sont incités à faire

de la prospection active (vocabulaire intérim) ou plus précisément de la recherche « d'offre ciblée » (vocabulaire Pôle emploi) afin de trouver des employeurs qui seraient prêts à donner leur chance à des chômeurs qui ne collent pas tout à fait au profil mais pour lesquels Pôle emploi est capable de proposer des mesures d'adaptation (AFPR, POE, voire CUI-CAE).

Dans cette perspective la structure d'indicateurs de performance de Pôle emploi permet en grande partie d'approcher son « modèle économique ». La mesure de l'efficacité réalisée à partir des différentes tâches des agents revient à définir précisément l'utilité économique de leur travail. Depuis 2012, la sortie vers l'emploi est ainsi privilégiée, quel que soit le type de sortie. L'usage du temps des conseillers est défini comme plus utile lorsqu'il est consacré aux personnes qui ne sont pas autonomes et qui ont des difficultés à rechercher un emploi. Ainsi, si le second mot d'ordre de *Pôle emploi 2015* – « faire le pari de la confiance » – met en avant les possibilités d'adaptations locales du modèle, on constate que les différentes mises en œuvre locales du plan sont assez similaires. Il s'agit de chercher des gisements de productivité, une productivité définie par la structure des indicateurs de performance prioritaires.

### **Pôle emploi revendique d'être en première ligne sur les deux versants du marché**

Pôle emploi se caractérise par une obligation de recevoir tous les demandeurs d'emploi et les demandeurs d'emploi indemnisés sont obligés d'être inscrits. Pôle emploi dispose ainsi d'un accès privilégié à la demande d'emploi par rapport aux autres acteurs de l'intermédiation qui dépendent largement de lui en tant que prescripteur/orienteur de demandeurs d'emploi pour alimenter leurs propres structures. Depuis 2012, la stratégie affichée sur le volet demande d'emploi consiste en une segmentation des publics (cf. ci-dessus). Plus généralement, sur l'ensemble de l'offre de service concernant les demandeurs d'emploi on assiste à une division du travail au sein des effectifs de Pôle emploi. Seule l'inscription reste une affaire à peu près partagée mais on constate par ailleurs que la personne qui calcule des droits, celle qui reçoit les appels téléphoniques relatifs à l'indemnisation, celle qui reçoit les appels relatifs au placement, celle qui suit la personne autonome, celle qui suit celle plus en difficulté, celle qui fait la prestation d'aide à la recherche d'emploi, celle qui fait la formation, celui qui contrôle la recherche d'emploi sont des personnes distinctes.

90. Entendu comme un système où les employeurs se déplacent (en nombre, ou de façon récurrente) à Pôle emploi en ayant bien en tête la mesure qu'ils souhaitent obtenir et la personne qui devrait en bénéficier.

Côté offre d'emploi, là aussi Pôle emploi revendique le fait d'être en première ligne. Les critiques envers les autres intermédiaires qui collecteraient des offres d'emploi sans savoir-faire sont récurrentes au cours des entretiens. Pour les directeurs d'agence Pôle emploi, les entreprises ne souhaiteraient plus être sollicitées par de multiples acteurs du SPE et cela induirait un manque de lisibilité. Les agents Pôle emploi mettent en avant les conventions signées au niveau national avec des grands groupes pour revendiquer un accès privilégié aux entreprises, y compris localement. Ils sont au contraire critiques quand ils ne parviennent pas à avoir un accès aux entreprises qui recrutent des publics similaires au leur, comme c'est le cas pour les clauses d'insertion dont ils se plaignent d'être exclus sur tous les territoires étudiés.

L'organisation du travail sur le volet offres d'emploi semble assez semblable d'une agence à l'autre. Deux conseillers sont dédiés sur une plage horaire donnée à récolter les offres des entreprises qui appellent l'agence (2 conseillers par agences). Il existe par ailleurs des moments de prospection d'offres pour tous les conseillers en fonction de leur portefeuille. Certaines agences ont encore une organisation sectorielle, d'autres non.

Le changement d'indicateurs de performance suite à la note *Pôle emploi 2015* a eu un impact sur la stratégie sur ce volet offre : l'objectif n'est plus de collecter tout type d'offres d'emploi (indicateur de volume d'offres) mais de placer des demandeurs d'emploi, y compris ceux qui ont des difficultés, d'où des stratégies de prospection plus ciblées et la mise en place des deux niveaux de service aux entreprises décrits précédemment, ce qui d'après les interviewés a véritablement changé leurs pratiques ou, du moins, la philosophie sous-jacente à l'organisation du travail. Les critères mis en avant pour trancher entre les deux niveaux d'offres de services sont la capacité ou non de l'entreprise à sélectionner en interne et la disponibilité ou non des candidats. Une des actions récurrentes des agences Pôle emploi vis-à-vis des entreprises semble aussi consister à les informer des mesures de politique de l'emploi dont elles pourraient bénéficier et de l'offre de services de Pôle emploi à travers l'organisation d'informations collectives ou campagnes d'e-mailing. On le constate sur le territoire 2 où le directeur d'agence et ses agents se déplacent auprès des entreprises de la zone franche pour les informer des aides qu'elles pourraient obtenir de la part du service public de l'emploi du fait de leur localisation. On le

constate sur le territoire 1 où les directeurs d'agences mobilisent des mesures d'adaptation et différentes ingénieries de recrutement pour le compte d'entreprises de travail temporaire. Nos enquêtés ont conscience du caractère problématique de ces pratiques et semblent se forcer à un autocontrôle drastique pour ne pas verser dans le « business de la mesure »<sup>90</sup> comme s'autorisent à le qualifier certains agents particulièrement critiques. Pour autant, on peut s'interroger sur la mise en œuvre de la politique des contrats aidés. Le principe voudrait que le contrat aidé soit proposé au demandeur d'emploi par son conseiller en tant qu'étape de son parcours. Nos observations nous ont conduits à remarquer que, le plus souvent, les employeurs appelaient en disposant déjà d'un candidat et souhaitaient simplement savoir si ce dernier était éligible à l'une ou l'autre des mesures permettant de réduire le coût du travail.

### **Le territoire d'intervention : quelles frontières ?**

Selon les cas et les bassins d'emploi étudiés, le territoire d'intervention d'une agence Pôle emploi correspond strictement à tout ou partie du territoire d'une commune ou s'étend sur un périmètre plus large. L'agence a la responsabilité de l'inscription et du suivi de tous les demandeurs d'emploi habitant au sein de cette zone et gère les offres d'emploi des entreprises qui y sont implantées. Mais ces frontières ne sont pas totalement hermétiques et là encore *Pôle emploi 2015* a modifié la situation antérieure. Les agences ne s'interdisent pas par exemple de transmettre des offres aux agences des territoires limitrophes puisque ce qui compte c'est de réussir à satisfaire l'offre d'emploi. Les offres sont en théorie en libre accès sur le système d'information interne et, Pôle emploi étant une organisation nationale, elle n'est pas redevable au niveau local. Il ne s'agit pas d'une structure municipale qui doit rendre des comptes aux électeurs et favorise de ce fait les résidents d'une commune en particulier (cf. fiche acteurs municipaux). L'objectif convergent consiste à placer des demandeurs d'emploi et de satisfaire les entreprises, quel que soit leur lieu de résidence. Par ailleurs, la multiplication du principe des grands comptes, bien que parfois difficile à faire accepter aux agents de la base, permet une certaine souplesse en faisant intervenir le niveau le plus pertinent au sein de l'organisation à plusieurs niveaux de Pôle emploi (DG, DR, DT, agences locales).

La question des frontières territoriales se pose néanmoins : les indicateurs de résultats étant suivis au

niveau des agences, elles sont en concurrence et un interviewé relate par exemple qu'il a dû s'employer pour faire venir une entreprise sur son territoire alors qu'il était en concurrence avec d'autres. Autre exemple du maintien de frontières : l'adresse du demandeur d'emploi détermine l'agence par laquelle il va être suivi et même parfois les mesures auxquelles il peut avoir ou non accès pour toutes les mesures relatives aux Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, qui sont des zones restreintes et bien délimitées au sein des communes. En outre, un demandeur d'emploi qui déménage doit changer d'agence et donc d'accompagnateur. On peut se demander si le déploiement du suivi dématérialisé en cours pour une partie des demandeurs d'emploi n'amènera pas nécessairement à repenser cette question, les demandeurs d'emploi acceptant peut-être moins bien qu'auparavant de devoir changer d'interlocuteur en cas de déménagement alors que le large développement des services dématérialisés permet de s'affranchir des distances.

Au-delà de ces questions, celle du niveau d'échelle territoriale pertinent pour élaborer la politique de l'emploi semble se poser. Aux yeux d'un directeur d'agence rencontré, l'objectif actuel est d'assurer la transférabilité des compétences tout au long de la vie sur un territoire donné. Mais quel doit-être ce territoire : la commune, le bassin d'emploi ou la France ? Comment assurer par ailleurs la coordination entre ces politiques d'employabilité assurées par les intermédiaires du marché du travail et les politiques de développement économiques qui restent aux mains des élus ? (Cf. fiche acteurs municipaux).

**Partenariats : viser la complémentarité plutôt que la concurrence mais avec Pôle emploi comme acteur central**

« Pôle emploi 2015 change cette notion de concurrent et nous positionne plus par rapport à l'environnement autour en tant que partenaire. Partenaire central cela dit parce qu'on a une force de frappe qui est assez importante et reconnue. »

« Le partenariat chez moi il est énorme. L'objectif pour moi est de développer le partenariat sur une base de réciprocité [...] et de voir à quel moment [...] je peux développer et étendre ma zone d'influence. »

Ces deux extraits d'entretiens réalisés avec des directeurs d'agence résument la vision du partenariat que nous avons rencontrée à Pôle emploi au cours de notre enquête. Tous les interlocuteurs rencontrés le soulignent : le partenariat est central dans leur activité et *Pôle emploi 2015* a beaucoup fait évoluer les choses sur ce point.

Après une période de repli sur soi, où les directeurs disent s'être consacrés en interne à absorber le choc de la fusion, *Pôle emploi 2015* leur a accordé des marges de manœuvre pour développer des partenariats locaux. La territorialisation des actions et la recherche de dynamiques locales pour compléter l'offre de services de Pôle emploi tient une place importante dans la nouvelle stratégie. Les indicateurs de performance semblent être en cohérence avec cette évolution puisque désormais ce sont les placements et le délai de satisfaction qui sont évalués ce qui incite Pôle emploi à solliciter ses partenaires pour effectuer du *sourcing* par exemple dans une perspective de réciprocité. Les évolutions récentes – renégociation des conventions de co-traitance entre Pôle emploi d'une part et Cap emploi et les missions locales d'autre part ; mise en place de la nouvelle modalité d'accompagnement global conjointement par Pôle emploi et les conseils départementaux – s'inscrivent également dans la même ligne des nouveaux rapports que Pôle emploi entend développer avec ses partenaires. Il s'agit de mettre en œuvre une logique de complémentarité plutôt que de concurrence afin d'éviter les doublons. Du point de vue de Pôle emploi, s'appuyer sur les autres intermédiaires du marché du travail a divers enjeux :

- Déléguer le suivi des demandeurs d'emploi que Pôle emploi n'a pas les moyens ou les compétences pour suivre (quand la taille des portefeuilles est au maximum ou pour tout le volet social de l'accompagnement) ;
- Faire du *sourcing* quand il y a des offres d'emploi à pourvoir ;
- Relayer l'information sur l'offre de services de Pôle emploi.

Plusieurs nuances peuvent néanmoins être apportées à cette vision apaisée du partenariat.

Quand on étudie le rapport de Pôle emploi au partenariat, il faut prendre en compte trois échelles différentes qui correspondent (aussi) à trois entrées de terrain différentes. Aucune de ces échelles ne doit primer sur les autres, et aucune ne permet à elle seule d'avoir une vision complète et réaliste de la situation.

1) Si l'on questionne les institutionnels, directeurs d'agence et cadres intermédiaires de Pôle emploi, ils mentionnent une grande diversité de partenariats qui paraissent à la fois cohérents et sereins.

- Des partenariats institutionnels souvent qualifiés de « naturels », parce qu'ils sont rendus obligatoires par la définition légale du Service public de l'emploi. Il s'agit là de partenariats avec d'autres instances locales de la politique de l'emploi (Direccte, conseil départemental, région), avec des homologues opérationnels (mission locale, Cap emploi, structures RSA) ou bien encore avec l'IAE (Pôle emploi animant le CTA et participant au dialogue de gestion des structures IAE avec la Direccte)
- Des partenariats de régulation qui découlent de la politique de sous-traitance de l'établissement et qui consistent à organiser matériellement la circulation des demandeurs d'emploi parmi ces structures selon le volume et le rythme déterminé au préalable par contrat. Il peut s'agir là des OPP bien sûr mais aussi des organismes de formation.
- Des partenariats émergents<sup>91</sup> – ou choisis – en fonction de l'offre et des besoins sur le bassin d'emploi. C'est sur ce segment que les directeurs d'agence sont libres d'être créatifs, de construire des partenariats avec des associations (Nos quartiers ont du talent, Solidarités Nouvelles face au Chômage, organismes d'aide à la création d'entreprise), avec des homologues publics (MDE, structures municipales), des concurrents privés (ETT). C'est là que l'on observe également des différences d'un terrain à l'autre, avec des partenaires très présents d'un côté et quasi absents de l'autre (cas de l'intérim entre les territoires 1 et 2) voire absents dans les deux cas (l'Apec).

Ces trois types de partenariat sont surtout des partenariats de coordination, qui prennent une large place dans l'agenda des directeurs (sous la forme de réunions), notamment lorsqu'il s'agit de monter des opérations en commun. De ce fait, assez mécaniquement, les entretiens avec des dirigeants de ces structures conduisent à donner une large place à ces partenariats. D'où l'expression récurrente : « on travaille beaucoup avec X », « on a fait de belles choses avec Y ». Mais le « travail » évoqué, s'il ne doit pas être sous-estimé, relève surtout d'un travail de coordination et d'organisation qui ne préjuge pas d'un travail opérationnel effectif ni de volumes importants de personnes concernées par ces partenariats. Pour voir cela il faut placer la focale à d'autres échelles.

2) Si l'on se place à une échelle opérationnelle en regardant les acteurs qui ont effectivement le partenariat pour activité concrète, on voit tout autre chose. En observant les services administratifs des agences Pôle emploi en question, on se rend compte d'une part que tous les partenariats – même les mieux réglés – ne sont pas jugés de même valeur par les agents : il y a des partenariats qui sont de l'ordre de l'externalisation de capacité. Les demandeurs d'emploi sont orientés pour réduire la taille des portefeuilles sans que la prestation ne soit jugée de qualité et des partenariats valorisés car ils permettent – du point de vue des agents – de faire avancer un dossier, un demandeur d'emploi, un projet. On se rend compte, surtout, de la faiblesse quantitative des places que ces partenariats recouvrent. Si un temps important est pris pour les élaborer et les mettre en œuvre, ces partenariats ne concernent qu'un nombre faible de chômeurs. Pour donner un exemple chiffré, l'une des agences étudiées comptait 4000 demandeurs d'emploi catégorie ABC, parmi lesquels 400 étaient délégués à la mission locale, 100 à Cap emploi et 50 en IAE. Il y avait en interne 155 places d'accompagnement renforcé. Dès lors cela signifie que près de 80 % des demandeurs d'emploi inscrits ne bénéficient quasiment jamais de l'activité conjointe entre Pôle emploi et ses partenaires, à l'exception des ateliers « CV » et « utiliser Internet dans sa recherche d'emploi ». A cette échelle d'observation, on constate également le déséquilibre entre le poids symbolique attachés à tel ou tel partenariat et le poids réel qu'il représente dans l'activité quotidienne. Dans une agence observée, une conseillère était ainsi occupée à alimenter des « informations collectives » pour des agences d'intérim sur la totalité de son temps de travail en back office. A l'inverse, les envois en IAE, les entrées en formation ou les signatures de CUI-CAE n'ont pas concerné plus de 10 candidats sur la semaine de travail observée, bien que le temps de travail dévolu à ces opérations fût quasiment identique. Dit autrement, la construction de six informations collectives comprenant plus de 10 participants pour le compte de différentes ETT correspond au même temps de travail que celui dévolu à la signature de 10 à 15 CUI-CAE. Cela s'explique simplement par le fait que la constitution des convocations pour les informations collectives est en grande partie mécanisée/industrialisée. Il faut trouver une salle, trouver un créneau, puis identifier des personnes à convoquer grâce à un logiciel de gestion des dossiers (Infocentre opérationnel). Surtout, les

91. Nous entendons par là « émergents » d'en bas.

employeurs du travail temporaire ont cruellement besoin de sourcing ce qui permet de travailler rapidement, tandis que la mise en place des CUI-CAE est particulièrement chronophage. Il est difficile à mettre en place au-delà des 20h hebdomadaires subventionnées par l'enveloppe préfectorale dédiée aux contrats aidés.

3) Si l'on se place enfin au niveau du hall des agences Pôle emploi et au niveau de la réception effective des demandeurs d'emploi en entretien de suivi, le partenariat est quasi absent. La grande majorité des demandeurs d'emploi reçus sont renvoyés à l'exploration de leurs réseaux personnels, tout en leur remettant quelques offres qui pourraient leur convenir dans le système d'information. Cette situation découle directement des rapports numériques évoqués précédemment. La DEFM est trop importante pour que, dans le contexte budgétaire actuel, les demandeurs d'emploi puissent tous bénéficier d'une prestation d'aide à la recherche d'emploi de qualité en interne ou avec l'appui d'un partenaire<sup>92</sup>. Ainsi seule l'orientation vers des informations collectives réalisées par des agences d'intérim touche une grande part des demandeurs d'emploi : il s'agit du seul partenariat d'ampleur observé.

Il n'y a pas une de ces trois échelles qui doit primer sur les autres ou qui soit plus pertinente que les autres. En revanche, pour chaque analyse élaborée à partir d'une de ces échelles il faut prendre en compte les deux autres. Lorsque l'on avance que la très grande majorité des demandeurs d'emploi ne sont pas concernés par des partenariats, cela ne signifie pas que des conseillers Pôle emploi ne passent un temps important à constituer des pièces administratives pour permettre à l'un de rentrer en formation et à l'autre de bénéficier d'un contrat aidé. L'existence de ces dispositifs d'aide à l'insertion ne signifie pas non plus que le plus gros volume de partenariat concerne ces dispositifs phares de la politique de l'emploi. Enfin, le relatif déséquilibre entre les places ouvertes par chacun de ces partenariats (IAE vs Intérim par exemple) ne préjugent pas du temps passé par les décideurs à monter et coordonner ces partenariats. L'IAE ou les formations individuelles sont chères et nécessitent pour la plupart des financements publics (préfectoraux ou européens), ce qui suppose un gros travail de justification *a priori* et un gros travail de comptabilité (physique et financière) *a posteriori*. A l'inverse, les partenariats avec les ETT pour faire du sourcing sont beaucoup moins contraignants, ces dernières voyant bien leur intérêt à bénéficier des

infrastructures publiques pour capter des travailleurs potentiels. Enfin et c'est un élément récurrent de ce rapport, le décalage entre la politique définie, la politique mise en œuvre et le nombre de bénéficiaires potentiels engage un gigantesque travail de sélection des profils, avant même la sélection à l'embauche<sup>93</sup>.

C'est la deuxième nuance à apporter à cette vision du partenariat.

La logique de Pôle emploi est désormais de traiter l'hétérogénéité des situations des demandeurs d'emploi en interne au travers des divers types d'accompagnement déjà décrits – suivi, guidé, renforcé, AIJ pour les jeunes, accompagnement global, accompagnement spécifique pour les cadres, les personnes handicapées, etc. – et de s'appuyer sur ses partenaires en complément. Mais dans cette logique c'est Pôle emploi qui doit être en charge de la sélection des demandeurs d'emploi et de leur orientation vers les différents dispositifs et partenaires. Cela rend les « partenaires » très dépendants de Pôle emploi notamment du côté de la demande d'emploi (pour sourcer des demandeurs d'emploi à accompagner), ce qui peut provoquer des tensions d'autant que les critères qui président à la répartition et à l'orientation des demandeurs d'emploi demeurent imprécis. Plus généralement, cette activité continue de sélection/ éviction des demandeurs d'emploi demanderait une étude à grande échelle (sur la base d'un suivi de cohorte) pour mieux percevoir :

→ Quels sont les profils types qui sont sélectionnés plutôt que les autres. Des travaux qualitatifs ont montré que le genre était un déterminant puissant de l'éviction/ sélection. Qu'en est-il en termes quantitatifs ? D'autres variables comme le niveau de diplôme relatif (à la qualification attendue) ou bien l'âge ou encore le lieu de résidence pourraient être d'autres déterminants. Certains acteurs évoquent des variables beaucoup plus psychologiques pour expliquer l'élimination ou l'auto-élimination.

→ La sélection pour bénéficier de ces partenariats (CUI, IAE) a-t-elle des effets sur la trajectoire du chômeur ? En termes de persistance au chômage, en termes de chances relatives de bénéficier un jour d'un « emploi durable », en termes de gains effectifs de salaire par rapport à l'emploi précédant l'inscription à Pôle emploi, en termes de chances relatives d'être plus qualifié à terme (formation pendant la période de chômage ou au sein de l'entreprise de sortie) ?

92. Un discours récurrent est néanmoins porté sur ces demandeurs d'emploi. Ces derniers seraient en fait suivis en doublon par plusieurs interlocuteurs (par exemple par Pôle emploi et la structure RSA).

93. Voir sur ce point les travaux séminaux de Yolande Benarrosh et les approches actuelles particulièrement féconde de Gwenaëlle Perrier, Clément Gérome et Philippe Semenowicz.

On pourrait très bien imaginer – puisque les agents considèrent que certaines prestations sont de mauvaise qualité – que l'éviction constitue dans certains cas un mal pour un bien, laissant le demandeur d'emploi se concentrer sur sa recherche d'emploi plutôt que sur des entretiens collectifs, sur une reprise de son CV inappropriée à ses caractéristiques ou injuste au marché du travail sur lequel il se positionne.

→ Quel est l'effet sur le niveau d'emploi de ces dispositifs ? C'est une gageure et une utopie mais on peut s'interroger sur les effets macros de ces différents partenariats. Outre les effets d'aubaine éventuels, on peut également se demander si la circulation des demandeurs d'emploi entre différentes structures d'aide à la recherche d'emploi ou d'intermédiation privé produit des effets sur la répartition entre population active occupée et inoccupée. Si le service public de l'emploi a pour objectif unique de modifier l'ordre de la file d'attente<sup>94</sup>, il faut alors mettre en place des études qualitatives et quantitatives pour objectiver cette action publique.

Troisième chose importante, cette nouvelle vision du partenariat portée par Pôle emploi n'exclut pas tout risque de tensions ni de concurrence, notamment entre Pôle emploi et les structures municipales concurrentes (cf. aussi fiche sur les acteurs municipaux). Les critiques restent fortes dans les entretiens envers les acteurs

locaux accusés de concurrence déloyale, de clientélisme, d'être davantage dans la communication que dans l'action, de gaspiller les ressources ... Elles s'expriment notamment envers les maisons de l'emploi qui sont perçues comme inutiles. Selon les agents rencontrés, c'est Pôle emploi qui devrait jouer seul le rôle d'intégrateur, en partenariat fort avec les élus (pour le volet développement économique).

Les recompositions en cours pourraient également, sur certains territoires, être sources de tensions avec des missions locales qui perçoivent le nouveau positionnement de Pôle emploi sur les jeunes (au travers de l'AIJ) comme une intrusion. De même sur le volet social, certains interlocuteurs mentionnent le risque que les chargés d'insertion des conseils départementaux acceptent mal les orientations de demandeurs d'emploi effectuées par Pôle emploi dans le cadre de l'accompagnement global. Ces risques de tension sont exacerbés par des divergences politiques éventuelles. Au vu de nos observations, ce qui semble faciliter le partenariat et permettre de sortir du face-à-face entre les structures municipales et Pôle emploi est l'existence ou non d'un coordinateur extérieur ayant un leadership fort, comme il en existe sur le territoire 1 en la personne d'un chargé d'animation territorial hébergé par la Direccte, qui connaît très bien le territoire et dispose d'une légitimité très forte auprès de tous les acteurs. ■

94. Ce qui en théorie peut aussi avoir des effets quantitatifs, sur le volume de chômage, en évitant d'exclure de façon quasi définitive de la population active les « inemployables ».

FICHE 12

## AGENCES DE SERVICES SPÉCIALISÉS (A2S) DE PÔLE EMPLOI

### Des choix organisationnels distincts pour ces deux A2S

Les Agences de services spécialisés (A2S) ont une histoire. Elles sont nées en 2005 sous le vocable de plateforme de vocation (PFV) pour accueillir la méthode de recrutement par simulation en dehors des agences interprofessionnelles, avant de prendre en charge le suivi renforcé mis en place par l'ANPE, les cellules de reclassement CRP/CSP/etc. et plus récemment encore (2011) les psychologues de l'AFPA. Les PFV sont devenues A2S à l'occasion de la fusion et malgré l'hétérogénéité des services qu'elles mettent en œuvre, leur cohérence se situe dans leur rapport aux demandeurs d'emploi : les A2S ne reçoivent pas de demandeur d'emploi sur le flux, seulement sur rendez-vous. Les A2S œuvrent en tant que client interne, c'est-à-dire qu'elles fournissent des services aux agences interprofessionnelles.

#### Sources mobilisées :

*Les analyses proposées ici s'appuient d'abord sur deux entretiens réalisés avec les directrices des A2S de chacun des territoires. Nous avons ensuite mobilisé les entretiens réalisés avec les 60 enquêtés de ce rapport lorsque ceux-ci évoquaient leurs liens avec les agences de services spécialisées. L'ensemble de ces éléments sont enfin éclairés par différentes enquêtes monographiques menées par les membres de l'équipe sur la MRS<sup>95</sup> et sur la CSP<sup>96</sup>.*

Sur le territoire 1, il n'y a officiellement qu'une seule A2S pour tout le département (1,2 million d'habitants) mais celle-ci est en quelque sorte décentralisée. Sur les 66 agents de l'A2S, 22 travaillent en dehors des murs de la plateforme. Du fait de la bipartition du département (un Sud non enquêté et un Nord qui a fait l'objet de notre enquête) les agents rattachés à différents services n'interviennent pas toujours sur le site mère de l'A2S, situé dans la ville préfecture. Une partie des agents sont logés dans un second centre A2S (situé sur la commune de l'agence Pôle emploi B), et une autre partie se répartissent dans les agences interprofessionnelles tout en étant hiérarchiquement rattachés à la directrice de l'A2S.

Pour cette A2S, on compte 1 838 bénéficiaires de la CSP (pour 20 agents)<sup>97</sup>, CVE accueillent 474 adhérents (pour 14 agents dont 7 délocalisés), la MRS est gérée par 5 agents (dont un délocalisé) qui en 2013 ont évalué 1 195 personnes, l'équipe d'orientation spécialisée (EOS) accueille 8 agents pour 1 380 prestations « Confirmer son projet professionnel » et 140 « pops MDPH ». Première originalité, l'A2S du territoire 1 accueille une force de prospection (FDP, 6 agents) qui, en 2013 toujours, avait collecté 696 offres dont 145 concernaient de nouveaux clients. Autre singularité, les agents en charge de l'accompagnement global sont également rattachés à l'A2S bien qu'intervenant en agence.

Sur le territoire 2, il y a au contraire une répartition territoriale des A2S puisque trois A2S se répartissent sur un département à peine plus gros (1,5 million d'habitants). L'A2S étudiée est installée dans la commune de l'agence Pôle emploi A mais elle est également rattachée à 7 agences Pôle emploi interprofessionnelles du département. Elle accueille une trentaine de salariés dont 10 sur la CSP (467 adhérents), 8 sur la MRS, 2 conseillers Ani jeunes, 4 psychologues EOS, 2 agents d'accueil, 2 chefs d'équipe et une directrice. Aujourd'hui, son activité tourne principalement autour de la mise en œuvre de la MRS et du CSP. C'est elle qui, seule, met en œuvre la MRS pour l'ensemble du territoire

### Modèles d'intermédiation : Un accès relativement contraint au marché du travail

L'A2S est en réalité un intermédiaire d'intermédiaires au sens où son activité est au service de Pôle emploi, intermédiaire de premier rang, et consiste en la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs de la politique de l'emploi. Ce statut spécifique explique l'accès indirect que les A2S ont au marché du travail.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi ou des entreprises se fait le plus souvent par l'intermédiaire des dispositifs que l'A2S met en œuvre pour le compte de Pôle emploi (typiquement le cas pour le CSP et la MRS). Dans le cadre de la CSP, les demandeurs d'emploi sont orientés sur l'A2S par le biais d'une plateforme qui

95. Guillemette Larquier De, Géraldine Rieucan et Carole Tuchsirer, « La méthode de recrutement par simulation : une passerelle entre logiques d'entreprise et de service public. », *Connaissance de l'emploi*, 2013, no 107, pp. 1-4. Jean-Marie Pillon, « La méthode de recrutement par simulation de Pôle emploi : un « produit » à placer ? », *Revue Française de Socio-Économie*, 17 novembre 2014, vol. 14, no 2, pp. 115-134.

96. Thomas Capelier, Grégoire Leclerc, Guylia Monzenga, Muriel Barreau, Anne Fretel et Solveig Grimault, « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) », 2015.

97. Source : communication interne de Pôle emploi, les données présentées ici renvoient à l'année 2013.

réceptionne les demandes d'adhésion au dispositif, demandes elles-mêmes adressées directement par les entreprises qui ont procédé aux licenciements économiques. Cette plateforme oriente ensuite les adhérents au CSP sur l'A2S la plus proche de leur domicile. Les agences Pôle emploi ne jouent donc aucun rôle dans cette orientation. Dans le cadre de la MRS, dès lors que l'A2S a structuré son offre pour le compte de l'entreprise, elle « passe l'offre » auprès de Pôle emploi, de la structure communale qui accompagne les allocataires du RSA pour le CG et de la mission locale en y faisant figurer le numéro de téléphone de l'A2S de façon à ce que les candidats à la MRS contactent directement la structure.

Ainsi, pour les demandeurs d'emploi, que ce soit dans le cadre de la MRS ou du CSP, l'accès aux demandeurs d'emploi y est aisé même si, pour la MRS, l'A2S fait appel à d'autres intermédiaires pour son *sourcing*.

Il n'en va pas de même côté entreprise où nos deux A2S ont du mal à accéder à ce versant du marché du travail et ce en dépit du fait que sur le territoire 1 l'A2S dispose d'une force de prospection officielle pour contacter les employeurs. Toutefois ce ne sont pas tous les employeurs que cette équipe peut contacter mais uniquement ceux qui ne passent jamais par Pôle emploi pour recruter de façon à ne pas concurrencer les APE dans la collecte des offres d'emploi. Compte tenu de la faible proportion d'OE déposées par les entreprises à Pôle emploi, cela laisse néanmoins en théorie de sérieuses marges de manœuvre. En fait, nos deux A2S disent dégager des degrés de liberté à l'égard de Pôle emploi en ciblant uniquement des entreprises susceptibles d'embaucher des profils de demandeur d'emploi correspondant à ceux qu'elles accompagnent par le biais de leurs dispositifs. L'argument de la ROC est souvent mis en avant pour témoigner du caractère étroit de la prospection effectuée, ciblée uniquement sur le profil des adhérents présents dans les portefeuilles des conseillers « *pour ne pas voler l'offre à l'agence* ». A l'extrême, on pourrait dire que l'offre d'emploi collectée par l'A2S doit se faire aussi discrète que possible. Elle ne sera pas diffusée sur Pôle emploi.fr : « *on va rentrer cette offre en disant que sur cette offre en ROC c'est tel demandeur d'emploi qui a été pris et elle va être clôturée tout de suite. Elle n'apparaîtra nulle part* ». Nous verrons également un peu plus loin que la directrice de l'A2S du territoire 2 tire également

argument de la ROC pour justifier une extension géographique de son activité à l'égard des entreprises. Dans le cadre de la MRS, il est tout aussi clair que les A2S ne s'accordent pas le droit de démarcher directement les entreprises pour promouvoir la méthode. C'est par le biais des contacts pris par les agences de Pôle emploi que les entreprises intéressées entrent en relation avec l'A2S et quasiment jamais suite à une initiative prise par celle-ci directement. Toutefois, à plus long terme, lorsque l'A2S a su nouer des relations durables avec l'entreprise déjà utilisatrice de la MRS, les agents A2S deviennent assez spontanément des interlocuteurs privilégiés, sans avoir besoin de passer par l'agence locale.

### Des modèles d'intermédiation pluriels

Les différents dispositifs mis en œuvre dans les A2S partagent la spécificité de concerner un petit nombre de demandeurs d'emploi ce qui est cohérent avec ce qui fait la spécificité des A2S de « faire dans le sur-mesure » conférant à ce service spécialisé de Pôle emploi son caractère innovant. La MRS est conçue pour promouvoir des modalités de sélection à l'embauche alternatives (modèle de la médiation active pour reprendre la typologie d'A. Fretel)<sup>98</sup>. CVE était la prestation d'accompagnement renforcée de Pôle emploi, elle se fondait sur le postulat selon lequel l'augmentation de la fréquence des rendez-vous de suivi est à même d'influencer l'employabilité des demandeurs d'emploi, sans avoir besoin de négocier les exigences de l'employeur (modèle du placement comme finalité première pour reprendre la typologie d'A. Fretel). EOS suppose que des psychologues seraient à même de dénouer des situations bloquées dans les parcours de recherche d'emploi (modèle Insertion pour reprendre la typologie d'A. Fretel). Enfin, le CSP est conçu sur le modèle de CVE (ou inversement) et suppose là encore que les licenciés économiques pourraient largement profiter d'un accompagnement renforcé dès leur licenciement pour « rebondir », la spécificité de la CSP étant le fait de bénéficier d'une allocation chômage proche du dernier salaire (modèle placement selon la typologie d'Anne F.).

Si l'on se focalise sur deux des principales prestations sur lesquelles intervient l'A2S, force est de constater qu'elles donnent lieu à deux modes d'intermédiation bien distincts.

98. Anne Fretel, (2012), « Typologie des figures de l'intermédiation : quelle relation à l'entreprise au-delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE », Document de travail de l'IREs, n° 2.

Les conseillers qui accompagnent les adhérents à la CSP sont très clairement positionnés sur un modèle d'intermédiation fondé sur le placement. Les outils utilisés sont là pour en témoigner puisque les méthodes d'accompagnement sont toutes centrées sur la recherche d'emploi. Ainsi, durant le parcours de reclassement, plusieurs ateliers vont se succéder pour aider l'adhérent à retrouver un travail ; un premier atelier vise à faire un bilan professionnel à travers une démarche permettant de définir les atouts et les compétences de chacun d'entre eux. Une fois cette étape effectuée, un CV est rédigé puis est mis en ligne le plus rapidement possible « *de façon à ce que leur profil soit visible par les entreprises qui peuvent les consulter sur Pole emploi.fr* ». Ce CV est complété par la rédaction d'une lettre de motivation. Le dernier atelier consiste à travailler sur l'entretien d'embauche. Les conseillers eux-mêmes vont adresser aux adhérents, sur leur espace personnel, des offres d'emplois ciblées sur leur profil.

Le modèle d'intermédiation mis en avant dans le cadre de la MRS repose sur une forme d'intervention sensiblement différente visant, pour les conseillers, à influencer l'entreprise dans ses pratiques de recrutement et à modifier en profondeur ses critères de sélection. Le refus de recourir au CV est emblématique de la démarche MRS alors même que ce CV est, lui, au cœur des outils mobilisés par les conseillers intervenant sur le CSP. Du côté des demandeurs d'emploi, seules comptent l'expérience accumulée et la motivation des personnes à se plier aux contraintes des postes proposés. Le projet professionnel n'est pas central dans la démarche MRS, car seule une mise en situation de travail est de nature à valider les attentes des candidats. La motivation, comme évoqué plus haut, est en revanche très fortement valorisée par les conseillers au point d'être, en théorie, le critère ultime de sélection<sup>99</sup>.

CSP et MRS tracent ainsi deux formes d'accompagnement difficilement compatibles dans leur conception et pratiques professionnelles.

### **Un modèle économique relativement peu contraignant**

Comme nous l'avons avancé dans notre fiche Pôle emploi, le modèle économique des agences de Pôle emploi peut être saisi en s'intéressant à l'articulation entre répartition des budgets et répartition

des objectifs de performance entre les échelons au sein de l'établissement. Nos données sur la question des A2S sont néanmoins éparses et quelques peu fragmentaires. Il apparaît que les A2S se caractérisent par une pression au résultat plus faible que les agences interprofessionnelles. Que ce soit en termes de moyens humains, de moyens matériels et d'objectifs à atteindre, les A2S restent pour Pôle emploi des vitrines et à ce titre elles sont relativement protégées de la pression qui s'exerce sur le reste de l'établissement. Cette préservation est ainsi justifiée par une des directrices d'A2S rencontrée : « Comme on n'est pas soumis à la pression d'une agence classique... enfin, j'ai aussi permis de pouvoir prendre le temps de faire des expérimentations. Et par exemple, des conseillers CVE ont créé un atelier qui est animé par des conseillers Force de prospection, où des candidats identifiés venaient sur une séance de présentation. Ils se présentaient aux conseillers Force de prospection, pour que ceux-là aillent vendre leur candidature. Et on a très vite vu qu'ils ne savaient pas se vendre en fait, même s'ils avaient un CV, des capacités et tout ça. Et la façon de se présenter, ça n'allait pas. Donc, eux tout de suite, ils le perçoivent et ils leur disent : « Changez ça, améliorez ça, na, na, na » Hop, on recommence et on y va. » Les A2S seraient ainsi un havre de paix où l'utilité d'un dispositif serait éprouvée avant d'intégrer la « boîte à outil » commune des conseillers interprofessionnels. Ce propos fait d'ailleurs écho au point de vue de la directrice de l'A2S du territoire 2 :

*« Donc CVE a disparu et il me restait deux conseillers ici CVE. Comme ils sont en train de se recentrer en agence sur l'accompagnement renforcé, vous avez entendu parler ? Ce qui est bien c'est qu'on se rend compte que ce qui est mis en place dans les A2S (les A2S c'était un peu des labos d'expérimentation) et on voit que ce qui était mis en place chez nous est en train de se mettre en place en agence, seulement du coup ça ne se fait plus chez nous. »*

Une des spécificités des A2S réside dans la difficile planification de l'activité. En effet, CSP comme MRS sont tributaires d'une « alimentation » qui peut être indépendante de leur volonté – les licenciements économiques dans le premier cas, les recrutements en nombre prospectés par les agences dans le second. Cette dépendance peut conduire à des périodes de sous-activités qui sont gérées de manière bien différente pour les deux activités. Sur le territoire 2,

<sup>99</sup> Jean-Marie Pillon, « La méthode de recrutement par simulation de Pôle emploi : un « produit » à placer ? », *Revue Française de Socio-Économie*, 17 novembre 2014, vol. 14, no 2, pp. 115-134.

les agents CSP interviennent sous contrat de mission d'un an renouvelable ce qui permet à Pôle emploi de pouvoir les rebasculer en agence interprofessionnelle en cas de pénurie d'adhérents tandis que sur le territoire 1, ce sont davantage des CDD qui semblent être préférés avec néanmoins un souci de professionnalisation de ces agents, en leur donnant à voir l'ensemble de l'offre de service de Pôle emploi afin qu'ils soient en mesure de postuler sur des postes pérennes. En ce qui concerne la MRS au contraire, les périodes de creux sont comblées en approfondissant et en raffinant les actions menées par les équipes MRS lors des périodes de rush. Ainsi, les personnes ayant réussi les exercices peuvent être proposées (sous la forme de prospection active) à des employeurs, des candidats peuvent passer les exercices en prévision de recrutements futurs (on parle là de qualification de fichier), tandis que le critère du recrutement en nombre peut être épisodiquement levé (en faisant passer des exercices à 6 candidats pour un seul poste).

Dernière spécificité des A2S, faiblement rencontrée cela étant sur les territoires enquêtés mais avérée dans d'autres départements du territoire 1, les marges de manœuvre propres aux A2S en feraient l'outil idéal pour mettre en place des plans d'action rapides impulsés par le politique (y compris quand les plans d'action en question ne font pas partie de l'offre de service des A2S, elles seraient capable de débloquent rapidement du temps de travail pour répondre à une requête du préfet, du directeur territorial ou du directeur régional).

### **Le territoire d'intervention : des bassins d'emplois distincts**

Sur le territoire 1, la plupart des dispositifs pris en charge par l'A2S sont intégrés dans les agences du réseau, ce qui du point de la directrice de l'A2S permet de répondre à des enjeux de mobilité géographique. Ainsi, le CSP délocalisé dans les agences Pôle emploi permettrait de mieux l'inscrire dans le tissu économique et social local tout en facilitant son accès aux adhérents résidant à proximité de Pôle emploi : « Parce que, là, ils sont au plus près des territoires. Les gens qui sont licenciés qui ont 50 ans, ils habitent là, ils veulent rester là. Il faut donc connaître très précisément le contexte local jusque... des coutumes, des habitudes pour lever les freins, être dans l'agence, participer aux réunions d'équipe, aux réunions d'agence avec... l'agence, enfin, de proximité, là, enfin, faire du lien, quoi. ». Il en va également de même pour le CVE et

dans une moindre mesure de la MRS, des dispositifs qui se déplacent régulièrement dans les agences, mais en conservant l'A2S comme quartier général. Le choix d'intégrer ces dispositifs au réseau des Pôle emploi peut tenir aux spécificités du territoire étudié. En effet, comme on l'a régulièrement souligné il n'existe pas de commune centre qui puisse légitimement centraliser les services spécialisés de Pôle emploi. La population étant dispersée il apparaîtrait plus pertinent de disséminer les conseillers spécialisés dans des agences locales. Sur le territoire 2, qui est lui aussi fragmenté bien que plus dense, la solution a consisté en la création d'une A2S plutôt qu'en la dispersion des agents. Il s'agit là de deux réponses à un problème commun semble-t-il.

Du point de vue de l'activité d'intermédiation, quels sont les effets de ce rapport distinct au territoire ? Il est difficile d'en mesurer les impacts. On peut seulement noter que sur le territoire 2, la prospection ciblée d'offres d'emploi cherche à se départir de ces découpages géographiques en arguant de l'unicité du bassin d'emploi francilien. Pour la directrice de l'A2S du territoire 2 les adhérents CSP peuvent aisément se rendre dans la capitale pour travailler et il n'y aurait pas de raison d'adjoindre au filtre géographique de la commune de résidence, un filtre géographique sur la zone d'emplois prospectée d'autant que les adhérents à la CSP sont plutôt qualifiés ce qui prédispose à une plus forte mobilité géographique. Sur le territoire 1, il semblerait que la philosophie soit différente. Prenant acte d'une déconnection latente des différents bassins d'emploi locaux, les agents sont invités à se territorialiser dans des agences locales pour précisément mieux s'approprier le marché du travail spécifique à l'agence en question. C'est ainsi que la chef d'équipe de la cellule de reclassement CSP s'attache à se rendre avec ses conseillers au sein des agences de travail temporaire, afin de faire disparaître les craintes et les *a priori* à l'égard de l'intérim, parfois conçus comme des concurrents dont les propositions ne permettent pas le retour à l'emploi. Au contraire celle-ci considère que sur le bassin, les missions constituent un outil central pour dépasser progressivement le licenciement.

### **Des partenariats plus institutionnels qu'opérationnels**

Les principaux partenariats institutionnels que l'A2S est parvenue à nouer se sont constitués autour du dispositif CSP, notamment dans le cadre de son comité de pilotage départemental. Les partenaires sociaux, la Direccte ainsi que les différents prestataires du dispositif

---

(Pôle emploi et les OPP) se réunissent régulièrement pour évaluer le dispositif dans une optique avant tout gestionnaire (les volumes en présence, les prévisions et les résultats passés). Toujours dans le cadre de la CSP, on notera la présence croissante d'un partenaire issu du monde de la formation. Mais il s'agit semble-t-il d'un partenariat dans la finalité apparaît plus institutionnelle qu'opérationnelle. La mise en place d'un éventuel volet formation a donné lieu à des prises de contact avec les Opcas pour monter le dossier de financement de l'action de formation. Mais au-delà de cet aspect financier on note peu d'apprentissage collectif entre les A2S et les Opcas. Pour autant, la direction régionale de Pôle emploi s'attache à créer des espaces d'apprentissage entre ces acteurs en réunissant les A2S et les OPCA deux fois par an.

Force est de constater que les partenariats tissés par les A2S sont cependant de faible ampleur et ce pour plusieurs raisons. D'une part, leur juridiction départementale les met en concurrence avec le directeur territorial pour ce qui relève des acteurs ayant une présence sur l'ensemble du département. D'autre part, les agences locales sont plus légitimes pour se coordonner avec des acteurs qui n'interviennent que sur quelques communes. L'A2S correspond ainsi à un échelon ambigu qui ne permet pas d'intervenir au nom de Pôle emploi, au-delà des comités de pilotage spécifiques aux dispositifs cogérés.

Plus fondamentalement, la position institutionnelle des A2S, fournisseurs internes des agences et (plus rarement de la DT) les limite à agir sur commande et donc à réagir plutôt qu'à tisser des partenariats durables et opérationnels. ■

## FICHE 13

## DIRECCTE (DIRECTIONS RÉGIONALES DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI)

Sur le territoire 1, la personne rencontrée occupe le poste « d'animateur territorial ». Présent à différents postes de l'administration déconcentrée du travail et de l'emploi depuis 1992 mais avec la même implantation territoriale, il dispose d'une très bonne connaissance du territoire (situation économique, offre de formation, acteurs, etc.). Autre spécificité, son bureau se situe loin de la préfecture et dans les locaux du sous-préfet, ce qui n'est pas sans conséquence sur ses activités.

Sur le territoire 2, la personne rencontrée occupe la fonction de directrice du travail ; elle est responsable du Pôle des politiques de l'emploi dans une unité territoriale de la Direccte. Par rapport au territoire 1, nous pouvons d'emblée souligner que cette personne situe son activité dans une logique plus administrative que territoriale. Plus exactement, le territoire est vu comme un espace de mise en œuvre et de gestion des politiques d'emploi.

### Sources mobilisées :

Sur chacun des deux territoires, un agent de l'unité territoriale de la Direccte a été interrogé.

Nous intégrons également dans cette fiche les entretiens réalisés auprès des autres acteurs du territoire afin de rendre compte de leur perception de l'action de la Direccte.

Par ailleurs, la grille d'analyse de cette fiche s'est appuyée sur le rapport de l'Igas réalisée en mai 2013 et relatif à « l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi : cartographie, bilan et recommandation ». Les deux agents de la Direccte rencontrés déploient deux modèles d'intervention bien distincts :

- Sur le territoire 1, il se positionne clairement dans une démarche d'animation locale, en partant des territoires pour construire avec des acteurs à la fois publics et privés des projets de développement économique et social. Il se vit également en chef de file local du SPE, une fonction qui ne lui est pas contestée.
- Sur le territoire 2, elle est avant tout dans une démarche de territorialisation de la politique de l'emploi qui autorise, à ce titre, quelques degrés

de liberté pour adapter les dispositifs nationaux à la réalité locale. Son implication dans la construction et l'impulsion de projets territoriaux ne constitue pas une priorité.

### La pratique des « dialogues de gestion » : une activité qui relève de plusieurs logiques

En tant qu'agent des services déconcentrés de l'État, une grande partie de l'activité de nos interlocuteurs est consacrée au suivi des différentes structures qui interviennent dans le cadre de la politique de l'emploi sur le territoire. Ce suivi porte notamment sur les financements apportés par l'État dans le cadre des « dialogues de gestion ». Les acteurs rencontrés dans les structures publiques et associatives utilisent cette expression « dialogue de gestion » pour désigner les réunions où se négocient les engagements en termes de moyens et d'objectifs annuels entre une structure et ses financeurs. Il s'agit donc d'une pratique spécifique du secteur subventionné, c'est-à-dire les structures qui agissent au nom ou pour le compte de l'État alors qu'elles n'opèrent pas toujours juridiquement sous statut public. L'État participe au financement des organismes intervenant dans le champ de l'emploi et effectue un contrôle de gestion annuel avec ces structures afin de suivre l'application des dispositifs du ministère du Travail (CAE, CIE, Emploi d'avenir, IAE, etc.). Ces pratiques apparaissent comme relativement standardisées. À côté des objectifs et des règles fixés au niveau national, il est difficile de percevoir quelles sont les marges de manœuvre territoriales. Ces pratiques de dialogue de gestion peuvent être appréhendées sous deux angles : elles sont aussi bien un suivi financier qu'un des outils dont disposent les Direccte pour réaliser leur mission d'animation territoriale.

### Sur le territoire 1, des dialogues de gestion pris au sérieux mais jugés chronophages

Le chargé d'animation territoriale représente l'État pour le suivi de tous les dispositifs publics de type contrats aidés et pour le suivi des structures. Les discussions dans le cadre du dialogue de gestion s'appuient sur

les résultats consolidés de l'année passée et sur les objectifs pour l'année à venir. Selon lui – et cette appréciation est contestée par les dirigeants des structures suivies – ce suivi ne constitue pas un moment charnière pour la survie d'une structure et il confesse même participer à ces dialogues de gestion sans enthousiasme laissant entendre que l'investissement temporel serait démesuré.

*« Les structures de l'Insertion par l'Activité Économique, on en a 80. Là maintenant jusqu'à présent on en faisait un par an, mais faut voir, hein ! Un dialogue de gestion sur l'IAE... Parce qu'un dialogue de gestion, c'est deux à trois heures. Mais c'est des dossiers à compiler avant, nous on n'a pas que ça à faire non plus. Nous, quand on rentre dans les dialogues de gestion, on pourrait s'arrêter et ne faire que ça pendant trois mois. Donc on essaye un peu de les épurer et, notamment sur l'IAE, de faire du dialogue de gestion papier et de faire un dialogue de gestion en face à face tous les deux ou trois ans. Mais c'est lourd. Et pareil, il y a un dialogue de gestion au niveau régional avec Cap emploi, qui est aussi un opérateur. »* (Chargé d'animation territoriale Direccte).

Le jugement des dirigeants des structures d'intermédiation est largement différent tant le travail administratif préparatoire est important.

*« Oh ben, forcément, c'est assez contraignant au départ, enfin, c'est-à-dire qu'on doit rentrer, il y a quatre phases, sur lesquelles, on doit montrer tout ce qu'on est en capacité de faire, les résultats obtenus, les... effectivement, les... les... marges de progression. C'est lourd, mais en même temps c'est bien, qu'on soit contraints, parce qu'autrement on ne le ferait pas, de se poser, au moins une fois par an, pour dire : « Mais, qu'est-ce qu'on fait ? » [...] Et puis il y a des structures à... à équilibrer financièrement, de toute façon, donc c'est... de sacrés enjeux. »* (Directrice IAE Groupe).

La participation à ces dialogues de gestion témoigne d'un ensemble de contraintes et de ressources qui déterminent le contenu de l'activité d'une structure, de sa viabilité économique, de ses contraintes budgétaires et de ses ressources.

### **Sur le territoire 2, un dialogue de gestion structurant pour faire passer des messages**

Le dialogue de gestion constitue incontestablement un moment fort sur ce territoire. Du reste, la plupart des acteurs rencontrés mentionne l'existence de la Direccte à l'occasion de l'exercice de ces dialogues de gestion. Les objectifs fixés par l'échelon régional font l'objet d'un aménagement au niveau de l'UT départementale pour

les adapter au contexte de l'environnement local. Cette souplesse dans l'appréciation des indicateurs de suivi est fortement appréciée par les acteurs du territoire qui disent pouvoir entrer en dialogue avec la Direccte pour négocier des objectifs réalistes. Pour la Direccte, ce dialogue de gestion est également l'occasion de faire passer des messages, notamment sur l'orientation « emploi » qu'elle entend donner à l'usage qui est fait des dispositifs publics. Elle insiste ainsi sur la nécessité de sensibiliser les missions locales et les acteurs de l'IAE à l'importance de favoriser l'accès à l'emploi dans les parcours des demandeurs d'emploi. Elle profite également de ces moments d'échange pour préciser les cibles à privilégier par certains acteurs de l'emploi. Elle estime qu'il faut orienter les jeunes vers les contrats d'alternance et l'apprentissage en les rapprochant des missions locales et en évitant de les faire transiter par le secteur de l'IAE qui, lui, devrait plutôt se spécialiser dans l'accompagnement des publics seniors.

### **Comment animer un territoire ? Comment faire travailler ensemble différents acteurs ?**

Sur le territoire 1, le chargé d'animation territorial juge les jeux d'acteurs « pas trop compliqués » notamment en l'absence de MDE et de Plie. Les principaux acteurs du SPE avec qui il est en contact sont les quatre agences locales de Pôle emploi, la mission locale, Cap emploi, les ETT, les relais emploi des communes, et les accompagnateurs locaux d'insertion du Conseil départemental. Il intègre également deux relais de service public dont une part de l'activité concerne l'emploi et les développeurs de l'apprentissage qu'il associe à certaines réunions.

#### **Coordonner des acteurs publics**

En complément aux activités de contrôle de gestion, sur le territoire 1, le chargé d'animation territorial organise différentes activités pour coordonner les acteurs publics. Ces activités concernent des actions ponctuelles sur des dispositifs particuliers ou des réunions qu'il organise régulièrement pour rassembler les acteurs publics.

*« Nous on a les quatre directeurs de Pôle emploi, parce que là dans les autres instances, je n'ai qu'un représentant de Pôle emploi. Donc moi je veux régulièrement avoir les quatre en face pour qu'on définisse comment on travaille sur ce territoire. J'ai la Mission Locale, j'ai Cap Emploi, les techniciens de la Région, donc les CTEF et les directeurs de la formation continue, j'ai les délégués du préfet pour la politique*

de la Ville, parce qu'autant qu'ils participent aux réunions, et j'ai les collègues du Conseil départemental, donc des trois territoires, les trois responsables d'insertion. Donc du coup c'est un groupe technique orientation-emploi-formation, où l'on essaye, une fois par trimestre, de donner des éléments d'actualité sur les dispositifs, parce que les techniciens, notamment du département, de la Mission Locale, n'ont pas nécessairement les informations sur tout ce qui passe, l'évolution, les lois professionnelles, donc... On a un temps d'information, et ensuite on échange sur les projets du territoire et quels sont les projets sur lesquels on y va ensemble. » (Chargé d'animation territoriale Direccte).

Les acteurs (publics mais aussi parapublics) nous le présentent comme ayant un rôle structurant sur le territoire. Si le rôle de coordination est inhérent à la fonction, il semble occuper celle-ci d'une manière spécifique en ayant une implication très forte en matière de développement économique. Son ancienneté à ce poste (supérieure à 20 ans) n'y est pas étrangère ainsi que la proximité de son bureau avec celui du sous-préfet, ce qui le conduit parfois à assurer la fonction de chargé de mission emploi de la sous-préfecture – une fonction qui n'est pas dans ses attributions.

« Je trouve que c'est intéressant, c'est pour ça que je le revendiquais, de rester en sous-préfecture, bon après si je dois aller [dans les locaux réunifiés de la Direccte], je garderai le [contact] bon parce que moi le sous-préfet, je le vois toutes les semaines, et je veux garder ça, parce qu'à la fois... C'est plein d'ambiguïtés aussi, parce que du côté de ma hiérarchie, on dit : je ne suis pas un agent du sous-préfet. Hors, le sous-préfet me sollicite et très sincèrement, ça augmente ma charge de travail. C'est-à-dire qu'il me sollicite euh, voilà. Dès qu'il va quelque part, il a besoin que je lui fasse une note, et ça fait partie de mon boulot. Quelque part, je serais dans mon bureau à la Direccte, je ne serais pas sollicité, je n'aurais pas ça à faire. Mais d'un autre côté, je n'aurais pas les informations en amont. Quand il me donne les informations sur les permis de construire, enfin, les négociations, en amont, moi du coup j'ai accroché la collectivité et je dis maintenant, avec Pôle emploi, on va voir l'entreprise. Donc c'est un rôle un peu particulier. » (Chargé d'animation territoriale Direccte).

### Quelles possibilités pour travailler avec les acteurs privés ?

Une des caractéristiques du territoire 1 est l'implantation de nombreuses agences d'emploi,

considérées depuis 2005 comme membres du service public de l'emploi. En raison de leur important volume d'activité, notamment concernant les emplois non ou peu qualifiés, tenter de travailler avec ces acteurs est un objectif important pour l'agent de la Direccte. Cependant, en raison du caractère privé de ces structures et de l'absence du levier financier, ce sont d'autres modalités de travail en commun qu'il faut mettre en œuvre, ce qui n'est pas sans poser de difficultés.

« On n'a pas encore trouvé, à mon avis, le bon mode de collaboration... Enfin, collaboration... équilibrée et organisée avec l'intérim. À la fois, on a un territoire où on a, notamment dans la logistique, un fort recours à l'intérim. À la fois les entreprises ont peu de visibilité, je pense aussi que on a des structures logistiques peu équipées en RH, donc parfois on externalise la gestion, on gère les cartons comme on gère les hommes hein ? »

Ces modes de collaboration sont d'autant plus difficiles à trouver qu'il existe des formes de concurrence entre ETT mais également entre ETT et Pôle emploi (ou ses co-traitants).

« Mais il faut qu'on l'explique encore que l'intérim et Pôle emploi peuvent être complémentaires, sans forcément les opposer. Alors je pense que là, il y a encore un travail à faire. Les modes de collaboration fonctionnent, après euh... Moi je trouve que la difficulté, c'est que l'intérim – mais c'est logique aussi – est intéressée sur les modes de collaboration avec le SPE, soit quand ils ont des difficultés de sourcing, soit quand le marché commence à se tendre – ce qui n'est pas le cas actuellement. Ils sont aussi dans des périodes de très grosse concurrence, parce que les coefficients ont quand même sacrément baissé [...]. Mais sinon pour nous l'intérim, le seul interlocuteur qu'on peut avoir, c'est FAF. TT. Parce qu'en dehors de ça, je ne me vois pas, moi agent public, dire : ben Manpower, je travaille avec eux, Adecco je travaille pas avec eux, je veux dire... C'est un marché concurrentiel et dès qu'on les met autour de la table, eh bien il ne se dit plus rien. Parce qu'ils vont pas non plus se dévoiler... »

Certaines agences d'intérim mentionnent toutefois l'importance de la Direccte dans l'animation économique du territoire, sans que leurs propos soient contradictoires avec le constat dressé par l'animateur territorial.

### Prendre part ou impulser des projets structurants

Au regard de la légitimité de la Direccte, sa présence au sein d'un projet mêlant plusieurs acteurs au sein d'un territoire est un gage de crédibilité. Il existe sur ce

territoire une grappe d'entreprises constituée autour de l'activité logistique. Différents acteurs de l'emploi prennent part à cette activité aux côtés des entreprises dont la Direccte. Il s'agit d'un lieu important de discussion entre les différents acteurs. Bien que le contenu des échanges soit parfois cannibalisé par le caractère commercial de cette instance (« *Les gens ils sont surtout là pour faire du business* » (Chargé d'animation territoriale de la Direccte)), elle parvient, particulièrement sur certains thèmes comme la sécurité, à mobiliser un grand nombre et une grande diversité d'acteurs.

Toujours dans le domaine de la logistique, la Direccte impulse un projet de GPECT. Elle dispose déjà d'une expérience en matière de GPECT puisqu'elle a coordonné un tel dispositif dans le secteur textile au cours des années précédentes. Si la Direccte joue un rôle déterminant en étant à l'origine de ce projet, elle a accepté de le lancer malgré les difficultés pressenties en raison de la participation des acteurs déjà organisés. « *Mais bon du coup, les OPCA et le Pil'es ont dit : ok, on est intéressés, s'il y a une démarche initiée un peu État/Région, donc là par rapport à ça on s'est mis d'accord État/Région, donc moi j'ai contribué fortement à écrire un appel à proposition, c'est ce que j'étais en train de dépouiller hier, auprès de 13 cabinets pour nous accompagner dans la structuration de la démarche. C'est-à-dire qu'on a identifié un peu trois phases : première phase de structuration de la démarche : comment on travaille avec le Pil'es et trois OPCA, parce que faire travailler trois OPCA ensemble c'est pas si simple que ça. L'État et la Région, comment on travaille ensemble sur un projet territorial, avec qui, quel mode de gouvernance, quel périmètre pour faire quoi ? Après une fois qu'on se sera mis d'accord, si je puis dire, et qu'on aura fait valider cela par nos instances, une phase un peu de diagnostic partagé et de définition des principaux enjeux et ensuite une fois qu'on aura priorisé les enjeux, une phase de plan d'action. C'est-à-dire la phase deux c'est 2015, et la fin c'est 2016, 2017, on est sur des projets un peu sur la durée.* »

Y participent les intermédiaires publics, les OPCA, la grappe d'entreprises logistique (GEL), Pôle emploi, la mission locale, etc. Il a été très difficile d'évaluer la portée de ces travaux, au-delà du partage d'informations. Ce sont davantage les difficultés de cette instance qui nous a été décrites par les différents acteurs que son dynamisme. Néanmoins, le projet n'en est qu'à ses débuts et il paraît difficile d'en tirer d'ores et déjà des conclusions.

L'agent sur le territoire 2 ne dispose pas d'un champ d'intervention aussi étendu. Un strict partage du travail est instauré entre l'UT et la préfecture. Pour la Direccte, le représentant politique de l'État sur le territoire reste le préfet et c'est à lui qu'il reviendrait d'assumer une fonction d'animation territoriale. Pour cette UT, l'objectif consiste avant tout à veiller à la bonne application des mesures pour l'emploi à travers les structures qui reçoivent les subsides de l'État ou des conventionnements (secteur de l'IAE). Sa vision du territoire est portée par une mission de service public qui doit jouer sur le double registre de la neutralité et de l'équité dans ses interventions en direction des territoires. Plus qu'une animation territoriale, la Direccte cherche plutôt à impulser une dynamique partenariale autour des structures pour lesquelles elle dispose d'un levier financier. C'est ainsi qu'à son initiative elle tente de réunir l'ensemble du réseau des missions locales toutes les 6 semaines.

### **Être l'intermédiaire des intermédiaires pour renforcer l'attractivité du territoire**

La Direccte n'a pas d'activité d'intermédiation au sens strict. Elle n'a pas de contact direct avec les demandeurs d'emploi. Les politiques impulsées à destination de ces populations le sont à travers les objectifs de politique d'emploi dont la Direccte assure le suivi et plus largement à travers l'animation des différents acteurs de l'emploi. Elle est cependant en contact avec les entreprises. C'est pour les satisfaire au mieux qu'elle tente de « mettre en ordre de bataille » les intermédiaires. C'est notamment le cas sur le territoire 1.

### **Canaliser les intermédiaires pour répondre aux entreprises**

Sur le territoire 1, l'animateur territorial insiste sur l'importance d'échanger mutuellement de manière récurrente les informations (difficultés et projets de recrutement) dont ils disposent au sujet des entreprises avec les quatre agences Pôle emploi. Ces échanges ont notamment pour but d'informer Pôle emploi des enjeux de plus long terme concernant les entreprises du territoire.

« *Moi je fais en sorte de dire à Pôle emploi... Je fais de la médiation en disant à Pôle emploi aussi : il y a ces enjeux de recrutement, mais, à côté, voilà globalement les enjeux de l'entreprise. Parce que souvent, c'est un peu la difficulté de Pôle emploi, enfin c'est pas la difficulté, c'est qu'eux ils ont une vision : j'ai des offres, du coup, je mets des gens en face. Moi j'essaye, en discutant avec les entreprises aussi, de connaître un peu mieux leur*

*stratégie, ou des collègues qui les connaissent, pour voir cette entreprise, où elle en est, comment elle va évoluer, et quelles sont aussi les perspectives. On a par exemple deux, trois entreprises en développement, j'ai dit à Pôle emploi, je leur ai fait connaître ces entreprises-là, entre guillemets, en disant : il faut très bien les servir, il faut avoir une offre de service + + +, même si globalement vous les trouvez un peu... entre guillemet chiants, au début, mais parce que derrière il y a des perspectives de développement et qu'à terme, on s'y retrouvera. Voilà. Alors que Pôle emploi va dire : j'ai trois offres, je traite trois offres dans cette entreprise-là comme dans n'importe quelle entreprise lambda. Non, il y a d'autres enjeux. »*

Un certain nombre des contacts que les entreprises prennent avec la Direccte visent à faire part de leurs difficultés de recrutement. Pour le chargé d'animation territoriale, ceci s'explique notamment par les difficultés des entreprises à identifier le bon interlocuteur.

*« Mais à un moment donné, quand on a une entreprise qui cherche à recruter, elle se dit : je m'adresse à qui ? Et c'est vrai que jusqu'à présent, sur ce territoire-là, un de mes soucis aussi, c'est de dire : dès qu'on a une approche entreprise, qui vient voir les représentants de l'État, les collectivités, on dit : il y a une seule entrée unique, c'est Pôle emploi. Moi je vais avec Pôle emploi dans l'entreprise, ensuite Pôle emploi travaille et diffuse l'offre auprès de l'ensemble des acteurs. C'est la commande pour que ce soit visible. Mais dès qu'on voit qu'on a deux ou trois interlocuteurs auprès d'une entreprise, l'entreprise en face elle nous dit : attendez monsieur, moi je n'y comprends plus rien, je fais quoi là-dedans ? En plus chacun va essayer de vendre son dispositif. »*

Pour lui, l'important est de parvenir à rendre le territoire attractif auprès des entreprises privées orientant son activité vers le développement économique du territoire. Ne pouvant faire reposer l'attractivité sur des aides financières (« *Moi je leur dis, si vous venez pour de l'argent je ne peux rien vous proposer de mieux que mes voisins* »), il présente comme un facteur d'attractivité la collaboration entre les acteurs du territoire et surtout la bonne organisation du service public de l'emploi, c'est-à-dire une organisation où chacun joue sa partition au mieux pour servir les entreprises. Pour améliorer ce service, il faudrait selon lui « rationaliser et simplifier le service public de l'emploi ». Dans la mesure où il n'a aucune prise sur l'architecture institutionnelle, il cherche autant que possible à canaliser les interventions des autres structures. Il intervient donc pour mettre en avant

Pôle emploi en tant que guichet unique auprès des employeurs et veille à ce que la mission locale ne fasse pas de la prospection seule.

Il cherche également à convaincre Pôle emploi de partager ses ressources en matière d'offres d'emploi et de formation pour ne pas aviver de tensions avec les autres opérateurs et mobilise les dispositifs d'adaptation au poste de travail. Il y a dans cette approche une composante normative forte qui consiste à distinguer les organismes légitimes à faire partie du Service public de l'emploi des autres et à chercher à organiser l'activité des premiers. Nous avons ainsi perçu un manque de soutien apporté à des structures jugées concurrentes du service public de l'emploi, notamment les relais emploi municipaux.

Cette stratégie du « chef de file » semble effectivement appliquée par Pôle emploi, un directeur nous donnant un exemple qu'il juge significatif.

*« Par exemple, sur le commerce on vient de monter un dernier recrutement qui vient de se faire qui est New Orleans coffee, 32 recrutements, 31 de Pôle emploi. Vous avez pu voir [Directrice Cap emploi] qui vous a parlé, après c'était un nouveau sur le territoire, j'ai d'abord intégré ce partenaire, j'ai regardé comment il travaillait, ensuite je fais venir le partenaire derrière. On les a d'abord regardé travailler – comment ils recrutaient – puis on a dit, vous auriez pas des places pour du personnel handicapé ? – Ben oui. Donc [Cap emploi] en a placé trois. Bon, on les avait aussi en fichier. Mais on a pu monter des opérations avec l'Agefiph et puis avec la mission locale, on était content. Donc 32 recrutements, 31 Pôle emploi avec derrière des partenaires, ensuite, mais d'abord au démarrage des orientations Pôle emploi. C'est une grosse réussite, on va le valoriser celui-là. »* (Directeur de l'agence de Pôle emploi B).

La stratégie semble érigée au rang de procédure. En retour, le directeur de l'agence de Pôle emploi B, reconnaît le travail réalisé par l'animateur territorial de la Direccte en ce qui concerne l'accès aux employeurs et l'apport de cette collaboration :

*« [Les personnes que je n'aurais pas rencontrées sans lui ce sont] les grandes entreprises et différents acteurs. Il a un respect des différents acteurs privés et publics, il est l'animateur territorial, c'est son poste d'ailleurs. Il est très fort à tous les niveaux : il connaît les entreprises, il connaît les partenaires institutionnels, il connaît tous les aspects de formation, les compétences rattachées. Quand vous discutez avec lui, vous savez exactement le niveau de diplôme ou de formation ou de qualification pour tel ou tel secteur d'activité.*

*Donc il met tout en lien avec tout ce qui est droit social parce qu'il passe son temps dans le social, donc il a une connaissance sur l'emploi, la formation initiale ou continue qui est exceptionnelle et qui est certainement liée à son poste, certes, mais à sa personne. »* (Directeur de l'agence de Pôle emploi B).

Les interventions de l'animateur territorial de la Direccte sont orientées par la volonté de faire de Pôle emploi l'ordonnateur du service public de l'emploi local, vision contestée par certains acteurs.

### **Le rôle spécifique de la mobilisation de la formation**

Dans la mesure où il ne peut proposer des aides supplémentaires aux entreprises, il tente de renforcer l'attractivité du territoire en mobilisant la formation professionnelle.

*« Ce que je comprends, si vous voulez, c'est que sur la partie type [Entreprise de textile de luxe qui vient de relocaliser une partie de sa production sur le territoire], on a des métiers très spécifiques, on n'a pas des gens qui ont ces qualifications-là. Et nous, on a tout intérêt à dire : on peut vous former des gens et même des demandeurs d'emploi sur ces métiers-là. Donc on propose des mesures de formation, sachant qu'eux, après, vont s'adosser à des organismes de formation spécifiques, voire, leurs formateurs internes... »* (Chargé d'animation territoriale, Direccte).

Dans ces propos également, la formation est mobilisée pour s'ajuster aux demandes des entreprises. Les pouvoirs publics justifient en partie cet effort de financement par les possibilités que leur offre cet outil de modifier – même à la marge – les publics sélectionnés pour être formés et recrutés. L'animateur territorial de la Direccte donne ainsi l'exemple d'une entreprise à qui il a été demandé de sélectionner un certain nombre de femmes en échange d'un financement de formation.

*« Bon là on leur a proposé la POE, parce qu'il y avait de la formation essentiellement sur le poste, parce que ce sont des postes très spécifiques. Donc on leur dit : voilà, la POE, est-ce que... On essaye aussi, bon on est sur un territoire où on a à peu près 54 ou 55 % de public féminin dans la DEFM, donc on leur a dit : est-ce que vous êtes prêts à prendre des femmes, est-ce que c'est possible ? Ils ont dit oui, alors on y va plein pot. »* (Chargé d'animation territoriale, Direccte).

Cet exemple permet de mettre en évidence le rôle joué par la Direccte : il est un intermédiaire entre les intermédiaires ou, autrement dit, l'intermédiaire des politiques d'emploi en vue d'améliorer le travail des intermédiaires entre offres et demandes d'emploi pour que ceux-ci mobilisent au mieux les dispositifs existants.

Pour des raisons déjà indiquées, le territoire 2 est davantage en retrait sur les questions relatives au développement économique, à l'attractivité du territoire et à l'implantation des entreprises estimant qu'il s'agit de là de prérogatives préfectorales. En revanche, il lui arrive aussi de jouer les intermédiaires d'intermédiaires pour favoriser l'accès des demandeurs d'emploi du territoire au marché du travail. C'est ainsi que la directrice du travail a déployé toute une action auprès des CFA du département pour les rapprocher du réseau des missions locales et inciter les jeunes à obtenir une qualification professionnelle. Après un long travail de sensibilisation des CFA, au départ peu enclins à accueillir des jeunes en difficultés, elle a pu construire un partenariat obtenant des CFA un engagement sur le nombre de jeunes qu'ils doivent accueillir chaque année et une obligation pour les missions locales de préparer ces jeunes « de manière à ce qu'ils se maintiennent bien dans ces CFA pour acquérir une qualification ». ■

## FICHE 14

## SOLIDARITÉS NOUVELLES FACE AU CHÔMAGE

« Fondée en 1985 à l'initiative de Jean-Baptiste de Foucauld, Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC) est une association loi 1901 qui propose à des chercheurs d'emploi un soutien humain personnalisé, grâce à un réseau d'accompagnateurs bénévoles à travers toute la France ». Voici comment se présente SNC sur son site web. L'association compte aujourd'hui 165 « groupes de solidarité », qui rassemblent localement 2 200 accompagnateurs. Elle déclare suivre 3 500 personnes en permanence.

Au moment de l'enquête, le département où le territoire 2 est situé était le seul en Île-de-France où n'existait aucun groupe SNC. Mais un groupe de nature spécifique, interne à une entreprise, était néanmoins en cours de création, précisément sur le territoire. Cette initiative, dont le directeur de l'agence locale Pôle emploi s'est fait l'écho auprès de nous, nous a conduit à aller enquêter. Nous avons donc réalisé un entretien avec la personne chargée de cette initiative à SNC. Nous avons par ailleurs rencontré plusieurs accompagnants de groupes parisiens SNC « classique », ainsi qu'un responsable national de l'association. Il n'existait par contre pas de groupe SNC directement ou indirectement lié au territoire 1. Nous y avons réalisé un entretien avec une autre association d'aide aux chômeurs, mais nous avons jugé qu'il ne s'agissait pas là d'un « équivalent fonctionnel » à SNC. Elle n'est donc pas incluse dans cette fiche.

### Un acteur tourné vers les demandeurs d'emploi

Le positionnement de SNC est clair : son objectif est de proposer un accompagnement aux demandeurs d'emploi (que l'association préfère qualifier de « chercheurs d'emploi »). Il s'agit donc d'aider un public *au chômage* à en sortir. Ce public est d'abord reçu dans des permanences d'accueil (tenues généralement dans des maisons des associations, des maisons de quartiers ou des centres socio-culturels, plus rarement dans des maisons de l'emploi), puis orienté vers les groupes. Au sein du public des demandeurs d'emploi, pas de ciblage explicite. « *Il n'y a pas de profil ; ce sont les gens qui en font la demande* » indique la personne chargée de l'initiative sur le territoire 2, qui est par ailleurs responsable d'un groupe SNC parisien. Pour autant, elle concède qu'il est de fait assez rare que des jeunes débutants soient accompagnés par SNC, l'association

n'étant selon lui pas adaptée à cette catégorie : « *les gens qui n'ont pas de passé, c'est plus difficile ; on a du mal à cerner avec eux ce qu'ils veulent vraiment ; ils ont plus de mal à vouloir ; alors que les gens, qui ont déjà de l'expérience, ils savent ... on peut déterminer avec eux, s'ils souhaitent continuer dans ce qu'ils savent faire ou s'ils souhaitent se reconverter* ». Ceci est bien sûr à lier au modèle d'intermédiation mis avant par SNC, nous y reviendrons plus loin. Il existe également d'autres catégories pour lesquelles l'association estime que son accompagnement n'est pas adapté et qu'elle filtre au niveau des permanences d'accueil : « *les gens, dont la priorité n'est pas de chercher un métier, mais peut-être de régler les problèmes psychologiques* », « *les sans-papiers* », « *les gens, qui ne parlent pas du tout le français* », catégories qui sont aiguillées vers des associations « *qui savent mieux faire* ». Au-delà de cela, il est fait état d'une grande diversité de profils, tant en termes de niveau de qualification que d'âge, bien que SNC ne produise pas de statistique à ce niveau. Une question importante est de savoir comment SNC touche son public. Là aussi les statistiques font défaut. Mais, si elles n'existent pas au niveau de niveau de SNC dans son ensemble, l'analyse des bilans annuels d'une des quatre permanences parisiennes sur les trois dernières années donne cependant quelques indications intéressantes, même si les catégories ne sont guère homogènes d'une année sur l'autre : le réseau associatif, le bouche-à-oreille et les maisons de l'emploi semblent des vecteurs importants, tandis que le public vient assez marginalement de Pôle emploi. Notons dans ce dernier cas, il s'agit bien sûr d'une orientation informelle : Pôle emploi ne « prescrit » pas d'accompagnements SNC, même s'il existe - nous y reviendrons - une convention de partenariat entre Pôle emploi et SNC. Ceci n'empêche pas que, dans le cadre d'opérations locales ponctuelles, les agences de Pôle emploi peuvent être mobilisées pour envoyer des demandeurs d'emploi, comme cela a été le cas dans la création d'un groupe SNC au sein d'une entreprise du territoire 2, opération sur laquelle nous reviendrons plus loin.

SNC ne collecte pas d'offres d'emploi. Par contre, l'association finance des « emplois solidaires » (un peu plus d'une centaine en 2013), qui prennent la forme de contrats de travail à temps plein ou à temps partiel conclus pour une durée de 6 mois (éventuellement renouvelable) entre une personne accompagnée par

SNC et l'une des associations ou organisation sans but lucratif partenaire de l'opération (une centaine).

### **Un modèle économique essentiellement fondé sur le bénévolat**

SNC s'appuie avant tout sur un réseau de bénévoles. L'association compte en particulier parmi ses membres une proportion importante de retraités, qui lui consacrent souvent une grande partie de leur temps. Elle ne reçoit pas de subvention publique, conformément à la philosophie de son fondateur, Jean-Baptiste de Foucauld, qui ne souhaitait pas être dépendant de l'État. Le financement de son fonctionnement passe donc exclusivement par des dons (l'association déclare un peu moins de 4 000 donateurs) et des opérations caritatives. L'association ne compte que 10 permanents, tous employés au secrétariat national, et les sommes reçues servent essentiellement à financer les « emplois solidaires ». Ces « emplois solidaires » sont rémunérés à hauteur de 115% du SMIC et peuvent soit être entièrement pris en charge par SNC, soit être adossés à un contrat aidé. Dans ce dernier cas, SNC complète la rémunération du bénéficiaire pour atteindre ce niveau (un engagement de subvention est signé par SNC au profit de l'employeur).

### **Une intervention qui relève *a priori* plus du coaching que du placement**

SNC ne fait en théorie pas de l'intermédiation au sens strict, dans la mesure où, nous l'avons vu, elle ne collecte pas d'offres d'emploi, exception faite des « emplois solidaires ». Dans ce dernier cas, des accompagnés SNC sont directement mis en relation avec des associations partenaires, et il y a donc bien intermédiation au sens strict ; mais ceci ne concerne qu'une toute petite partie du public SNC. Le modèle d'intervention mis en avant par l'association est tourné vers les demandeurs d'emploi. Il s'agit d'intermédiation au sens large dans la mesure où ce travail d'accompagnement est fondé sur une représentation du marché du travail et des pratiques de recrutement des entreprises. Pour autant, l'association est vraiment centrée sur l'écoute des accompagnés et, si les accompagnants ont la possibilité de suivre des formations aux techniques de recherche d'emploi, il n'y a semble-t-il pas de volonté de mettre en avant une représentation faisant référence. De fait, c'est l'expérience antérieure des accompagnants et les échanges qu'ils ont entre eux au sein des groupes

locaux qui apparaissent comme les plus structurants des représentations du marché du travail qu'ils mobilisent dans leur activité d'accompagnement.

Dans l'accompagnement SNC, la dimension soutien psychologique est très importante. « *L'objectif, moi je le formule comme cela : remédier à la sollicitude du chercheur d'emploi* » nous dit le responsable de groupe rencontré. « *Créer la confiance* » tel semble être la philosophie de l'association, qui met en avant un « *soutien humain personnalisé* » dans sa communication. « *Ils [les accompagnés] ont besoin d'être aidés par des gens qui sont bienveillants et qui ne jugent pas* » ajoute le responsable de groupe.

L'accompagnement est systématiquement fait par un binôme de bénévoles SNC. L'objectif est de « *faire l'accompagnement à deux pour avoir deux regards, pour ne pas créer une relation de dépendance entre l'accompagné et ses accompagnateurs puisqu'ils sont deux et qu'ils ont des regards et des points de vue différents* » (responsable de groupe). Les groupes locaux sont également un élément important de la « *méthode SNC* » : ils se réunissent tous les mois et permettent aux accompagnants d'échanger sur leurs difficultés, de se conseiller mutuellement et mettre en commun leurs réseaux. L'attribution des personnes à accompagner et la constitution des binômes (qui tournent) se fait également lors de ces réunions. Les binômes rencontrent individuellement chacune des personnes qu'ils accompagnent, et ce dans un lieu « neutre ». Il y a de ce point de vue deux écoles : certains rencontrent les accompagnés dans des structures type maison de associations, d'autres préfèrent les cafés. Pour ce qui est de régularité des rendez-vous, il n'y a pas de règle : ils peuvent être fréquents en début de parcours (toutes les semaines par exemple), puis s'espacer une fois un programme d'action défini. Quant à la durée, là encore pas de règle : l'accompagnement peut *a priori* continuer jusqu'à la personne soit stabilisée dans un emploi et/ou juge que cela n'est plus pertinent.

Le réseau est une dimension essentielle de l'accompagnement. D'abord, parce que les bénévoles SNC forment eux-mêmes un vaste réseau, au-delà des groupes locaux, et se mobilisent mutuellement dans le cadre de leur accompagnement. Ensuite, et surtout, parce que la sociologie des membres de l'association fait que les bénévoles sont en moyenne dotés d'un capital social important et qu'ils n'hésitent pas à mobiliser leurs relations en faveur des personnes qu'ils accompagnent. La mobilisation des réseaux peut avoir

pour finalité d'aider à l'orientation professionnelle, mais elle a aussi souvent - de fait - une dimension *placement*. En effet, même si l'objectif affiché de l'intervention des bénévoles de SNC n'est pas placer les personnes, mais de les accompagner dans une démarche personnelle, la mobilisation de leurs réseaux aboutit fréquemment à leur trouver, directement ou indirectement, un emploi.

### **Un déploiement territorial dépendant de la sociologie de l'association**

SNC est actuellement présente dans 70 départements. Cela a été précisé plus haut, au moment de l'enquête, le département où le territoire 2 était situé était le seul en Île-de-France où n'existait aucun groupe SNC.

Cela peut *a priori* paraître étonnant compte tenu du niveau très élevé de chômage dans ce département. Mais cela reflète simplement la sociologie particulière des accompagnants SNC, qui appartiennent en moyenne à des catégories socio-professionnelles élevées et résident dans des zones plus favorisées en termes d'emploi. Pour autant, des personnes du département en question sont régulièrement accompagnées par l'association, mais par des groupes de départements voisins, et notamment parisiens. Cette disjonction spatiale entre accompagnants et accompagnés réduit de fait le public potentiel de SNC et engendre des contraintes de mobilité pour les personnes qui se tournent vers des groupes éloignés de leur domicile. Mais elle permet également à ces personnes d'accéder à des territoires plus favorables à l'emploi.

Une manière de pénétrer ce département est pour l'association de susciter la création de groupes particuliers, internes aux entreprises. Comme mentionné plus haut, c'est un groupe de cette nature qui nous a conduits à enquêter sur l'association, le directeur de l'agence locale Pôle emploi s'en étant fait l'écho auprès de nous. La création de ce groupe s'est appuyée sur un événement citoyen annuel organisé au sein de cette grande entreprise française à l'envergure internationale. Comme dans les autres groupes de même type, l'idée est de mobiliser des salariés volontaires de l'entreprise pour l'accompagnement, qui a dès lors lieu, pour des raisons de commodité, dans les locaux de l'entreprise. Au moment de l'enquête, le groupe en question était trop jeune pour que l'on puisse déterminer le caractère fructueux ou non de cette greffe territoriale.

Pour autant, le déroulement de l'opération nous apparaît tout à fait intéressant du point de vue des relations que SNC peut entretenir avec le SPE. L'agence locale Pôle emploi a été mobilisée pour sélectionner des demandeurs d'emploi et tous les acteurs impliqués semblent satisfaits de cette coopération. Mais c'est semble-t-il seulement à cette occasion que le directeur de l'agence Pôle emploi a découvert SNC. Si, du fait de la personnalité de son fondateur et du nombre important de personnes gravitant ou ayant gravité dans le champ des politiques d'emploi parmi ses membres, SNC bénéficie d'une certaine notoriété auprès des pouvoirs publics, elle apparaît au niveau local encore mal connue par les acteurs de l'emploi et de la formation.

### **Des liens en construction avec les acteurs locaux et Pôle emploi**

Pour autant, le constat est ici en partie dépendant des spécificités des territoires étudiés, où SNC n'est pas, ou peu, implanté. Une enquête interne menée en 2015 indique en effet que, là où l'association est présente, 70 % des groupes locaux déclarent avoir des relations avec des institutions du SPE, particulièrement avec les missions locales et les maisons de l'emploi, relations qui sont parfois formalisées par une convention de partenariat. La mise à disposition de locaux, l'animation d'ateliers par SNC et la participation à des manifestations communes semblent les motifs les plus courants de coopération. Les relations avec les municipalités semblent, elles aussi, fréquentes : dans l'enquête, les trois quarts des groupes déclarent avoir des contacts avec le maire de la commune, ses adjoints ou les chargés de l'emploi ou des affaires sociales. Mais l'enquête indique également que « les villes ayant mis en place des cellules emploi peuvent voir chez SNC une forme de concurrence » et que « *d'autres se méfient de la volonté d'indépendance de l'association qui ne demande pas de subventions* ».

Les relations avec Pôle emploi existent mais elles sont largement informelles et dépendent beaucoup du directeur de l'agence locale. Une convention de partenariat a été signée en juillet 2014 au niveau national et vise notamment à développer la coopération au niveau local. Pôle emploi s'y engage à « *faciliter les contacts entre les représentants locaux de Solidarités Nouvelles face au Chômage, et les directeurs et agents de Pôle emploi* », en organisant des rencontres « *en vue de nouer des partenariats de terrain* ». Pôle emploi s'y engage également à apporter à l'association « les

*informations susceptibles de contribuer à la mise en place des emplois solidaires* » (éligibilité de l'emploi créé au regard des aides à l'emploi). Mais il est bien précisé que la convention s'inscrit « *dans une logique de complémentarité, et non dans une logique de prescription ou d'intermédiation* ». Si, d'un côté, Pôle emploi prévoit de « *faciliter l'accès, au sein de ses agences locales, aux informations relatives aux coordonnées et aux activités de SNC* » et, de l'autre, SNC « *se propose d'apporter, dans la limite de ses moyens et compétences, et en veillant à la qualité de son intervention, un accompagnement aux chercheurs d'emploi volontaires venant par le canal Pôle emploi* », les flux de demandeurs d'emploi de Pôle emploi vers SNC conservent une dimension totalement informelle. Très formalisée est par contre la présence de SNC au sein des « *Comités de liaison et amélioration de l'offre de service à Pôle emploi* ». L'association est ainsi citée dans l'instruction du 18 janvier 2012 comme l'une des cinq « *"association de chômeurs"* actuellement recensées au plan national », les autres étant AC !<sup>100</sup>,

l'APEIS<sup>101</sup>, la CGT-Chômeurs et le MNCP<sup>102</sup>. Ces comités, qui ont été créés à la suite des mouvements de chômeurs et précaires de l'hiver 1997-1998 par la loi Aubry de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, ont été refondés en 2009, date à laquelle SNC les a rejoints. L'association y joue un rôle important dans le cadre de leur réorientation vers la « *co-construction* » et la « *co-production* » (termes de l'instruction de 2012). Moins revendicative que les « *autres* » associations de chômeurs (SNC n'est d'ailleurs pas à proprement parler une association de chômeur, même si la « *citoyenneté des chômeurs* » a toujours été au cœur son discours<sup>103</sup>), ses interventions correspondent souvent parfaitement à l'esprit que Pôle emploi souhaite donner à ces comités.

SNC est particulièrement active au sein du comité de liaison national de Pôle emploi et cherche à développer sa présence dans les comités départementaux. Actuellement, l'association participe aux comités de liaison dans un peu plus de la moitié des départements où elle est présente. ■

100. *Agir ensemble contre le Chômage.*

101. *Association Pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des chômeurs et travailleurs précaires.*

102. *Mouvement National des Chômeurs et Précaires.*

103. *Cf. notamment l'article de Jean-Baptiste de Foucauld, « Une citoyenneté pour les chômeurs », dans Droit social, n° 7/8 Juillet Août 1992.*

# RÉFÉRENCES

**Amnyos et Ires (2014)**, « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) », *Document d'étude de la Dares*, n° 187.

**Beaud S. (1996)**, « Stage ou formation ? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 67, pp. 67-89.

**Benarrosh Y. (2000)**, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, n° 81, p. 9-26.

**Berhuet S., Tuchsirer C. (2015)**, « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 118.

**Bessy C. et Eymard-Duvernay F. dir. (1997)**, *Les intermédiaires du marché du travail*, Cahier 36 du Centre d'études de l'emploi, PUF

**Bezes P. (2005)**, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n° 4, pp. 431-450.

**Bezes P., Lidec P. Le (2011)**, « L'hybridation du modèle territorial français. », *Revue française d'administration publique*, n° 136, pp. 919-942.

**Clément G. (2013)**, « Les contradictions des réseaux de l'insertion par l'activité économique », XIII<sup>e</sup> rencontres du réseau interuniversitaire de l'économie sociale et solidaire, Angers, 2013.

**Cosson A. (2015)**, « Construire son autonomie sous contrainte : les directeurs de parcs nationaux entre desserrement et resserrement du verrou de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4.

**De Barros F. (2001)**, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, vol. 14, no 53, pp. 117-144.

**Drapier C., Jayet H. (2002)**, « Les migrations des jeunes en phase d'insertion professionnelle en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, pp. 355-375.

**Duran P., Thoenig J.-C. (1996)**, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

**Duru-Bellat M. (2006)**, *L'inflation scolaire : Les désillusions de la méritocratie*, Editions du Seuil, République des Idées, coll. « La République des Idées », 2006, 106 p.

**Epstein R. (2005)**, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, pp. 96-111.

**Epstein R. (2015)**, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, Vol. 65, n° 2, pp. 457-482.

**Eymard-Duvernay F. (2008)**, « Justesse et justice dans les recrutements », *Formation emploi*, n°102, jan-mars, p. 55-70.

**Eymard-Duvernay F. (dir.) (2012), Benarrosh Y., de Larquier G., Marchal E., Remillon D. (coord.)**, *Épreuves d'évaluation et chômage*, Octares, Toulouse.

**Eymard-Duvernay F. et Marchal E. (1997)**, *Façons de recruter - Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Métailé, Paris.

**Fondeur Y., Tuchsirer C. (2005)**, *Internet et les intermédiaires du marché du travail*, Rapport de recherche de l'Ires pour l'ANPE, 108 p.

**Forté M., Monchatre S. (2013)**, « Recruter dans l'hôtellerie-restauration : quelle sélectivité sur un marché du travail en tension ? », *La revue de l'Ires*, n° 76, pp. 127-150.

**Fretel A. (2013)**, « La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination », *Revue française de socio-économie*, n° 11, p. 55-79

**Fretel A., Tuchsirer C., Vivés C. (2014)**, « Diversité et dynamiques du paysage des intermédiaires du marché du travail », *Les rencontres de Pôle emploi*, 13 octobre, Paris

**Freyssinet J. (2004)**, *Le chômage*, La Découverte, coll. « Repères ».

**Garda J. (2012)**, « Mesure de l'accompagnabilité des chômeurs dans le cadre du dispositif d'orientation du RSA. Faire correspondre des biographies administratives et des pratiques d'insertion », XIII<sup>e</sup> journées internationales de sociologie du travail, Bruxelles, 25 janvier 2012.

**Garraud P. (2000)**, *Le chômage et l'action publique : le « bricolage institutionnalisé »*, L'Harmattan, Paris, coll. « Logiques politiques ».

**Gelot D., Nivellet P. (2000)**, « Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi », *Cahier travail et emploi, la Documentation française*.

**Lemistre P., Magrini M.-B. (2010)**, « Mobilité géographique des jeunes : du système éducatif à l'emploi », *Formation Emploi*, n° 110, pp. 63-78.

**Marimbert J. (2004)**, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, 2004, 50 p.

**Maurin E. (2004)**, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, Paris, coll. « La République des Idées ».

**Pelosse H., Claudon V., Fillion S., Danon M., Colonna d'Istria E. (2013)**, *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, rapport public, Inspection Générale des Finances et Inspection Générale des affaires sociales.

**Pillon J.-M. (2014)a**, « Un nouveau rôle pour Pôle emploi : évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, n° 117.

**Pillon J.-M. (2014)b**, *Les rendements du chômage : mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Thèse pour le doctorat en sociologie, Université de Paris X - Nanterre.

**Poupeau F.-M. (2013)**, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, n° 2, pp. 249-277.

**Rieucan G., Salognon M. (2013)**, « Le recrutement dans la grande distribution : des pratiques ajustées ? », *La revue de l'Ires*, n° 76, pp.45-69.

**Semenowicz P. (2015)**, *Les relations entre entreprises et insertion par l'activité économique*, Thèse de doctorat, Paris Est.

**Seneze J., Pascal P., Thiard P.-E., Saban A., Foucauld de J.-B. (2010)**, *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Inspection Générale des Finances.

**Sigaud T. (2015)**, « La mobilité géographique : ressource ou fragilité pour l'emploi », *Connaissance de l'emploi*, Centres d'Etudes de l'Emploi, n° 125.

**Vivés C. (2013)**, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, Thèse de doctorat en sociologie, Nanterre, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

**Vivés C. (2014)**, « Un enjeu au cœur des transformations du service public de l'emploi : externaliser le placement », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, n°110.

**Yankow J. (2003)**, « Migration, Job Change, and Wage Growth: A New Perspective on the Pecuniary Return to Geographic Mobility », *Journal of Regional Science*, vol. 43, n° 3, pp. 483-516.





2

# DYNAMIQUES ÉCOLOGIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE AUTOUR DE LA CIRCULATION DES OFFRES D'EMPLOI

YANNICK FONDEUR (Centre d'études de l'emploi – CEE)

---

**168**    **RÉSUMÉ**

---

**171**    **INTRODUCTION**

---

**173**    **PRÉAMBULE : DEUX CARACTÉRISTIQUES  
ESSENTIELLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE**

---

**177**    **LES *JOB BOARDS*, ARCHETYPES  
D'UNE INTERMÉDIATION INFORMATIONNELLE  
SUR UN MARCHÉ *BIFACE***

---

**181**    **LES AGRÉGATEURS D'OFFRES D'EMPLOI :  
« TRANSPARENCE » ET « BRUIT »**

---

**185**    **LES MULTIDIFFUSEURS D'OFFRES  
D'EMPLOI, DES INTERMÉDIAIRES TECHNIQUES  
LIÉS À L'ABSENCE DE STANDARDS**

---

**189**    **LES SITES D'ANNONCES CLASSÉES :  
UNE INTERMÉDIATION LOCALISÉE,  
SUR UN SEGMENT PEU QUALIFIÉ DU MARCHÉ  
DU TRAVAIL**

---

**193**      **LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET  
LA « TRANSPARENCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL »**

---

**195**      **TMT OU PÔLE EMPLOI AGRÉGATEUR**

---

**199**      **LES RESSORTS DE LA DYNAMIQUE  
PARTENARIALE**

---

**203**      **QUELS EFFETS SUR L'ORDRE ÉCOLOGIQUE  
DES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL  
EN LIGNE ?**

---

**207**      **RÉFÉRENCES**

# RÉSUMÉ

Les premiers intermédiaires du marché du travail apparus sur Internet sont nés au milieu des années quatre-vingt-dix sous la forme de *job boards* publiant des offres d'emploi en ligne. Aujourd'hui, les modèles d'intermédiation se sont diversifiés, d'autres supports numériques d'appariement sont proposés, mais les offres d'emploi n'en demeurent pas moins au centre du marché du travail en ligne.

Nous abordons dans cette recherche les intermédiaires Internet du marché du travail sous l'angle de la circulation des offres d'emploi et des relations d'acteurs qui la sous-tendent. Nous y montrons que la nature *biface* du modèle économique de la plupart des acteurs privés et les obstacles techniques aux échanges d'information dessine un ordre écologique complexe et mouvant, dont la compréhension permet d'éclairer les enjeux de « transparence » du marché du travail.

Sur un marché *biface*, l'intermédiaire propose un service dont la valeur pour les agents du versant A du marché dépend du nombre d'agents du versant B avec lesquels la plateforme leur permet d'interagir, et réciproquement. Pour dégager des revenus, l'intermédiaire doit rassembler simultanément les agents des deux versants. Il est alors confronté à ce que la littérature académique appelle, de manière triviale mais assez pédagogique, le « problème de la poule et de l'œuf » : pour attirer les agents d'un versant, l'intermédiaire doit avoir une large base d'agents de l'autre versant, ce qui correspond donc à un problème circulaire. Il choisit alors généralement de subventionner l'adhésion des agents d'un des versants, en leur offrant un service gratuit ou peu onéreux. Le modèle économique repose sur la facturation de tout ou partie des services d'intermédiation à l'autre versant.

Cette grille est particulièrement bien adaptée à l'analyse des intermédiaires du marché du travail qui se développent sur Internet en s'appuyant sur un modèle d'intermédiation *informationnel*. Les deux versants considérés sont, d'une part, les candidats et, d'autre part, les recruteurs ; et, ce qui s'échange sur ce marché, ce sont les informations en provenance des uns ou des autres. Le modèle économique des *job boards*, qui sont les acteurs historiques du

marché du travail en ligne, repose quasi-universellement sur un subventionnement du versant candidat et une facturation au versant recruteur.

Outre la nature *biface* du modèle économique des *job boards*, le marché du travail en ligne présente une configuration particulière liée à la multiplicité des supports de publication et à l'hétérogénéité des modalités de structuration des annonces. Non seulement, les sites publiant des offres d'emploi sont très nombreux (le service spécialisé *Jobfeed* en indexe 13 000 en France, incluant les sites carrières des entreprises), mais à peu près chacun d'entre eux développe ses propres formats de description des données et ses propres nomenclatures. Pourquoi les *job boards* conservent-ils des formats et nomenclatures idiosyncrasiques plutôt que d'adopter des standards ? Parce que, du fait de leur modèle économique, ils n'y ont pas intérêt. Les deux caractéristiques que nous venons d'évoquer s'articulent : pour des intermédiaires informationnels sur un marché *biface*, il est individuellement et économiquement rationnel d'éviter que les offres et demandes qu'ils ont recueillies ne « sortent » de leur giron, car cela permettrait aux acteurs concurrents de se constituer une base leur permettant ensuite de proposer leurs propres services facturés.

Depuis une dizaine d'année, le marché des offres d'emploi en ligne se transforme en France sous l'effet de trois tendances :

1. des acteurs sont venus s'intercaler entre les *job boards* et l'un ou l'autre des deux versants du marché du travail ;
2. les sites dits « gratuits » d'annonces classées ont pris une place importante sur le segment des offres peu qualifiées et très localisées ;
3. Pôle emploi a développé une stratégie de « transparence du marché du travail » axée sur la circulation des offres d'emploi.

Entre les *job boards* et le versant candidat, sont venus s'intercaler les agrégateurs d'offres d'emploi (également appelés « métamoteurs »), dont l'activité consiste à rassembler les offres publiées sur les différents supports. Après une première tentative au début des années 2000, qui s'est soldée par un procès et une jurisprudence sur les « liens profonds »

(l'affaire Keljob/Cadremploi), ils sont aujourd'hui devenus, dans le sillage du leader mondial de cette activité, Indeed, des acteurs importants de la circulation des offres d'emploi. Se présentant volontiers comme des « google de l'emploi », référençant non seulement des *job boards* mais également des sites carrières d'entreprises, ils promettent aux candidats d'accéder à « tous les emplois » en « une seule recherche ».

À la fois partenaires des *job boards* (ils leur apportent du trafic) et concurrents (ils démarchent de plus en plus directement leurs clients), les agrégateurs sont souvent perçus par ces derniers comme des acteurs venant parasiter leur activité. L'agrégation est en effet une manière, pour un arrivant tardif sur le marché, de résoudre le « problème de la poule et de l'œuf » en s'appuyant sur des offres d'emploi en provenance de sites tiers pour attirer les candidats sur sa propre plateforme. De fait, nombreux sont les grands *job boards* qui refusent que les agrégateurs référencent leurs offres. Cette caractéristique limite la contribution de ces derniers à la « transparence du marché du travail ». Par ailleurs, comme ils ne sont pas en position d'imposer aux *job boards* une structuration homogène des offres d'emploi, les agrégateurs ne peuvent proposer sur leur plates-formes que des outils limités de discrimination de l'information. L'absence de standards a permis à d'autres acteurs de venir s'adosser à l'activité des *job boards*. Les multidiffuseurs d'offres d'emploi (également appelés « multiposteurs ») sont ainsi venus s'intercaler entre le versant recruteur du marché du travail et les *job boards*. Ils permettent aux recruteurs de diffuser leurs offres d'emploi sur différents supports depuis un outil unique qui prend en charge l'interfaçage avec chacun des *job boards*.

À l'inverse des agrégateurs, dont la fonction consiste à rassembler les offres d'emploi, les multidiffuseurs permettent de les envoyer vers une multiplicité de supports. Cette opération se fait généralement par le biais d'un progiciel de gestion de recrutement, ce qui suppose l'établissement de passerelles non seulement avec les *job boards* mais aussi avec ces systèmes, qui sont l'œuvre d'éditeurs tiers. C'est en démarchant directement les grandes entreprises publiant de gros volumes d'offres d'emploi, celles

que l'on appelle les clients « grands comptes », que les multidiffuseurs ont pu peser sur les éditeurs de progiciels de gestion de recrutement et les *job boards*, et sont parvenus à s'imposer comme intermédiaires techniques entre eux.

Aux côtés des *job boards*, les sections emploi des sites généralistes d'annonces classées sont devenues des dispositifs d'intermédiation qui n'ont rien d'anecdotique. Elles rassemblent des offres d'emploi peu qualifiées en moyenne, faiblement structurées en termes de nomenclatures de métiers mais au contraire très précisément localisées. Cette combinaison forme un positionnement et un modèle d'intermédiation cohérents. Elle correspond bien à des marchés du travail locaux rassemblant d'un côté, une main-d'œuvre peu mobile et, de l'autre, des emplois pour lesquels la proximité géographique est importante (temps partiels, « petits boulots », etc.). Sur des marchés du travail où la localisation de la main-d'œuvre et des emplois prime souvent sur la qualification, une catégorisation des emplois à maille large permet d'étendre les possibilités d'appariement.

En France, le site d'annonces classées le plus connu et plus fréquenté est évidemment Leboncoin. Or cet acteur présente la particularité de refuser pour le moment toute insertion dans les dynamiques de circulation des offres d'emploi. Il rejette systématiquement toute tentative de référencement de ses annonces par les agrégateurs d'offres d'emploi. Il n'a établi aucun partenariat avec les multidiffuseurs, qui proposent souvent pour ce support de prendre en charge la saisie manuelle des offres de leurs clients. Enfin, bien qu'il fasse partie des premiers sites ciblés par la stratégie de « Transparence du Marché du Travail » (TMT) de Pôle emploi et qu'il soit régulièrement sollicité depuis, il a jusqu'à maintenant toujours décliné.

L'initiative TMT de Pôle emploi, dont le chantier opérationnel début fin 2012, marque un tournant important de sa stratégie à l'égard des autres supports de publication d'offres d'emploi. L'opérateur public est en particulier devenu lui-même agrégateur d'offres d'emploi. Confronté au même problème d'hétérogénéité de la structuration des annonces que les acteurs privés, Pôle emploi a choisi de proposer malgré tout les mêmes outils de

discrimination de l'information que pour les offres qui lui sont directement déposées (notamment sa nomenclature des métiers et emplois, le Rome). L'opérateur s'impose par ailleurs de contrôler leur caractère non-discriminatoire et de procéder à un « dédoublonnage » systématique de celles publiées sur plusieurs sites partenaires ou déjà présentes sur pole-emploi.fr.

Cela suppose un traitement automatique complexe des offres en quatre étapes : travail sur le format au travers d'une recodification, affectation d'un code Rome par le biais d'une analyse sémantique du libellé de l'offre, repérage des formulations discriminatoires, identification des doublons. Aux différentes étapes du processus, une proportion importante d'offres d'emploi est écartée. Si le rejet lors des deux dernières phases est légitime (à condition que les libellés repérés automatiquement correspondent à des offres effectivement discriminatoires ou en doublon), celui des deux premières phases est problématique, car de nature purement technique. Il est donc essentiel de travailler à le réduire.

Que ce soit dans le cadre de TMT ou d'une perspective plus large, la circulation des offres d'emploi se trouverait grandement fluidifiée

si, demain, Pôle emploi contribuait à diffuser un format standard d'échange d'offres d'emploi. Mais, concernant le cas spécifique de TMT, c'est l'affectation de codes Rome qui constitue la principale barrière à l'agrégation d'offres externes sur pole-emploi.fr. Si Pôle emploi souhaite continuer à faire de sa nomenclature un passage obligé, deux solutions se présentent pour pallier ce problème : soit faire confiance à l'amélioration des techniques de traitement automatique des langues et mobiliser de nouveaux outils d'analyse sémantique pour déterminer le code Rome à partir du libellé des annonces ; soit faire du Rome une nomenclature partagée par les acteurs du marché du travail en ligne. Contrairement aux *job boards* privés, il n'y a pas pour Pôle emploi d'obstacle économique à prendre l'initiative d'offrir au marché du travail en ligne les moyens de favoriser la circulation des offres d'emploi en ligne au travers non seulement d'un format standard d'échange mais également d'une nomenclature partagée. Du fait de sa légitimité de service public, de l'audience de pole-emploi.fr (premier site emploi français) et de la position déjà acquise en matière d'agrégation, l'opérateur dispose aujourd'hui des moyens de transformer en profondeur le marché du travail en ligne en proposant à ces acteurs ce type de *biens publics*.

# INTRODUCTION

Les premiers intermédiaires du marché du travail apparus sur Internet sont nés au milieu des années quatre-vingt-dix sous la forme de *job boards* publiant des offres d'emploi en ligne. Aujourd'hui, les modèles d'intermédiation se sont diversifiés, d'autres supports numériques d'appariement sont proposés, mais les offres d'emploi n'en demeurent pas moins au centre du marché du travail en ligne. Il existe un nombre très important de sites publiant des offres d'emploi : le service spécialisé Jobfeed en indexe 13 000 en France, incluant les sites carrières des entreprises. Nous abordons donc principalement dans les chapitres qui suivent les intermédiaires Internet du marché du travail sous l'angle de la circulation des offres d'emploi et des relations d'acteurs qui la sous-tendent. Nous y montrons que l'imperfection de cette circulation dessine un ordre écologique complexe et mouvant, dont la compréhension permet d'éclairer les enjeux de « transparence » du marché du travail.

Le terme d'ordre écologique est ici préféré à celui d'écosystème, pourtant fréquemment rencontré dans le cadre de nos investigations (on en trouvera la trace dans certains verbatims). Particulièrement galvaudée dans le champ de l'Internet, la notion d'écosystème met l'accent à la fois sur le caractère vertueux des relations entre acteurs et sur l'idée qu'elles feraient « système ». La métaphore du milieu naturel est utile pour décrire les différentes « espèces » qui peuplent le marché du travail en ligne et les relations qu'elles entretiennent, mais non seulement ces relations ne sont pas toujours vertueuses mais l'écologie du marché du travail en ligne, loin d'être un système fermé, est liée à un certain nombre d'autres écologies, notamment celle des intermédiaires traditionnels<sup>1</sup>. L'ordre écologique des intermédiaires du marché du travail en ligne n'est pas non plus stable : notre propos ici est justement de montrer qu'il est depuis l'origine en constante transformation.

Nous nous focalisons sur les principaux acteurs concourant à la circulation des offres d'emploi sur Internet<sup>2</sup>. Les *job boards*, premières plateformes de diffusion en ligne d'offres d'emploi, sont analysés au prisme des cinq items qui ont été mobilisés pour tous les intermédiaires étudiés dans ce rapport de recherche : leur positionnement par rapport à l'offre et la demande ; leur modèle d'intermédiation ; leur modèle économique ; la territorialité de leur activité ; leurs

relations avec les autres intermédiaires. Sont ensuite examinés les acteurs venus s'intercaler entre les *job boards* et l'un ou l'autre des deux versants du marché du travail : les agrégateurs d'offres d'emploi, qui se sont intercalés entre les *job boards* et les candidats, et les multidiffuseurs d'offres d'emploi, qui se sont intercalés entre les recruteurs et les *job boards*. Puis nous nous intéressons aux sites d'annonces classés, qui occupent une position importante sur le segment des offres d'emploi peu qualifiées et très localisées. Enfin, nous terminons par les acteurs institutionnels, dont les relations avec les différents acteurs privés ont connu d'importants changements, particulièrement en ce qui concerne Pôle emploi.

Dans le cadre du dispositif de « Transparence du Marché du Travail », mis en œuvre depuis mi-2013, l'opérateur public a en effet conféré à pole-emploi.fr une fonction complémentaire d'agrégateur d'offres d'emploi fondée sur la constitution d'un vaste réseau de sites emploi partenaires. Cet événement constitue un « choc » sur l'ordre écologique des intermédiaires du marché du travail en ligne dont nous tentons de prendre la mesure.

## MÉTHODOLOGIE

Cette enquête s'appuie en premier lieu sur la veille mise en place depuis dix ans suite à la recherche menée sur « Internet et les intermédiaires du marché du travail » à la demande de l'ANPE (Fondeur & Tuchsirer, 2005).

Elle mobilise ensuite des échanges avec les acteurs du marché du travail en ligne en marge de divers événements institutionnels dont nous avons été partie prenante. Il s'agit en particulier de la « plaque sectorielle Emploi » du rapport sur la « Transformation Numérique de l'Économie » coordonné par Philippe Lemoine et remis en novembre 2014 au ministre de l'Économie, et des travaux du Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur « L'impact d'Internet sur le fonctionnement marché du travail » qui ont donné lieu à un rapport adopté en mars 2015.

Enfin, 25 entretiens semi-directifs classiques ont été menés avec des acteurs de l'emploi en ligne, généralement partenaires du dispositif « Transparence du Marché du Travail » de Pôle emploi, ainsi qu'au sein de l'opérateur public.

Les données de cette enquête sur un univers en mouvement sont à jour au 31 décembre 2015.

1. Nous reprenons ici la notion d'écologies liées développée par Abbott (1988) pour la sociologie des professions.

2. Du fait de l'accent mis ici sur les enjeux de circulation des offres d'emploi, nous ne traitons pas ici des réseaux sociaux numériques (la mise en jour des travaux déjà menés sur le thème - Fondeur & Lhermitte, 2006 - fera l'objet d'une enquête ultérieure), ni des sites dédiés à la mise en ligne de CV ou profils.



# PRÉAMBULE : DEUX CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE

En préambule, il est nécessaire de présenter brièvement les deux caractéristiques essentielles autour desquelles se nouent les relations entre intermédiaires du marché du travail en ligne : l'imperfection de la circulation de l'information, nous l'avons dit, mais, également, la nature *biface* du modèle économique de la plupart des acteurs privés.

Une littérature importante s'est développée en économie industrielle autour de l'étude d'une structure de marché particulière, baptisée « **marché biface** » (*two-sided market*), dans laquelle deux groupes d'agents (les « faces » du marché) interagissent au travers d'un intermédiaire (appelé plate-forme dans cette littérature). Un article de Caillaud et Trégouët (2006) en fournit une bonne synthèse.

Sur un marché biface, l'intermédiaire propose un service dont la valeur pour les agents du versant A du marché dépend du nombre d'agents du versant B avec lesquels la plateforme leur permet d'interagir, et réciproquement. On parle d'*externalités croisées*.

Pour dégager des revenus, l'intermédiaire doit rassembler simultanément les agents des deux versants. Il est alors confronté à ce que la littérature académique appelle, de manière triviale mais assez pédagogique, le « problème de la poule et de l'œuf » (Caillaud & Jullien, 2003) : pour attirer les agents d'un versant, l'intermédiaire doit avoir une large base d'agents de l'autre versant, ce qui correspond donc à un problème circulaire. Pour en sortir, il doit déterminer (1) sur lequel de ces deux versants il doit faire porter les premiers efforts et (2) comment susciter l'adhésion de ses agents sans disposer d'une base très importante d'agents de l'autre versant. L'intermédiaire choisit alors généralement de subventionner l'adhésion des agents d'un des versants, en leur offrant un service gratuit ou peu onéreux. Le versant choisi est celui qui dispose du moindre consentement à payer et/ou de la plus grande force d'attraction sur l'autre versant. Le modèle économique repose sur la facturation de tout ou partie des services d'intermédiation à l'autre versant.

Cette grille d'analyse a largement été utilisée pour étudier les nouveaux intermédiaires informationnels

nés avec Internet. De manière significative, Caillaud et Jullien mettent en exergue dans leur article de 2003 une citation attribuée à Jeff Bezos, le PDG d'Amazon : « *Ultimately we're an information broker. On the left side we have lots of products ; on the right side we have lots of customers. We're in the middle making the connections. The consequence is that we have two sets of customers : consumers looking for books and publishers looking for consumers. Readers find books and books find readers* ».

Bien que sa mobilisation ait été rare dans ce champ<sup>3</sup>, cette grille est particulièrement bien adaptée à l'analyse des intermédiaires du marché du travail qui se sont développés sur Internet, en s'appuyant également - et même plus encore que dans nombre d'autres cas - sur un modèle d'*intermédiation informationnel*. Les deux versants considérés sont, d'une part, les candidats et, d'autre part, les recruteurs ; et, ce qui s'échange sur ce marché, ce sont les informations en provenance des uns ou des autres. L'activité d'un *job board* est plus strictement informationnelle que celle d'Amazon, évoquée plus haut, dans la mesure où il n'y a pas à proprement parler de logistique, comme c'est le cas pour le marché du livre. Nous verrons que le modèle économique des *job boards* repose quasi-universellement sur un subventionnement du versant candidat et une facturation au versant recruteur et

3. On ne peut guère citer que la thèse de K. Mellet (2006), pp. 85-89.

que l'agrégation d'offres d'emploi a été pour certains acteurs une manière originale de résoudre le problème de la poule et de l'œuf.

En sus de la nature biface du modèle économique des *job boards*, il est essentiel de saisir le rôle joué dans les dynamiques écologiques par **l'imperfection de la circulation de l'information**. Cela peut *a priori* paraître contre-intuitif : on imagine volontiers Internet comme un lieu de circulation de l'information offrant *a priori* une grande « transparence » du marché du travail. Mais la masse d'information disponible, qui est évidemment très importante, est à la fois éparpillée et formatée de manière hétérogène.

Le constat fait il y a 10 ans (Fondeur & Tuchsirer, 2005) n'a guère évolué. Ce qui est nouveau, c'est que cette double barrière à la circulation de l'information a permis aux agrégateurs et multidiffuseurs d'offres d'emploi de s'intercaler de manière pertinente entre les *job boards* et l'un ou l'autre des versants du marché du travail. Les services qu'ils proposent sont des formes de réponse, de natures très différentes voire opposées, à ces difficultés de circulation de l'information. Nous y reviendrons plus en détail dans les développements spécifiquement consacrés à ces acteurs, mais retenons simplement ici que c'est l'existence de barrières à la circulation de l'information qui « justifie » leur place dans l'ordre écologique du marché du travail en ligne. Ce qui est également nouveau, c'est la stratégie de « Transparence du Marché du Travail » de Pôle emploi qui constitue aussi une réponse, cette fois non marchande, aux difficultés de circulation de l'information. Nous le verrons, cette initiative a *a priori* pour ambition non seulement de faire converger les offres d'emploi du web vers le site de Pôle emploi, mais également d'ouvrir les offres de Pôle emploi et les profils des demandeurs d'emploi à des partenaires externes.

Précisons la nature des difficultés actuelles de circulation de l'information sur le marché du travail en ligne : elles sont liées, d'une part, à la multiplicité des supports de publication et d'autre part, à l'hétérogénéité des modalités de structuration des annonces. Cela a été dit en introduction à ce chapitre, le nombre de sites publiant des offres d'emploi en ligne est très important (rappelons que le service spécialisé Jobfeed en indexe 13 000, incluant les sites carrières des entreprises). Cette première caractéristique se combine mais avec la diversité de forme et de vocabulaire : à peu près chaque *job board* développe ses propres formats de description des données et ses propres nomenclatures.

En matière de formats de données, une tentative de standardisation existe pourtant depuis 16 ans au niveau international à l'initiative d'un ensemble d'entreprises offrant des services dans le domaine de la gestion des ressources humaines. En 1999 était créé le consortium HR-XML, principalement à l'initiative des grandes sociétés d'intérim (Addeco, Manpower, Randstad, Vedior...) dans le but de faciliter les échanges avec leurs clients. Cette organisation indépendante à but non lucratif, rebaptisée « HR Open Standards » en 2014, a pour but de développer et de promouvoir un ensemble de spécifications XML sur lesquels peuvent s'appuyer les acteurs des ressources humaines dans leurs échanges.

Rappelons que XML (*pour Extensible Markup Language*, « langage à balise extensible » en français) est un métalangage informatique, mis au point sous l'égide du *World Wide Web Consortium* (W3C), permettant de mettre en forme des documents grâce à des balises (*markup*), comme le HTML, mais qui présente en sus l'avantage de permettre de définir de nouvelles balises. C'est en cela qu'il est « extensible ». Il permet donc d'écrire différents sous-langages, avec chacun leur vocabulaire et leur grammaire. Le HR-XML est l'un de ces sous-langages, adapté au champ de ressources humaines.

Il existe des spécifications HR-XML pour de très nombreuses applications RH, et bien sûr pour structurer les offres d'emploi et les CV (spécifications *Position Opening et Candidate*). Pour autant, parmi la quarantaine de membres actuels du consortium figure un seul *job board* privé (CareerBuilder). Et lorsqu'on interroge les acteurs du marché du travail en ligne sur le HR-XML, ils évoquent tous un « serpent de mer ». De fait, pratiquement aucun *job board* n'a adopté ces normes.

La question du vocabulaire est encore plus problématique que celle de la syntaxe. S'il existe des nomenclatures internationales de professions et de secteurs (concepts qui posent le plus de problèmes), elles ont été conçues à des fins statistiques et non d'appariement. Au niveau national, certains pays disposent de nomenclatures plus adaptées librement utilisables : le cas le plus ancien est O\*Net (pour *Occupational Information Network*), aux États-Unis, qui a été développé à l'initiative de l'*US Department of Labor*. Mais, là encore, les *job boards* ne sont pas emparés de cette taxinomie très précise des métiers. En France, le Rome (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois), développé par Pôle emploi,

est disponible en open data depuis peu de temps et ne suscite guère non plus, pour le moment, l'intérêt des *job boards*.

Une syntaxe et un vocabulaire communs pour le marché du travail en ligne constitueraient pourtant un bien collectif qui permettrait de tendre vers la promesse de fluidité de la circulation des offres et demandes sur le marché du travail, dont Internet est porteur. Pourquoi les *job boards* conservent-ils des formats et nomenclatures idiosyncrasiques plutôt que d'adopter des standards ? Parce que, du fait de leur modèle économique, ils n'y ont pas intérêt. Les deux caractéristiques que nous venons d'évoquer s'articulent : pour des intermédiaires informationnels sur un marché biface, il est individuellement et économiquement rationnel d'éviter que les offres et demandes qu'ils ont recueillies ne « sortent » de leur giron, car cela permettrait aux acteurs concurrents de se constituer une base leur permettant ensuite de proposer leurs propres services facturés.

Pour autant, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas *seulement* d'un problème de nature économique qui concernerait exclusivement acteurs privés : parmi les

acteurs du marché du travail en ligne relevant en France du service public de l'emploi, aucun n'a adopté le HR-XML<sup>4</sup>. Internet a pu être un moment vu par ces institutions comme le moyen de réaliser la centralisation des offres et des demandes (que ce soit sur l'ensemble du marché pour l'ANPE ou sur le seul segment cadre pour l'Apec) et, dans un pays où l'action publique en matière de marché du travail s'est bâtie autour de la notion « monopole de placement », elles ne se sont embarrassées de formats ouverts d'échanges de données : toutes les offres et demandes avaient vocation à être publiées directement sur les sites institutionnels, et elles n'avaient pas vocation à en sortir ensuite pour être publiées sur d'autres supports. Il sera donc particulièrement intéressant de voir dans quelle mesure la stratégie « Transparence du Marché du Travail » de Pôle emploi d'une part, et le tournant de l'*open data* pris par l'Etat d'autre part, peuvent modifier cette configuration.

Ces quelques éléments de base étant posés, entamons l'analyse des différentes catégories d'acteurs.

4. Notons toutefois que Pôle emploi prévoit d'utiliser ce standard pour sa future fonctionnalité d'export de CV vers des sites partenaires. Globalement, le HR-XML rencontre un peu plus de succès en matière de CV que d'offres d'emploi : outre l'intérêt récent de Pôle emploi pour cette norme, on peut notamment citer l'initiative européenne Europass (modèle de CV européen harmonisé développé par le Cedefop), qui a longtemps proposé une interopérabilité avec ce standard (l'export du CV Europass au format HR-XML a toutefois été supprimé lors de la dernière refonte des webservices).



# LES *JOB BOARDS*, ARCHETYPES D'UNE INTERMÉDIATION INFORMATIONNELLE SUR UN MARCHÉ BIFACE

L'expression *job board* (littéralement « panneau d'emploi ») désigne le modèle de site emploi qui s'est développé à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, d'abord aux Etats-Unis puis dans le reste du monde. Il s'agissait en premier lieu de proposer un service de publication d'offres d'emploi en ligne agrémenté d'un dispositif permettant aux candidats de les discriminer selon des critères préétablis (nomenclatures renseignées au moment du dépôt) ou via une recherche en plein champ dans le texte des offres. Par la suite, la plupart des *job boards* ont complété leur offre de service par la création de CVthèques.

L'archétype du *job board* est Monster, acteur purement Internet (*pure player*) créé en 1994 et actuellement présent dans une quarantaine de pays. Les sites de ce type constituent aujourd'hui, en France et dans le monde, la forme de site emploi la plus commune. Ils existent à la fois en version généraliste (comme Monster) et en version spécialisée sur un segment particulier du marché du travail (un secteur, une profession, une compétence, une zone géographique, etc.). Les premiers sont assez peu nombreux mais de taille très importante (il y a eu un fort mouvement de concentration au début des années 2000) tandis que les seconds sont au contraire des acteurs de taille modeste mais très nombreux. Si l'expression *job board* a un temps été réservé aux *pure players*, elle s'applique maintenant à tout dispositif de publication en ligne d'offres d'emploi, et éventuellement de CV.

Nous l'avons dit, le modèle économique des *job boards* est fondé sur la nature biface du marché du travail et consiste de manière quasi-universelle à subventionner le versant candidat (gratuité de la consultation des offres d'emploi et du dépôt de CV) pour se rémunérer sur le versant recruteur (services payants de publication d'offres d'emploi et de recherche dans la CVthèque). Notons qu'en France, depuis la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005, il est de toute façon interdit de faire payer aux candidats la consultation d'offres d'emploi ou l'envoi de leur CV.

Ce sont donc les recruteurs qui paient les services des *job boards*. Mais tous ne paient pas le même prix, là encore du fait du caractère biface sur modèle économique. Ainsi, une entreprise ne publiant qu'une seule offre d'emploi la paiera au prix fort (plusieurs centaines d'euros sur un grand *job board* généraliste) mais une autre en publiant un très grand nombre (par exemple une grande entreprise de travail temporaire) pourra la payer un prix dérisoire : « *il y a un moment Adecco payait 2 euros l'offre sur Monster* » (entretien avec un responsable de site emploi, 2015). Ceci dépasse très largement la logique commerciale de l'achat en « packs ». En effet, si la publication d'une seule offre a peu d'impact sur le versant candidat, une publication massive est au contraire susceptible de créer un fort effet d'attraction. Or, plus l'audience candidat d'un site est grande, plus le prix moyen que les recruteurs sont prêts à payer pour y publier leurs offres ou pour y consulter des CV est important. L'activité d'intermédiation des *job boards* se réclame d'un modèle de type « information » (Fondeur & Tuchsirer, 2005), dans lequel l'intermédiaire centralise les offres et les demandes et n'intervient pas directement sur leur appariement. Candidats et recruteurs gèrent de manière autonome les informations qu'ils diffusent et leurs recherches sur l'autre versant. L'idéal est l'automatisation totale des processus : « *c'est vrai que le rêve des job boards, c'était de tout faire en automatique. Les clients paient en carte*

*bleue, une énorme base de données qui tourne toute seule, les gens se connectent, c'est eux qui tapent leurs annonces. Côté candidat, c'est pareil, ils consultent les offres et gèrent leur CV tout seuls. C'est du self partout... »* (extrait d'un entretien au d'une agence de communication RH cité dans [Fondeur & Tuchsirer, 2005]).

Pour autant, l'activité des *job boards* n'est pas neutre sur les appariements. D'abord, la facturation différenciée évoquée plus haut favorise les gros recruteurs, qui ont un accès moins onéreux à leurs services. Ensuite, ces services sont fondés sur des dispositifs de discrimination et de présentation de l'information qui définissent en partie les modalités de la rencontre. Par exemple, le simple fait qu'offres d'emploi et CV apparaissent de manière antichronologique dans les résultats de recherche confère une prime à la nouveauté et oriente donc les appariements. Ceci conduit d'ailleurs les recruteurs et les candidats à réactualiser leurs dépôts de manière à se retrouver en tête de liste. Un testing expérimental (non publié) mené en 2010 au CEE sur plusieurs CVthèques de *job boards* a montré que le fait d'actualiser régulièrement son CV augmentait considérablement les chances d'être contacté par un recruteur. Autre exemple : le fait de fournir un filtre aux recruteurs sur le niveau de diplôme pour trier les candidatures (ce que font tous les *job boards*) va mécaniquement accentuer l'importance de ce critère dans les appariements. Enfin, dernier point mettant à mal la « neutralité » de l'intermédiation des *job boards* : ils proposent à peu près tous aux recruteurs des services payants de mise en avant, permettant à ceux qui les souscrivent d'obtenir une plus grande visibilité de leurs offres (arrivée en tête de liste, éléments graphiques différenciant, etc..) ou de leurs opérations de recrutement en général (dispositifs de communication).

Le positionnement des *job boards* par rapport à l'offre et à la demande n'est, lui non plus, pas neutre. Nous l'avons vu, ce sont clairement les recruteurs qui font vivre ces acteurs. Il est donc tout à fait logique qu'ils leur offrent des services plus étendus qu'aux candidats. Par exemple, ces derniers ne disposent pas d'outils aussi pointus de ciblage et de discrimination de l'information que les recruteurs, ni bien sûr de services de mise en avant de leur candidature. L'activité d'intermédiation des *job boards* est d'abord orientée vers la satisfaction des recruteurs, les candidats étant considérés comme les cibles de ces derniers. Nous avons là une illustration du fait que le modèle économique d'un intermédiaire détermine largement son modèle d'intermédiation et

son rapport aux deux versants du marché du travail. Pour autant, le discours de ces acteurs met au contraire l'accent sur la neutralité et l'équilibre de leur mode d'intermédiation vis-à-vis des deux versants du marché du travail.

L'activité des *job boards* est très largement aterritoriale : le territoire n'intervient que comme variable de discrimination de l'information (rechercher des offres ou des candidats dans telle ou telle zone géographique). Cette variable étant très prisée par les candidats et les recruteurs, certains *job boards* ont décliné leur offre en site régionaux, en offrant par ailleurs une finesse de recherche allant jusqu'au niveau de la commune. C'est en particulier le cas de Regionsjob, un des principaux acteurs français qui est décliné en 8 sites différents : CentreJob EstJob NordJob OuestJob PacaJob ParisJob RhoneAlpesJob SudOuestJob. Le succès d'un site d'annonces classées comme Leboncoin dans le domaine de l'emploi est également fondée sur une granularité de ce type (mais à partir d'un seul et même site national cette fois). Nous reviendrons plus en détail quand nous aborderons plus loin ce type de variante des *job boards*. Il faut cependant bien préciser qu'au-delà de cette dimension de variable de segmentation du marché et de discrimination de l'information, il n'y a pas d'ancrage territorial de l'activité au sens où les relations avec les acteurs locaux sont inexistantes. Les *job boards* sont des structures de petites tailles qui jouent sur l'automatisation des process et la gestion à distance que leur permettent l'informatique et Internet. Rares acteurs qui disposent d'équipes décentralisées et il s'agit dans ce cas exclusivement de personnel dédiés à la prospection commerciale auprès des entreprises.

D'une manière générale, y compris au niveau national, les *job boards* s'inscrivent assez peu dans les jeux d'acteurs. Leurs interventions se limitent généralement à des opérations de communication ou de lobbying et les partenariats sont peu nombreux. Par ailleurs, leur représentation collective est faible : leur organisation professionnelle, l'APPEI (Association des Professionnels pour la Promotion de l'Emploi sur Internet), ne rassemble qu'une quarantaine de membres et beaucoup d'acteurs importants en sont absents (parmi les 10 premiers sites emploi français, seuls deux sont membres de l'association, Keljob et Cadremploi, tous deux appartenant au groupe Figaro) ; elle a par ailleurs connu, depuis sa création en 2000, plusieurs phases de quasi inactivité. Cette configuration est probablement l'expression d'un marché très concurrentiel où l'on se dispute âprement les bases d'offres d'emploi et de CV

et la place d'intermédiaire central sur tout ou partie du marché du travail en ligne. De ce point de vue, il est intéressant de noter le fait que l'APPEI rassemble des acteurs existant de longue date, installés sur le marché, et semble fermée aux nouveaux entrants arrivés au cours des dernières années. D'autre part, force est de constater que l'APPEI ne s'est vraiment animée qu'autour des initiatives de l'ANPE/Pôle emploi (charte Net Emploi, Transparence du Marché du Travail) ou de la question de l'utilisation de ces données (*open data*).

Les *job boards* peinent à construire des relations collectives avec les pouvoirs publics et les autres intermédiaires du marché du travail mais n'en sont pas moins, *individuellement*, les acteurs centraux du marché du travail en ligne. Ils entretiennent en premier des relations commerciales avec la plupart des intermédiaires privés « traditionnels » : entreprises de travail temporaire, cabinets de recrutement, sociétés de services et d'ingénierie informatique (SSII).

Concernant les premières, ce sont les grands réseaux qui sont particulièrement friands des *job boards* et, comme nous l'avons vu plus haut, le volume très important de missions qu'ils gèrent leur permet de négocier auprès d'eux des tarifs adaptés aux faibles marges associées à leur activité d'intermédiation. Le groupe Adecco a d'ailleurs imaginé un temps qu'une intégration verticale serait pertinente : il a acheté en 2002 le site Jobpilot, qui était alors un des premiers acteurs européens du secteur, avant de le revendre deux ans plus tard à Monster. En dehors de cet épisode, aucun autre rapprochement de ce type n'a été opéré, ce qui tend à indiquer que si les grands réseaux de travail temporaire utilisent massivement les *job boards*, ils considèrent qu'il n'y a pas lieu à s'engager dans une stratégie d'intégration.

Après avoir subi dans un premier temps un effet de désintermédiation (on parlerait peut-être aujourd'hui d'*uberisation*...) lié à l'arrivée des *job boards*, les cabinets de recrutement se sont adaptés à ce nouvel intermédiaire et l'ont adopté comme outil de *sourcing*.

Ils sont notamment, avec les SSII, les principaux utilisateurs des CVthèques (que les utilisateurs finaux utilisent très peu), bien qu'ils tendent à leur préférer depuis quelques années les réseaux sociaux numériques professionnels (LinkedIn, Viadeo), censés rassembler davantage de candidats en emploi.

Enfin, les SSII, qui fonctionnent largement comme des intermédiaires du marché du travail, mobilisent aussi massivement les *job boards*, mais de manière très particulière (Fondeur, 2013). D'abord, les annonces publiées par les SSII ne correspondent pas systématiquement, loin s'en faut, à un emploi vacant. Une étude de l'Apec a ainsi relevé que, sur la base des seules offres d'emploi publiées par son biais, on comptait dans les activités informatiques plus de 1,5 postes offerts par recrutement effectif, alors que ce rapport n'était que de 0,9 tous secteurs confondus (Bonnevaux et al., 2006). Le fait que le modèle d'activité des SSII est fondé sur une constante anticipation des besoins de recrutement et un fonctionnement en flux tendus implique le maintien d'une activité continue de *sourcing* sans lien avec des emplois effectivement vacants. Publier des offres d'emploi génériques sur des besoins récurrents est un des outils mis en œuvre à cette fin. Les CVthèques en sont une autre, que les SSII mobilisent très fortement. Le testing expérimental mené en 2010 au Centre d'études de l'emploi, déjà évoqué plus haut, en donne une bonne illustration : 70 % des contacts suscités par les profils tests d'informaticiens déposés dans les cinq CVthèques retenues dans l'étude étaient le fait de SSII (contre 25 % pour les cabinets de recrutement et seulement 5 % pour les recruteurs finaux).

Les relations des *job boards* avec les autres acteurs du marché du travail en ligne sont complexes. Nous l'avons dit, deux types d'acteurs sont venus s'intercaler entre eux et l'un ou l'autre des versants du marché du travail : les agrégateurs et les multidiffuseurs d'offre d'emploi. D'abord perçus comme une forme de parasitage, l'activité de ces acteurs est maintenant plus ou moins acceptée par les *job boards*, à la condition - pas toujours respectée - qu'elle ne rogne ni sur leurs marges ni sur leur marché.



# LES AGRÉGATEURS D'OFFRES D'EMPLOI : « TRANSPARENCE » ET « BRUIT »

Les agrégateurs sont des acteurs qui indexent les offres d'emploi publiées sur le web - sur les *job boards* (au sens large) mais également sur les sites propres des intermédiaires traditionnels et des entreprises - et offrent aux candidats la possibilité d'effectuer sur ces offres une recherche centralisée, généralement sur la base de quelques critères simples. « *One search. All jobs* », le slogan du leader mondial du secteur, Indeed, résume bien l'ambition de ces acteurs qui se présentent volontiers comme des « *google de l'emploi* ». La configuration de leurs pages d'accueil, dotées d'une interface de recherche très dépouillée, s'inspire d'ailleurs clairement du moteur de recherche, de même que la présentation de leurs pages de résultats, qui ne reprennent que les premières lignes des offres et renvoient vers les émetteurs pour la consultation complète et l'acte de candidature.

Les agrégateurs sont donc en contact direct avec les candidats, qui utilisent leurs services pour trouver des offres d'emploi sur le web, mais dépendent largement des *job boards* et des intermédiaires traditionnels (notamment des entreprises de travail temporaire) pour accéder aux dites offres. Si leurs relations avec les intermédiaires traditionnels, qui se rémunèrent sur la sélection, n'a jamais posé de problème, il n'en va pas de même de leurs relations avec les grands *job boards*. Ainsi, l'un des premiers

agrégateurs, créé au printemps 2000 aux Etats-Unis, a été racheté après seulement un an d'existence par Monster qui a considéré que ce nouveau modèle représentait un danger pour sa propre activité et a préféré l'acquérir pour ensuite mettre fin au service.

En France, Keljob, également lancé en 2000 sous la forme d'un agrégateur, a connu des démêlées judiciaires avec le *job board* pionnier en France, Cadremploi, et a dû changer de modèle d'activité (cf. encadré ci-après).

## ENCADRÉ

### KELJOB ET LA CONSTRUCTION DU STATUT JURIDIQUE DU RÉFÉRENCIEMENT DES OFFRES D'EMPLOI

Dès son lancement, en 2000, Keljob a référencé les offres de Cadremploi et Cadresonline. Mais, ces deux sites ont chacun de leur côté attaqué Keljob en justice pour qu'il cesse cette opération réalisée sans leur accord. Sans entrer dans le détail d'une question juridiquement complexe qui a donné lieu à de multiples rebondissements, on peut synthétiser la position des parties comme suit. Keljob mettait en avant le fait que les offres des *job boards* n'étaient pas transférées sur son site, mais simplement listées, un lien hypertexte renvoyant vers le site

émetteur de l'offre pour la visualiser. Mais, pour Cadremploi et Cadresonline, les liens hypertextes en question n'étaient pas des liens simples mais des « liens profonds » reposant sur une « extraction substantielle » de leur base de données (en référence à l'article L. 342-1 du code de la propriété intellectuelle\*). Le jugement rendu dans le procès opposant Cadremploi à Keljob fait désormais jurisprudence et empêche donc un agrégateur de référencer les offres d'un *job board* sans son autorisation.

\* « Le producteur de bases de données a le droit d'interdire : 1° L'extraction, par transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu d'une base de données sur un autre support, par tout moyen et sous toute forme que ce soit ; 2° La réutilisation, par la mise à la disposition du public de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base, quelle qu'en soit la forme. Ces droits peuvent être transmis ou cédés ou faire l'objet d'une licence. Le prêt public n'est pas un acte d'extraction ou de réutilisation ».

Pourquoi les **grands job boards** généralistes ont-ils tant de réticences vis-à-vis des agrégateurs ? (nous verrons que ce n'est pas le cas des outsiders et des petits acteurs spécialisés). Il faut encore une fois revenir aux mécanismes d'un marché biface et l'importance d'acquérir une audience d'au moins l'un des versants pour enclencher l'activité d'intermédiation informationnelle (le fameux « problème de la poule et de l'œuf »). Les premiers *job boards* ont bénéficié de la « prime au premier entrant » (*first mover advantage*) bien connue des analystes de la « nouvelle économie » de la fin de des années quatre-vingt-dix. En acteurs pionniers, ils ont rapidement acquis un avantage décisif en « verrouillant » l'audience : lorsqu'il existe des lieux de rencontre déjà bien établis, candidats et recruteurs n'ont, toutes choses égales par ailleurs, pas intérêt à utiliser des lieux nouveaux où la fréquentation est par définition moindre. Ce n'est pas un hasard si les grands sites emploi axent depuis toujours leur communication sur la taille de leurs bases d'offres d'emploi et de CV. Dès la fin des années quatre-vingt-dix, il s'est avéré très difficile de lancer un nouveau *job board* généraliste avec succès. L'audience déjà captée par les acteurs bien établis a agi à la manière d'une barrière à l'entrée du marché. En rassemblant les offres publiées sur le web, les agrégateurs ont été perçus comme des acteurs tentant de contourner cette barrière pour prendre ensuite des parts de marché aux *job boards*.

De fait, les agrégateurs ont ainsi pu pénétrer très rapidement sur un marché qui paraissait largement fermé. Un an seulement après sa création, Flipdog comptait parmi les cinq sites emplois les plus visités aux Etats-Unis. Même constat en France : dès fin 2001, Keljob est le cinquième site emploi le plus visité en France. Aujourd'hui, le second site le plus visité en France après Pôle emploi est un agrégateur : Indeed, créé fin 2004 aux Etats-Unis, et opérant en France depuis fin 2008.

Si les agrégateurs s'étaient contentés d'être des « google de l'emploi », apportant du trafic aux émetteurs primaires des offres d'emploi et rémunérant leur intermédiation de second rang via la publicité, ils n'auraient probablement pas suscité outre mesure l'ire des *job boards*. Mais la plupart des agrégateurs ayant réussi à atteindre l'audience des grands *job boards* ont opéré des rapprochements avec le modèle économique de ces derniers. Flipdog comme Keljob ont ainsi rapidement introduit des services payants permettant

aux entreprises de publier directement leurs offres d'emploi sur leurs sites et de les mettre en avant par rapport aux offres indexées gratuitement. Ils sont ainsi devenus de fait des *job boards*. Aujourd'hui, les deux principaux agrégateurs opérant en France, Indeed et Jobijoba (acteur français créé en 2007, dont nous serons appelés à reparler), offrent également aux entreprises la possibilité de publier directement sur leur site, mais selon deux modalités différentes. Jobijoba facture ce service de la même manière qu'un *job board* : l'entreprise paie l'insertion de son offre sur le site. Indeed ne facture pas l'insertion, mais la visibilité de l'offre : les entreprises peuvent insérer gratuitement une offre d'emploi, mais Indeed leur propose un service payant (au coût par clic) pour la faire apparaître en priorité.

Aujourd'hui les relations entre *job boards* et agrégateurs oscillent entre concurrence et dépendance réciproque. En effet, si les agrégateurs bénéficiant d'une grande audience proposent des services qui concurrencent les *job boards*, ils donnent également une plus grande visibilité aux offres de ces derniers, à tel point que nombre d'entre eux acceptent non seulement que leurs offres soient indexées (depuis la jurisprudence Cadremploi/Keljob, il n'est pas possible de le faire sans leur consentement), mais achètent également des services de mise en avant (annonces sponsorisées, achat de clics) pour tout ou partie d'entre elles. Ceci leur permet souvent d'acquérir une audience pour leurs offres bien plus sûrement que via les dispositifs d'optimisation pour les moteurs de recherche (SEO) et les services payants de Google.

*« Indeed, c'est particulier, parce que c'est à la fois des partenaires et des concurrents... parce qu'ils chassent nos clients. Aujourd'hui, on a besoin d'eux, on s'entend bien (...). Mais voilà, un jour, soit ils vont nous dire qu'ils vont arrêter de travailler avec les sites emploi, qu'ils ne vont intégrer que des annonces d'entreprises, parce que là le business sera plus important pour eux ; soit c'est nous qui leur dirons : "bon ben maintenant, on diminue drastiquement les budgets chez vous parce qu'on a réussi à se passer de vous". C'est de bonne guerre : on les utilise et ils nous utilisent... »* (entretien, dirigeant d'un *job board*).

Pour autant, la plupart des grands *job boards* français ne travaillent pas avec Indeed<sup>5</sup>, qui a maintenant acquis une position dominante en termes d'audience et qui

5. Et pour ceux qui le font, cela ne concerne en général qu'une poignée d'offres difficiles à pourvoir. L'Apec, qui a toujours eu une politique favorable aux agrégateurs (nous y reviendrons), fait toutefois exception à cette règle.

démarche activement les entreprises clientes des *job boards*, pour leur proposer de publier directement leurs offres sur son support, en arguant du fait qu'une part importante du trafic des annonces qu'elles publient sur les *job boards* vient en réalité de l'agrégateur.

Une stratégie qui ressemble beaucoup à celle de Keljob il y a 10-15 ans :

« *Indeed arrive comme un pur méta-moteur, avec un paiement au clic, au résultat, (là, c'est la différence avec Keljob à l'époque), agrège, agrège, agrège, s'installe, s'installe petit à petit. Et très vite, commence à aller voir les clients de ses propres clients. Chose que nous avons faite avec Keljob aussi. On l'avait fait, on avait procédé de la même manière, d'une façon très directe aussi, très décomplexée. C'est ce que fait actuellement Indeed* » (entretien, ancien membre de l'époque dirigeante de Keljob).

La situation est différente avec l'acteur français Jobijoba, dont l'audience est en retrait et qui, s'il offre également aux entreprises un service de publication directe, ne chasse pas activement les clients de *job boards* dont il référence les offres. Surtout, il faut souligner le fait que la qualité des relations entre agrégateurs et *job boards* est largement dépendante de la taille de ces derniers : si les grands *job boards* sont très méfiants, les généralistes de second rang et les acteurs spécialisés voient dans leur service l'opportunité de donner à leurs offres une audience comparable aux leaders du marché. La complémentarité est de fait beaucoup plus grande, et le risque de concurrence moindre.

Les agrégateurs sont-ils une réponse au problème de circulation de l'information sur le marché du travail en ligne ? On pourrait le penser, puisque leur activité consiste à rassembler en un lieu unique des offres éparpillées sur différents supports à travers le web. Ils pourraient donc être les outils d'une plus grande « transparence » du marché du travail. Mais, nous l'avons vu, les difficultés de circulation de l'information ne tiennent pas seulement à l'éparpillement des offres, mais également à l'hétérogénéité de leurs modalités de publication : il y a à peu près autant de formats de description des données et de nomenclatures que d'émetteurs d'offres d'emploi sur Internet.

L'action des agrégateurs permet-elle de réduire cette hétérogénéité ? La réponse est clairement non. Leur position ne leur permet pas d'imposer aux *job boards*, dont l'intérêt est de conserver des formats et des nomenclatures spécifiques, une structuration homogène des offres.

Ceci a une première conséquence : il est très difficile pour les agrégateurs de repérer les offres publiées sur plusieurs supports dans la mesure où elles ne sont pas strictement identiques. Il est ainsi fréquent de trouver sur ces sites des offres en plusieurs exemplaires parce qu'elles ont été initialement diffusées sur différents *job boards* et/ou sites carrières, structurant de manière hétérogène les annonces.

La seconde conséquence est que les dispositifs de discrimination de l'information proposés sur les agrégateurs sont limités. Ils sont fondés sur des techniques d'analyse des données non structurées et de traitement automatique du langage naturel, qui n'offrent pas la même précision pour la classification et la catégorisation des offres que ceux des *job boards*. Il faut également préciser que, pour un agrégateur, il est souvent plus important d'afficher un très grand nombre d'offres d'emploi que d'optimiser les possibilités de tri dans ces offres. Afficher en page d'accueil un nombre impressionnant d'offres d'emploi est un moyen de développer son audience en donnant aux candidats l'impression qu'ils trouveront là toutes les opportunités du marché. Par ailleurs, la faiblesse des outils de discrimination de l'information présente également l'avantage d'inciter les émetteurs primaires à souscrire les services payants de mise en avant proposés par l'agrégateur (offres sponsorisées, CPC) pour que leurs offres se détachent du « bruit » (Fondeur, 2006).



# LES MULTIDIFFUSEURS D'OFFRES D'EMPLOI, DES INTERMÉDIAIRES TECHNIQUES LIÉS A L'ABSENCE DE STANDARDS

Les multidiffuseurs d'offres d'emploi (également appelés « multiposteurs ») sont des acteurs qui sont venus s'intercaler entre le versant recruteur du marché du travail et les *job boards*. Ils permettent aux recruteurs de diffuser leurs offres d'emploi sur différents supports depuis un outil unique qui prend en charge l'interfaçage avec chacun des *job boards*. Leur activité est fondée sur l'absence de standards, comme l'illustre le dialogue ci-dessus avec l'un d'entre eux :

Q : « Vous êtes un acteur aussi qui est bien placé pour voir l'évolution de l'adoption de standards... ou pas. Les HR-XML et compagnie c'est toujours un serpent de mer ? ».

R : « Non, zéro ».

Q : « Zéro... ».

R : « J'y ai cru, moi, à l'époque. De toute façon c'est tellement évident ! Mais, non, zéro zéro. C'est vraiment un sujet dont on n'entend jamais jamais parler. (...) Mais au final d'ailleurs, si ça existait ça ne serait pas bon pour nous, donc ce n'est pas nous qui allons le lancer. Parce que ça enlève quand même... une de nos barrières d'entrée. Ce qu'on gère c'est l'hétérogénéité, donc si tout devient homogène... ».

Précisons que c'est moins la syntaxe qui pose problème que le vocabulaire. En premier lieu, il existe une forme de semi-standardisation à travers le XML « générique », comme l'indique un autre interlocuteur :

« Alors, formats de données, c'est globalement assez similaires, de l'XML dans l'immense majorité des cas. [...] En fait, le standard HR-XML qui a été au départ mis en place permettait d'avoir un format de données et essayait aussi d'écrire aussi un certain nombre de critères et d'informations qui devaient donner un standard et être présents dans les offres d'emploi. Et c'est ça qui n'a pas fonctionné, du fait de l'émergence de tous les sites et de tous les différents acteurs, qui en fait, sont des acteurs privés. Et eux, souhaitent marquer leur différence [...]. Mais en attendant, a perduré quand même le fait que le format restait très largement sur XML [...]. Il n'y a pas vraiment de problématique de formats aujourd'hui.

C'est plutôt des problématiques de balises, dans les flux, des problématiques d'informations que des problématiques de format général » (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

En second lieu, à la différence d'un CV, les offres d'emploi comprennent un nombre assez limité de champs et ces derniers font l'objet de conventions largement partagées : on trouve généralement dans une offre d'emploi un titre, une localisation, un nom d'entreprise et une présentation, une description du poste, un profil de candidat, un type de contrat et un salaire.

Au-delà de la question du HR-XML, c'est donc bien celle de la diversité des nomenclatures, notamment de métiers, qui est au cœur de l'activité de multidiffusion d'offres d'emploi. La problématique est en effet autrement plus complexe qu'en matière de recodification. Le degré d'hétérogénéité est très élevé entre des nomenclatures en plusieurs centaines de postes, comme le Rome, et d'autres en quelques dizaines. Le passage d'un référentiel peu précis à un autre présentant au contraire une granularité très fine ne peut reposer sur une table de correspondance : il faut aller chercher l'information dans le descriptif de l'offre en texte libre, ce qui implique la mise en œuvre de techniques complexes, et souvent aléatoires, de traitement automatique des langues. Dans ce domaine, comme en matière de format de données, l'action des multidiffuseurs vise à faire communiquer des systèmes hétérogènes, et non de proposer une normalisation. « Nous, nos technologies, elles ne visent pas à

normaliser.... Ça c'est un point important de notre conception. Nous ce qu'on dit, ce n'est pas : on fait un moteur qui va normaliser contre un référentiel donné que l'on va décider, tout dynamique qu'il soit. Nous, ce que l'on dit, c'est : on va faire un système qui est capable d'automatiquement prendre deux référentiels, et d'une certaine manière, les faire correspondre entre eux, de la meilleure manière possible. C'est plutôt ça. Donc, du coup, on n'enlève pas forcément le caractère hétérogène. On crée juste encore plus d'automatisation, dans les connexions de ces référentiels » (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

Rentrons maintenant dans l'activité de multidiffusion proprement dite. Deux cas de figure existent : soit le recruteur utilise la plateforme web du multidiffuseur, soit il passe par un progiciel de gestion de recrutement. Aujourd'hui, la plupart des grandes entreprises disposent de progiciels de ce type : en 2010, c'était déjà le cas de pratiquement la moitié des entreprises de 1 000 à 5 000 salariés et de plus de 80 % des entités de plus grande taille (Fondeur, Larquier de & Lhermitte, 2011). Les multidiffuseurs doivent donc non seulement gérer l'interfaçage avec les *job boards* mais également avec les progiciels de gestion de recrutement.

Il faut noter que les progiciels de gestion de recrutement ont toujours eux-mêmes offert des fonctionnalités plus ou moins avancées de multidiffusion. Mais le nombre de *job boards* interfacés était relativement faible, ce qui a permis à de nouveaux acteurs de proposer des services spécifiquement dédiés à cette fonction.

Compte tenu de l'hétérogénéité des formats et nomenclatures utilisés pour les offres d'emploi, la tâche des multidiffuseurs est complexe, d'autant que les *job boards* comme les éditeurs de progiciels de gestion de recrutement sont peu enclins à faciliter le travail de cet intermédiaire technique qui s'impose à eux : « *La multidiffusion, c'est un travail de chien. C'est un travail de détails. Tu es interfacé avec les sites, tu es interfacé avec les ATS [pour Applicant Tracking System, soit ce que nous appelons ici « progiciels de gestion de recrutement »], tu es au centre d'un écosystème qui, à la base, ne voulait pas de toi* ». (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

Si les multidiffuseurs ont réussi à s'intercaler entre les éditeurs de progiciels de gestion de recrutement et les *job boards*, c'est essentiellement parce qu'ils proposent de résoudre le problème de circulation de l'information auquel sont confrontés les recruteurs lors de la publication d'offres d'emploi. C'est ainsi

en démarchant directement les grandes entreprises publiant de gros volumes d'offres d'emploi, celles que l'on appelle les clients « grands comptes », que les multidiffuseurs ont pu peser sur les éditeurs de progiciels de gestion de recrutement et les *job boards* : « *Ils t'acceptent parce qu'ils n'ont pas le choix au début. Parce que les clients leur demandent. Au final, c'est parti d'une demande des clients* » (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

Il n'en reste pas moins que les multidiffuseurs sont confrontés à une problématique forte de maintenance des passerelles. Si côté progiciels de gestion de recrutement les choses sont assez simples en raison de leur nombre relativement réduit et de leur expérience dans l'interfaçage avec différents systèmes, elles sont beaucoup plus compliquées avec les *job boards*, très nombreux et moins portés à prêter attention à ce type de problématique. Ceci dit, le poids que représentent maintenant les leaders de la multidiffusion semble conduire les *job boards* à s'investir davantage dans la maintenance des passerelles : « *Avant, ils ne nous prévenaient pas, parce que pas le temps, pas de ressources, pas forcément organisés. (...) Aujourd'hui ils préviennent. Pas tous, mais la plupart. Pour deux raisons : un, parce qu'on a essayé, entre guillemets, de mettre des process en place avec eux. (...) Et deux, parce qu'ils sont conscients qu'il y a beaucoup beaucoup d'annonces qui passent par nous et qu'ils sont pénalisés s'ils ne sont pas bien diffusés. Donc je dirai que pour, allez... 85 % maintenant des job boards, ça tourne bien. Et puis tu en as encore, tu as le petit job board qui n'a pas de ressources avec lequel il faut toujours voir venir les choses* » (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

Le nombre de passerelles à établir et à entretenir explique largement pourquoi les éditeurs de progiciels de gestion de recrutement n'ont jusqu'ici que peu investi la multidiffusion, ne fournissant généralement en standard que l'interfaçage avec quelques grands *job boards* généralistes et ne réalisant d'autres liens qu'au coup par coup, sur demande spécifique de leurs clients, avec souvent à la clé des problèmes importants de maintenance. Qui plus est, sur un marché où les solutions qu'adoptent les plus grosses entreprises sont le fait d'éditeurs internationaux, le grand nombre de *job boards* au sein de chaque pays donne une dimension particulière à cette problématique : « *dans la multidiffusion, tu as une partie d'interfaçage avec les sites localement qui est très fastidieuse et compliquée qui fait que c'est difficile à reproduire. Tu peux interfacier cinq à dix sites, mais si tu veux interfacier les écoles et*

*beaucoup de sites, il faut un vrai travail local, ça coûte cher et ce n'est pas facile à gérer de loin* » (entretien, responsable d'un service de multidiffusion).

C'est d'ailleurs probablement en partie pour cela qu'un acteur français a pu s'arroger en quelques années environ 80 % du marché national (estimation difficile à vérifier mais que partagent les différents acteurs rencontrés), ce qui le place en situation de « *quasi-monopole* » (l'expression revient souvent dans les entretiens). Lancé en 2008, Multiposting n'est pas le premier service de multidiffusion français, mais c'est le premier acteur à s'être entièrement spécialisé sur cette activité et à proposer l'interfaçage avec un très grand nombre de *job boards* (le site indique gérer les relations avec environ 600 *job boards*, auxquels s'ajoutent 2 500 écoles et réseaux d'anciens). Les deux grands acteurs internationaux Broadbean et Equest ne proposent pour le moment en France que l'interfaçage avec une poignée de grands sites. Notons que les Etats-Unis constituent de loin le principal marché de la multidiffusion en raison de l'existence d'un très grand nombre de *job boards*, mais également de dispositifs fédéraux anti-discrimination incitant les entreprises à diffuser largement leurs offres d'emploi et le faire sur des supports variés (*Office of Federal Contract Compliance Programs*, OFCCP, et *Equal Employment Opportunity*, EEO).

Depuis un an et demi, la multidiffusion semble prise dans un mouvement d'intégration verticale qui conduit à s'interroger sur la pérennité de l'existence dans ce domaine de grands acteurs indépendants. En effet, le leader mondial du secteur - Broadbean - a été racheté en avril 2014 par le groupe CareerBuilder. Ce groupe, qui s'est construit autour du site éponyme, le plus grand *job board* des Etats-Unis, s'est beaucoup diversifié dans le champ du e-recrutement, non seulement en rachetant d'autres *job boards* de par le monde, mais également en développant une offre de progiciel de gestion de recrutement (commercialisée sous le nom de Luceo et issue du rachat de l'éditeur français Profilsoft en 2008). Nous avons donc là un exemple d'intégration verticale complète du progiciel de gestion au *job board*, en passant par la multidiffusion d'offres d'emploi. Second événement, circonscrit cette fois à la France : en septembre 2014, Figaro Classifieds (qui, rappelons-le, détient notamment Cadremploi et Keljob) et Regionsjob ont chacun acquis la moitié du multidiffuseur français Talentplug. Enfin, dernier épisode en date : le rachat récent (octobre 2015) de l'acteur français Multiposting (qui s'est également développé

à l'international, pour devenir le troisième multidiffuseur mondial, mais assez loin derrière les deux premiers) par l'éditeur allemand SAP, leader mondial des progiciels de gestion intégrés, qui souhaite notamment l'intégrer à l'offre recrutement de SuccessFactors, sa solution de gestion RH.

Equest, qui est très peu présent en France, demeure donc le seul grand acteur indépendant. Les autres acteurs d'envergure ont été absorbés par l'une ou l'autre des entités qu'elles interfaçaient : par des *job boards*, par des éditeurs de progiciels de gestion de recrutement, ou encore par des groupes intégrant ces deux types d'entités. Pour autant, tous les acteurs concernés par ces rachats ont pour le moment souhaité maintenir les partenariats établis avec les autres entités interfacées. Il n'en est pas moins intéressant de constater que les multidiffuseurs sont petit à petit rachetés par les acteurs auxquels ils s'étaient imposés comme intermédiaires techniques il y a quelques années.

Le modèle économique des multidiffuseurs consiste à facturer aux entreprises l'interfaçage qu'ils opèrent. Ceci se fait en général en fonction du nombre d'offres diffusées et, parfois également, du nombre de sites vers lesquels les offres sont envoyées. Des frais fixes peuvent s'ajouter en cas d'interfaçage avec un progiciel de gestion de recrutement spécifique ou avec une application maison. Rien n'est facturé aux *job boards* interfacés (ni, le cas échéant, aux éditeurs de progiciels de gestion de recrutement). En règle générale, les multidiffuseurs n'interviennent pas en tant qu'intermédiaires commerciaux (comme ont pu le faire les agences de communication RH, cf. Fondev & Tuchsirer, 2005) : parmi les grands acteurs, seul eQuest semble faire de l'achat en gros d'offres d'emploi auprès des *job boards* pour les revendre ensuite au détail à ses clients.

Assez naturellement, les outils de multidiffusion sont principalement utilisés par de grandes entreprises, qui diffusent des volumes importants d'offres d'emploi et disposent de moyens pour traiter les importants flux de candidatures reçues en retour. Outre les recruteurs finaux, ces outils sont très utilisés par les intermédiaires traditionnels du marché du travail. En France, ces derniers, qui bénéficient d'une tarification plus attractive, semblent même être les principaux utilisateurs : une thèse Cifre menée au sein de Multiposting (Seguela, 2012) indique que fin 2011, ils comptaient pour pratiquement 60 % des offres diffusées par le service (29 % pour les entreprises d'intérim, 15 % pour les SSII et 14 % pour les cabinets de recrutement).



# LES SITES D'ANNONCES CLASSÉES : UNE INTERMÉDIATION LOCALISÉE, SUR UN SEGMENT PEU QUALIFIÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL

**Parmi les acteurs privés du marché du travail en ligne, nous avons jusqu'à présent omis d'évoquer un type de sites important, qui n'appartient à aucune des catégories ci-dessus, mais qui peut être considéré comme une variante des job boards dans la mesure où il offre la possibilité de publier des offres et demandes d'emploi en ligne. Il s'agit des sites généralistes d'annonces classées, dont les sections emploi sont devenues des dispositifs d'intermédiation qui n'ont rien d'anecdotique.**

Les sites d'annonces classées (*classifieds*) reprennent le plus souvent le modèle économique de Craigslist, premier du genre fondé en 1995 à San Francisco et comptant aujourd'hui dans les 10 premiers sites web aux Etats-Unis. Sur ce type de support, la publication d'annonces est en général gratuite pour une très large part (d'où la dénomination courante de site d'annonces *gratuites*). Mais les clients sont souvent encouragés à souscrire à des options de visibilité leur permettant de se détacher de la masse de produits/services/emplois disponibles sur le support. De manière alternative ou complémentaire, l'insertion d'annonces peut être payante pour certaines sections : le modèle économique de Craigslist repose ainsi sur la facturation des seules annonces emploi, dans certaines villes du monde (à un tarif très largement inférieur à ceux pratiqués par les *job boards*).

En France, le site d'annonces classées le plus connu et plus fréquenté est évidemment Leboncoin, qui fait partie des 10 sites web les plus visités en France, toutes catégories confondues. Lancé en 2006, Leboncoin est rapidement devenu un phénomène de société. C'est à partir de 2010-2011 que la section emploi du site, bénéficiant de l'audience très importante de l'ensemble du site, commence à être présentée dans la presse spécialisée RH puis généraliste comme un support concurrent des *job boards*, mais également du site de Pôle emploi. Sa section emploi est aujourd'hui le troisième site emploi en France en termes d'audience, après Pôle emploi et Indeed (elle a même occupé la seconde position jusque récemment et reste très proche

du second - Indeed). Nous consacrerons cette partie principalement à cet acteur en raison de sa position exceptionnelle sur le marché du travail en ligne, non seulement en termes d'audience, mais également en termes de stratégie : jusqu'à présent, il s'est tenu totalement à l'écart des dynamiques écologiques observées autour de la circulation des offres d'emploi. Par ailleurs, rares sont les acteurs de ce type ayant connu en France un développement important dans le domaine de l'emploi. On ne peut guère citer que Vivastreet, dont la section emploi se situe parmi les 15 premiers sites emploi français les plus visités. Nous évoquerons ce cas en contrepoint du Bon Coin, dans la mesure où sa stratégie est radicalement différente en ce qui concerne sa relation aux autres intermédiaires du marché du travail en ligne.

Alors que les grands *job boards* demeurent marqués par une prédominance des offres d'emploi destinées aux cadres, les sites d'annonces classés sont au contraire très fortement orientés vers l'emploi non-cadre et les « petits-boulots ». Ils présentent par ailleurs la caractéristique de peu structurer les annonces en amont. C'est en particulier le cas du Bon Coin, qui revendique pour l'ensemble du site une catégorisation minimale et « *bottom-up* » : dans un contexte où environ 90 % des requêtes s'appuieraient sur les mots-clés recherchés en plein texte, la volonté des responsables du site est de limiter la taille des référentiels et de les revoir régulièrement en fonction des requêtes les plus populaires.

Pendant longtemps, Leboncoin n'a pas eu de ce point de vue de politique spécifique pour sa section emploi : jusqu'à une date récente, la catégorisation de l'information y est restée faible, permettant à Vivastreet de revendiquer une approche plus fine. *« Nous avons le même positionnement sur l'emploi non-cadre. Nous visons les mêmes cibles : les acteurs locaux lassés d'utiliser les supports traditionnels. En revanche, les différences se jouent sur le produit. Un candidat qui postule sur Vivastreet peut envoyer son CV. (...). Nous avons des filtres spécifiques, etc. En somme, notre rubrique emploi est spécialisée, tant en matière d'ergonomie que de services. Vivastreet n'est pas un site emploi, mais un site adapté à l'emploi »* (interview de Julien André, Directeur du développement du marché « Emploi » de Vivastreet, sur le site spécialisé exclusiveRH, 18 janvier 2013).

Mais, comme pour toutes ses autres sections importantes (automobile, immobilier, locations de vacances), Leboncoin a progressivement développé des filtres spécifiques et il est aujourd'hui possible de discriminer les offres d'emploi par type de contrat, temps de travail, fonction, expérience et niveau d'études requis. La principale différence avec un *job board* demeure la faible précision de la nomenclature de métiers : elle n'est pas suffisamment fine pour former un outil de recherche autonome ; elle est en fait pensée pour être utilisée en combinaison avec la recherche par mots-clés, offrant la possibilité de circonscrire cette dernière à un champ fonctionnel (« informatique », « juridique », « services à la personne », etc.). Il faut néanmoins noter qu'un certain nombre de *job boards* généralistes ont fait évoluer leurs outils en sens inverse, en privilégiant la recherche par mots-clés pour correspondre aux standards ergonomiques des interfaces « à la google », popularisées dans le domaine de l'emploi par les agrégateurs d'offres d'emploi. Cas extrême, un site comme Monster, qui, il est vrai n'a jamais misé sur la finesse de ses référentiels, a ainsi fini par abandonner la nomenclature de professions dans son interface de recherche (il n'y a plus non plus de nomenclature sectorielle).

La localisation des annonces est l'argument marketing numéro 1 des sites d'annonces classées, dont les dénominations mettent souvent l'accent sur la dimension proximité. Elle est très fortement mise en avant par les dispositifs de discrimination de l'information : pour Leboncoin comme pour Vivastreet la page d'accueil est une carte de France qui impose

comme première action à l'utilisateur de choisir une région ; dans un second temps, les niveaux départemental et communal sont proposés dans le formulaire de recherche. Vivastreet permet par ailleurs de circonscrire la recherche aux emplois se trouvant dans un rayon déterminé autour d'une commune. Au total, la précision des outils de discrimination géographique des annonces est, cette fois, bien meilleure sur les sites d'annonces classées que sur le plupart des *job boards*, et tranche avec le constat fait sur les nomenclatures de métiers.

Les sites d'annonces classées rassemblent donc des offres d'emploi peu qualifiées en moyenne, faiblement structurées en termes de nomenclatures de métiers mais au contraire très précisément localisées. Cette combinaison forme un positionnement et un modèle d'intermédiation cohérents. Elle correspond bien à des marchés du travail locaux rassemblant d'un côté, une main-d'œuvre peu mobile et, de l'autre, des emplois pour lesquels la proximité géographique est importante (temps partiels, « petits boulots », etc.). Sur des marchés du travail où la localisation de la main-d'œuvre et des emplois prime souvent sur la qualification, une catégorisation des emplois à maille large permet d'étendre les possibilités d'appariement. C'est en tout cas explicitement le discours de certains acteurs : *« c'est important de ne pas enfermer les gens et les emplois dans des catégories rigides et trop petites ; un candidat qui est, entre guillemets, "obligé" de regarder un spectre large d'emplois, il peut se dire : "tiens, ça j'y avais pas pensé, mais finalement pourquoi pas, c'est près de chez moi et c'est dans mes cordes" »* (entretien, responsable d'un site d'annonces classées).

Une dernière dimension complète le modèle d'activité des sites d'annonces classées : le faible coût, voire la « gratuité », des annonces emploi. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect, mais ce qui nous importe ici est de mettre en exergue le fait que cela est encore une fois parfaitement cohérent avec le positionnement de ces intermédiaires : les tarifs des *job boards* sont peu compatibles avec les niveaux de qualification des emplois proposés, et les sites d'annonces classées contribuent donc à ouvrir l'intermédiation informationnelle à ce segment du marché du travail. Bien sûr, les services de Pôle emploi y contribuent également. Mais leur mobilisation exige de la part des employeurs un degré de formalisation et de catégorisation des offres qui peut être jugé peu compatible avec la nature des emplois proposés

et le fait que, sur ce segment du marché du travail, une grande partie des recrutements passe traditionnellement par des canaux informels (réseaux, démarchage direct des employeurs, etc.) ou peu formels (annonces placardées), comme ont pu le montrer, par exemple, des travaux sur la grande distribution (Rieucan & Salognon, 2013) ou l'hôtellerie-restauration (Forté & Monchatre, 2013). Par ailleurs, le recours à un site d'annonces classées permet à des employeurs dont le rapport à l'institution Pôle emploi et à son public est parfois difficile, de diffuser leurs offres sur un support alternatif.

La contrepartie est l'inévitable question de la qualité des offres, qui est régulièrement posée tant par le service public de l'emploi que par les *job boards*. Ces derniers associent directement qualité des offres et prix des annonces : « *sur Leboncoin la publication est gratuite, tout le monde peut poster n'importe quoi, ils n'ont pas les moyens de filtrer. Sans parler du fait que le fait de payer une annonce, c'est en soi un mécanisme de filtrage : vous ne faites ça que pour de vrais emplois* » (entretien, responsable d'un grand *job board*).

Le discours des responsables de site d'annonces classées est évidemment très différent. Ils pointent au contraire les efforts qu'ils déploient en matière de modération des offres : « *Le travail qu'on a eu à faire au début c'était de mettre en place des règles de modération. C'est-à-dire que moi, je me suis récupéré la rubrique avec des annonces qui étaient mal rédigées, avec des critères discriminatoires, avec des postes qui étaient parfois assez douteux. Donc il a fallu mettre en place des règles de modération, former une équipe de modérateurs dédiée à l'emploi. Donc aujourd'hui on a une cinquantaine de règles de modération. Toutes les annonces qui sont publiées sur le site sont validées par cette équipe avant qu'elles soient diffusées* » (entretien, responsable de la section emploi d'un site d'annonces classées).

Enfin, une dernière différence, plus consensuelle, peut être relevée entre le modèle d'intermédiation des *job boards* et celui des sites d'annonces classées.

Elle est même de l'ordre de l'évidence : les sites d'annonces classées sont des acteurs qui interviennent en tant qu'intermédiaires informationnels sur un très grand nombre d'univers, et non seulement dans le champ de l'emploi. Quelles conséquences cela a-t-il ? D'abord la contrainte, pour la cohérence d'ensemble du site, de ne pouvoir adapter que marginalement les dispositifs d'intermédiation à chacun des univers.

Cette dimension est partiellement à relier avec la question évoquée plus haut de la faible structuration des annonces. Mais surtout cela permet à ces acteurs de ne pas être confrontés au « problème de l'œuf et de la poule » dans le cadre du développement des annonces emploi : les utilisateurs qui vendent ou achètent des produits et services dans les autres sections sont autant de candidats potentiels déjà présents sur le site, et la similarité des dispositifs de recherche facilite leur passage d'un univers à l'autre. La rubrique emploi du Bon Coin bénéficie ainsi de l'effet d'entraînement de l'ensemble du site qui, comme nous l'avons dit, fait partie des 10 sites les plus visités en France, toutes catégories confondues.

Le marché des annonces emploi est particulièrement intéressant pour les sites d'annonces classées, car il permet potentiellement de générer des marges plus importantes que les autres annonces qui sont essentiellement des supports de mise en relation entre particuliers. Ce n'est pas un hasard si la monétisation du site pionnier Craigslist est passée par les offres d'emploi et que ce modèle constitue une référence pour beaucoup d'acteurs : « *L'objectif c'était de faire grossir la rubrique d'emploi pour en faire un Craigslist à la française, Craigslist étant aux Etats-Unis un succès phénoménal sur la partie emploi* » (entretien, responsable d'un site d'annonces classées). En France, Vivastreet ne facture pas la diffusion des offres d'emploi, mais propose autour de cette prestation un ensemble de services payants (modèle freemium), comme des options de visibilité ou de diffusion depuis un progiciel de gestion de recrutement. Et si, contrairement à Craigslist ou Vivastreet, Leboncoin ne monétise pas pour le moment directement sa rubrique emploi, il prépare pour 2016 une offre payante avec pour objectif de générer des revenus sur la diffusion d'annonces<sup>6</sup>.

Les entreprises clientes de ces sites sont pour l'essentiel des TPE et PME et des artisans. Parmi les intermédiaires, les entreprises de travail temporaire les utilisent massivement. Mais peu les SSII et les cabinets de recrutement.

Abordons pour terminer la question de la participation des sites d'annonces classés aux dynamiques de circulation des offres d'emploi. Si un site comme Vivastreet s'y inscrit pleinement en laissant les agrégateurs référencer ses offres (et en achetant même du trafic à certains d'entre eux), en mettant en place des passerelles avec les multidiffuseurs et, pour finir,

en étant partenaire du dispositif « Transparence du Marché du Travail » (TMT) de Pôle emploi. Leboncoin se caractérise, pour le moment, par un « splendide isolement » à tous les niveaux. Cet acteur rejette systématiquement toute tentative de référencement de ses annonces par les agrégateurs d'offres d'emploi. Il n'a établi aucun partenariat avec les multidiffuseurs, qui proposent souvent pour ce support de prendre en charge la saisie manuelle des offres de leurs clients. Enfin, bien que Leboncoin fasse partie des premiers sites ciblés par la stratégie TMT de Pôle emploi et qu'il soit régulièrement sollicité depuis, il a jusqu'à maintenant toujours décliné. Pour justifier cette position, les dirigeants du site mettent en avant deux éléments : Leboncoin disposerait d'offres d'emploi spécifiques, dont seule une faible part se retrouverait sur d'autres supports (c'est avec Pôle emploi que le segment

commun serait le plus important) et l'étendue de son audience naturelle lui permettrait de se passer des agrégateurs privés comme de TMT. On peut avancer un troisième élément pour expliquer le manque d'intérêt du Bon Coin pour la multidiffusion : sa typologie d'entreprises clientes, qui sont essentiellement des structures de petites tailles ne diffusant leurs offres qu'au coup par coup. Mais, il faut noter qu'une solution de diffusion automatique des offres d'emploi est annoncée pour 2016 : il s'agirait de l'un des nouveaux services payants<sup>7</sup>. Ceci traduit une volonté de développer la clientèle grands comptes, à commencer par les groupes de travail temporaire.

7. *Ibid.*

# LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LA « TRANSPARENCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL »

Collecter les offres d'emploi des employeurs a toujours été au cœur de l'activité de l'ANPE (et maintenant de Pôle emploi) et de l'Apec. Pour autant ces deux institutions ont longtemps eu des positionnements différents en matière de publicité de ces offres d'emploi. Alors que l'Apec a toujours cherché à donner la plus grande audience aux offres collectées, notamment à travers son magazine *Courrier Cadres*<sup>8</sup>, l'ANPE les a au contraire longtemps réservées de fait au public se rendant dans ses agences, imposant par ailleurs de passer par les conseillers pour y répondre (les offres ne sont proposées en libre-service dans les agences, sur des tableaux d'affichages, qu'à partir de la fin des années soixante-dix, et ce n'est qu'à partir du début des années quatre-vingt-dix qu'une partie d'entre elles deviennent « nominatives », c'est-à-dire qu'elles mentionnent les coordonnées du recruteur et offrent donc la possibilité de le contacter directement).

Cette différence s'explique par la nature des modèles d'intermédiation des deux institutions (Fondeur & Tuchsirer, 2005). Depuis sa création en 1967, deux fonctions principales ont été assignées à l'ANPE : d'une part, améliorer le fonctionnement général du marché du travail en facilitant la circulation des offres et des demandes d'emploi ; d'autre part, réduire les inégalités qui le caractérisent par une action contre-sélective visant à favoriser l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Ces deux missions sont partiellement en tension : la première supposant une intermédiation de nature informationnelle axée sur l'accès de tous aux opportunités d'emploi, la seconde pouvant justifier que l'on réserve certaines offres aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté, voire qu'on les « travaille » pour adapter les critères de recrutement à ces publics. L'Apec, pour sa part, a d'abord été créée en 1966 autour d'une mission d'information des cadres, pour ensuite se voir confier dans les années quatre-vingt une mission d'intermédiation à proprement parler.

Mais, à la différence de l'ANPE, cette fonction ne s'embarrasse pas d'une dimension contre-sélective. En particulier, l'Apec a toujours incité les cadres en emploi à utiliser ces services (rappelons le slogan « *L'Apec, on n'a pas trouvé mieux pour trouver mieux !* »), orientation qui a été fortement renforcée dans le cadre du repositionnement de l'institution depuis 2010. La création des sites Internet des deux institutions

(en 1998 pour l'Apec, en 1999 pour l'ANPE) et les premières orientations données à ces supports témoignent de cette différence. Alors que l'Apec y publie d'emblée toutes ses offres, l'ANPE ne va le faire que très progressivement, tenant en particulier longtemps à l'écart les offres en contrats aidés, pour les réserver aux demandeurs d'emploi inscrits, et parmi eux aux personnes les plus en difficultés. Par ailleurs, jusqu'en 2013, la majorité des offres publiées sur *pole-emploi.fr* sont des offres anonymes, imposant de passer par l'intermédiaire d'un conseiller pour candidater.

À l'inverse, cela n'a toujours concerné qu'une minorité d'offres à l'Apec, celles faisant l'objet d'un service de présélection facturé aux entreprises<sup>9</sup>.

Outre cette différence de positionnement en matière de publicité des offres d'emploi et des coordonnées des recruteurs, les deux institutions ont eu des stratégies radicalement différentes vis-à-vis des agrégateurs d'offres d'emploi.

L'Apec a de longue date établi des partenariats avec ces acteurs, leur permettant de référencer ses offres. Ce fut notamment le cas avec Keljob (et Optioncarriere, autre agrégateur français lancé au même moment) dès le début des années 2000 : « *le partenariat avec Keljob, qui dure depuis un bout de temps déjà, près de quatre ans, dont le principe est qu'ils référencent l'intégralité des offres de l'Apec, puisque Keljob est un modèle*

8. Vendu au groupe Touati en 2010 dans le cadre du recentrage des activités de l'Apec.

9. Notons que ce service de présélection a été retiré de l'offre de service de l'Apec dans la cadre de la réorientation de l'activité de l'institution en 2010, avant d'être réintroduit - mais pour les seules entreprises de moins de 250 salariés - par l'avenant du 18 mars 2015 à son mandat de service public.

*un peu à part, c'est un moteur de recherche des offres et pas un site emploi proprement dit. Pour Keljob, cela crée un important flux d'offres de qualité quotidien, ce qui est très bien en terme de produits à offrir à ses propres clients, et pour nous, cela permet, tous les jours, un flux non négligeable de visiteurs vers l'Apec, pour aller voir les offres, travailler dessus et postuler. C'est un partenariat tout à fait équilibré. En termes d'image, nous sommes deux partenaires qui arrivons à bien vivre ensemble, on a de très bonnes relations et une bonne collaboration* » (entretien avec le responsable du site Internet de l'Apec, réalisé en juin 2004). Si le partenariat perdure avec Optioncarriere, il a été rompu quelques années plus tard<sup>10</sup> avec Keljob suite à l'introduction d'un service de publication directe d'offres d'emploi et à une politique qui renvoyait les offres Apec en fin de résultats de recherche. Aujourd'hui, le site de l'Apec est référencé par Indeed et par Jobijoba. L'institution paritaire est donc très ouverte aux agrégateurs. Il faut par contre préciser qu'elle ne consacre aucun budget à la mise en avant de ses offres sur ces supports.

L'ANPE, puis Pôle emploi, a eu une politique radicalement différente vis-à-vis de ces acteurs. Si Keljob a longtemps référencé ses offres, c'était sans son consentement. A l'époque, l'ANPE n'a cependant pas lancé de procédure juridique à son encontre, jugeant l'issue incertaine et le risque en termes d'image important. Une anecdote permet de saisir le contexte : le 28 juillet 2000, Martine Aubry, alors ministre du travail, annonce les chiffres du chômage dans les locaux de Keljob, ce qui donne à cet acteur une forte exposition médiatique et une certaine légitimité alors que le même jour le site de l'ANPE connaît des problèmes techniques importants. Par la suite, Keljob a cessé de référencer les offres de l'ANPE dans le contexte de sa transformation progressive en *job board* « pur ». Mais d'autres acteurs ont utilisé sans autorisation les offres du service public de l'emploi pour créer leur audience de départ et résoudre le « problème de l'œuf et de la poule » : c'est le cas de Qapa. En ce qui concerne Indeed et Jobijoba, tous deux respectent la volonté actuelle de Pôle emploi de ne pas voir ses offres référencées. Pour autant, certaines offres de Pôle emploi peuvent indirectement se retrouver sur des sites d'agrégation par le biais du portail Eures<sup>11</sup> : dans le cadre réseau de coopération entre les services publics de l'emploi de l'Union européenne, Pôle emploi envoie aujourd'hui une grande partie de ses offres à ce portail qui a pour but de faciliter la mobilité dans l'UE ;

or Indeed, entre autres, référence ce site (Eures semble avoir une politique d'ouverture à l'égard des agrégateurs), ce qui lui permet en quelque sorte de contourner l'absence de partenariat avec Pôle emploi. Cette configuration, et les différents épisodes Keljob et Qapa, montre bien la difficulté pour un opérateur du service public de l'emploi à faire appliquer sa volonté de garder dans son giron les offres collectées par ses soins : outre la réticence à entamer des procédures juridiques à l'encontre des acteurs privés, la participation au *European network of Public Employment Services* semble ouvrir une brèche dans toute politique restrictive vis-à-vis des agrégateurs.

Il n'en reste pas moins que la position de principe de Pôle emploi est, et a toujours été, de refuser le référencement de ses offres. Pourquoi cette stratégie ? D'abord, parce que jusqu'à la convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi 2012-2014, l'opérateur public était soumis à des indicateurs de placement et de part de marché qui, s'ils étaient définis de manière trop floue pour influencer fortement l'activité opérationnelles des conseillers (Pillon, 2014), ont constitué un cadre important pour sa stratégie vis-à-vis de la publicité et de la circulation des offres d'emploi récoltés par ses soins. Ensuite, parce que Pôle emploi garde l'ambition, hérité du « monopole de placement », de constituer la bourse à l'emploi de référence du marché du travail français.

Ces deux dimensions constituent une clé importante pour comprendre la stratégie de « Transparence du Marché du Travail » (TMT) mise en œuvre par Pôle emploi à partir de 2013 : si l'opérateur public s'est affranchi des indicateurs de placement et de part de marché, et a ainsi définitivement entériné la fin de son très théorique « monopole de placement » (auquel la loi de cohésion de sociale a officiellement mis fin en 2005), il a gardé l'ambition de centraliser l'ensemble des opportunités offertes sur le marché du travail. Comment peut-il le faire dans ce contexte ? En publiant sur son site non seulement les offres qu'il a lui-même collectées, mais également celles collectées par les autres acteurs. Bref, Pôle emploi a abandonné l'objectif de collecter toutes les offres (corollaire du « monopole ») comme celui de collecter davantage d'offres que les autres (corollaire de la « part de marché ») pour adopter celui de rassembler sur son site toutes les offres publiées sur le web (corollaire d'une « transparence du marché du travail » qui passerait par lui<sup>12</sup>). De fait, TMT fait de Pôle emploi un *agrégateur*.

10. Probablement autour de 2006, cette date n'a pu être vérifiée.

11. Pour *EUropean Employment Services*.

12. Notons que cette action pour la « transparence du marché du travail » reste cantonnée à la partie formalisée du marché du travail (en d'autres termes la demande de travail formulée sous forme d'offres d'emploi), et n'est pas en soi un moyen de réduire le « marché caché ». Bref, il s'agit en réalité plus d'accès aux offres que de « transparence ».

# TMT OU PÔLE EMPLOI AGRÉGATEUR

Avant TMT, l'opérateur public s'était déjà posé la question, au début des années 2000, de l'agrégation d'offres tierces sur son site. Mais la problématique de la qualité de ces offres, collectées et publiées selon des critères qui n'étaient pas les siens, l'a à l'époque fortement incité à la prudence. C'est une des raisons qui avaient présidé à la création de la charte « Net Emploi », qui visait à améliorer la qualité des offres publiées (Fondeur & Tuchsirer, 2005) et a servi de base à l'animation pendant plusieurs années d'un réseau d'une quinzaine de sites partenaires qui auraient pu à terme voir leurs offres rediffusées sur anpe.fr. La dimension technique, essentielle du fait de l'hétérogénéité des modalités de publication des offres (formats et nomenclatures, cf. *infra*), avait même été explorée et un test d'agrégation avait été réalisé avec un prestataire, un certain... Keljob. C'est d'ailleurs le savoir-faire acquis lors de cette opération, que Keljob a ensuite mobilisé pour agréger lui-même les offres de l'ANPE.

Mais la direction de Pôle emploi a finalement préféré à l'époque une stratégie d'intégration des offres, plutôt que d'agrégation. Il s'agissait de faciliter la transformation des offres d'emploi produites par les grandes entreprises ou collectées par les groupes de travail temporaire en offres Pôle emploi au sens fort, c'est-à-dire en offres correspondant aux formats informatiques de l'opérateur public et classées selon ses nomenclatures, en particulier le Rome, via une procédure dite de « Transfert Automatisé des Offres » (TAO). De cette façon, Pôle emploi pensait pouvoir récolter les offres à la source, s'assurer de leur qualité et en disposer dans ses propres bases.

Cette stratégie d'intégration perdure, mais, depuis la mise en place de TMT, elle s'efface progressivement au profit de l'agrégation, marquant ainsi un revirement spectaculaire : « on avait initié dans mon département auparavant ce qu'on appelait le TAO, le Transfert Automatisé des Offres, qui [permettait] de transférer automatiquement les offres d'emploi en masse. Non, pas le dépôt d'offres en ligne tel qu'on peut le connaître de manière unitaire sur notre site pole-emploi.fr, (...) mais d'industrialiser tout ça. (...) Donc TMT est arrivé et a un petit peu révolutionné ça, en se disant : maintenant on passe progressivement toutes les entreprises qui avaient un accord, anciennement TAO, sur ce qu'on appelle l'agrégation des offres avec les entreprises. Le [TAO] existe toujours, on le maintient pour [les entreprises] qui en bénéficient, et les nouvelles entreprises, qui veulent faire, en gros, du transfert avec

*nous, on les passe sur le système d'agrégation, comme pour un acteur de l'emploi en ligne. (...) Du coup, ce qu'on se dit dans le coup d'après, c'est que TAO a vocation à mourir. Parce qu'on va tout transférer sur AOM [Agrégation des Offres en Masse], pour que ce soit plus simple, avec des conventions uniques pour les entreprises et pour les job boards, pour l'agrégation des offres. » (entretien, 2015, département services aux entreprises de Pôle emploi).*

La stratégie de « Transparence du Marché du Travail » de Pôle emploi (dont le pendant technique est donc la procédure AOM évoquée dans le verbatim ci-dessus) prend ses racines dans la convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi 2012-2014<sup>13</sup> mais c'est dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » qu'elle apparaît véritablement et que l'accent est mis sur la circulation des offres (et des demandes). L'une des cinq « ambitions » affichées est en effet de « contribuer à la transparence du marché du travail en assurant un large degré de publicité des offres et des demandes d'emploi ». Concrètement, le plan prévoit que « Pôle emploi démultipliera le nombre d'offres d'emploi qu'il propose », notamment « grâce à de nouveaux partenariats avec les sites Internet emploi (job boards) » : d'une part « les offres publiées par ces sites pourraient être référencées dans les cadres des recherches effectuées sur pole-emploi.fr avec renvoi sur les sites » et d'autre part, « à l'inverse, la publication des offres de Pôle emploi sur ces plateformes sera recherchée dans le cadre de convention de réciprocité de fonctionnement »

13. Un titre de 3<sup>e</sup> niveau, détaillé sur une seule page, affiche l'objectif d' « accroître la fluidité et la transparence du marché du travail », en renvoyant sur deux objectifs sans rapport avec la circulation des offres d'emploi : 50 % d'offres nominatives en 2014 (contre 35 % en 2011) ; 50 % de demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un profil sur pole-emploi.fr (contre 20 % en 2011).

(Plan stratégique Pôle emploi 2015, p. 33). L'objectif est donc bien de transformer pole-emploi.fr en agrégateur d'offres d'emploi, mais également, dans une logique de « *réciprocité* », de permettre aux *job boards* de reprendre des offres collectées par Pôle emploi. La circulation des offres est donc prévue dans les deux sens : vers et depuis pole-emploi.fr. Cependant, la mise en œuvre du chantier TMT a très largement accordé la priorité au premier volet. Notons également que Pôle emploi 2015 comprend également un volet « demandes d'emploi », qu'il s'agit là aussi de faire davantage circuler : « *Pôle emploi rendra les demandeurs d'emploi volontaires davantage visibles auprès des recruteurs sur son site Internet<sup>14</sup> mais également sur les autres sites Internet de recrutement* ». Cependant, cette dimension n'était pas encore été développée au moment de l'enquête, en raison notamment de discussions avec la Cnil sur la question du consentement de l'internaute.

Nous ne reviendrons pas ici sur les différentes étapes du chantier TMT, qui débute fin 2012. Retenons simplement que, fin 2015, pole-emploi.fr affichait 485 000 offres, dont environ les trois quarts proviennent des quelques 70 partenaires de Pôle emploi, essentiellement des *job boards*, mais également des agrégateurs (dont jobijoba, qui se trouvait être le prestataire technique de Pôle emploi pour TMT au moment de l'enquête), un site d'annonces classées (Vivastreet), les principaux multiffuseurs (Multiposting, Broadbean, Talentplug...), des acteurs institutionnels (Apec, Apecita, CGPME, UIMM...) et quelques grandes entreprises. Parmi les grands absents, on compte Leboncoin et Indeed. L'ampleur prise par TMT est donc tout à fait considérable. Mais au-delà de ces chiffres, deux aspects plus qualitatifs méritent que l'on s'attarde sur deux : les traitements appliqués aux offres avant publication et leurs règles d'affichage sur pole-emploi.fr.

La DSI de Pôle emploi reçoit chaque jour dans le cadre de TMT plusieurs centaines de milliers d'offres d'emploi en provenance des partenaires, offres ayant vocation à remplacer celles référencées la veille sur pole-emploi.fr. Mais avant publication, un traitement assez complexe est appliqué. En premier lieu, est ajouté à ce flux l'ensemble des offres collectées par Pôle emploi valides à l'instant *t*. Le tout est ensuite envoyé chez un prestataire technique privé (Jobijoba au moment de l'enquête), qui applique quatre traitements automatiques sur les offres des partenaires.

Ces dernières sont d'abord recodifiées, pour pouvoir être intégrées à une base de données globale. En l'absence de standard en matière de publication d'offres d'emploi en ligne (cf. supra), cette opération entraîne une déperdition non négligeable. Les offres restantes sont ensuite « Romées », c'est-à-dire que leur contenu est « lu » par la machine, qui lui affecte en fonction de cela un code Rome. Là encore, les sites partenaires utilisant des nomenclatures différentes, la déperdition est importante. Il s'agit même de l'étape où le nombre d'offres perdues est le plus important sur l'ensemble du processus. Au total, plus d'un tiers des offres (soit tout de même de l'ordre de 100 à 200 000 offres d'emploi) sont perdues lors de ces premières étapes (recodification et romage), ce qui montre bien le caractère très problématique de l'hétérogénéité des modalités de publication en ligne des offres d'emploi, tant en termes de formats que de nomenclatures.

Est ensuite appliqué un filtre anti-discrimination. Là encore, la machine « lit » le contenu de l'offre, mais cette fois pour vérifier sa conformité à la législation, notamment en matière d'absence de critères discriminatoires : « *Le troisième filtre, c'est tout ce qui est égalité des offres d'emploi, égalité au sens non-discrimination, sexe, âge, religion, politique, etc.. Et puis aussi, on a commencé à embarquer la question des professions réglementées. C'est-à-dire que si vous recherchez un médecin, une infirmière, etc., il faut un diplôme d'Etat. À un moment donné, il faut qu'on puisse aussi, si on met ces offres-là sur Pôle Emploi, faire en sorte que l'on vérifie un minimum cela. Un chauffeur de bus il doit avoir tant d'expérience, d'années d'expérience, voilà, s'il n'a pas le permis, c'est pas possible. Donc il y a des choses comme ça que l'on vérifie automatiquement pour les professions réglementées. C'est d'ailleurs ce que le conseiller fait [en agence] lorsqu'il saisit une offre d'emploi d'une profession réglementée : il vérifie que tous ces éléments-là soient bien sur l'offre d'emploi* » (entretien, 2015, département services aux entreprises de Pôle emploi).

Enfin, la dernière étape est le « dédoublonnage », c'est-à-dire l'identification automatique des offres apparaissant plusieurs fois dans la base et leur traitement avant publication. C'est là un point particulièrement intéressant : la France n'est pas le premier pays à lancer un service d'agrégation d'offres d'emploi, mais c'est à notre connaissance le seul qui pratique cette opération. L'Allemagne, dont l'exemple

14. Ceci correspond à la l'objectif de 50 % de demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un profil sur pole-emploi.fr évoqué dans la note ci-dessus.

a beaucoup inspiré TMT, ne pratique pas cette opération et publie donc sur le site du *Bundesagentur für Arbeit* ([jobboerse.arbeitsagentur.de](http://jobboerse.arbeitsagentur.de)) des offres d'emploi en doublons, qui apparaissent plusieurs fois dans les résultats de recherche. Ce n'est pas le cas sur *pole-emploi.fr* où les doublons sont soumis à des règles d'affichage très précises sur lesquelles nous reviendrons.

Précisons d'abord l'ampleur et la nature des doublons. Au moment de notre enquête, environ 15 à 20 % des offres envoyées par les partenaires étaient rejetées à ce titre. La plus grande partie parce qu'elles étaient déjà présentes parmi les offres directement collectées par Pôle emploi. Une autre partie parce qu'elles apparaissaient sur les sites de plusieurs partenaires. Enfin, plus surprenant, une dernière partie parce qu'elles étaient en doublon au sein même du flux d'offres d'un même partenaire. Cette troisième modalité de rejet est d'autant plus étonnante qu'elle représentait plus du tiers des doublons.

Les offres des partenaires en doublons avec celles collectées par Pôle emploi (première modalité) sont retirées de la base et n'apparaissent donc pas sur le site de l'opérateur public. Il en est de même des doublons internes aux différents partenaires (troisième modalité). Par contre, les doublons *entre partenaires* font l'objet d'un affichage spécifique : elles passent par une procédure d'« *unification* » qui conduit à ne retenir qu'un seul libellé (*a priori* celui du site sur lequel l'offre est apparue en premier) et à inclure tous les logos des partenaires ayant envoyé l'offre à Pôle emploi (l'ordre des logos est pour le moment aléatoire).

Comme un agrégateur « classique », *pole-emploi.fr* fait apparaître les offres externes dans les résultats de recherche et renvoie vers les sites partenaires pour l'acte de candidature. Mais en dehors de ce principe de base, de nombreuses différences existent avec l'agrégation telle qu'elle est pratiquée par les acteurs privés. Contrairement à Pôle emploi ces derniers doivent non seulement adosser cette activité à un modèle économique, mais ils collectent également beaucoup moins d'offres d'emploi directement. Dans un modèle « pur » d'agrégateur, seules des offres déjà publiées sur Internet sont rassemblées, mais nous avons vu que les grands acteurs finissaient généralement par introduire une activité de type *job board*, justement pour assurer équilibrer l'équation économique. Reste que les offres « détenues en propres » par les

agrégateurs sont peu nombreuses, et que, pour parvenir à attirer l'audience, nécessaire pour rentabiliser leur activité, ces acteurs ont besoin des offres tierces. Ce n'est pas le cas de Pôle emploi, qui est l'acteur qui dispose du plus grand nombre d'offres « détenues en propre ». L'audience de la partie offres d'emploi de son site oscille depuis plusieurs années entre 5 et 6 millions de visiteurs uniques par mois (mesure médiamétrie), ce qui représente, en moyenne, le triple de l'acteur suivant (Indeed ou Leboncoin selon les années). TMT n'a en tant que tel pas eu d'impact significatif sur l'audience de *pole-emploi.fr*, qui n'a donc pas lui besoin des offres tierces pour attirer des candidats.

Ceci permet notamment à Pôle emploi d'appliquer une politique de déduplication très stricte, dont les seules limites sont techniques (l'identification automatique des doublons est naturellement loin d'être un procédé infaillible). Sur les agrégateurs privés, la déduplication est de fait beaucoup moins poussée<sup>15</sup>, d'une part parce qu'il est important pour ces acteurs d'afficher formellement un volume d'offres très important (pour apparaître comme la place de marché de référence) et d'autre part parce que le « bruit » est fonctionnel d'un point de vue économique puisque, nous l'avons vu, les émetteurs primaires des offres d'emploi sont incités pour s'en détacher à souscrire des services payants de mise en avant.

Dans le processus de déduplication, Pôle emploi donne la priorité à ses offres, ce qui est un choix fort qu'aucun agrégateur privé ne pourrait faire. Les offres des partenaires ne sont là qu'à titre *complémentaire* ; l'internaute peut d'ailleurs cocher une case qui permet de les exclure dans sa recherche. Par contre, une fois les doublons éliminés, l'opérateur public n'introduit pas de distorsion dans la présentation des résultats de recherche sur *pole-emploi.fr* : ses offres ne sont pas mises en avant par rapport à celles des partenaires, et il n'existe bien sûr pas de possibilité de souscrire des services de mise en avant. C'est l'algorithme de *matching* et la date de publication des offres qui déterminent, seuls, leur ordre d'apparition. Ce qui est intéressant est qu'il en est de même du côté du bureau des conseillers en agences : « *depuis son bureau-métier, son écran Aude<sup>16</sup> ou Dune<sup>17</sup>, (...) lorsqu'il fera une recherche sur un métier, [le conseiller] aura les offres d'emploi Pôle Emploi et les autres, toutes les offres d'emploi en fait, ordonnées selon le scoring de rapprochement. Voilà. Les offres d'emploi qui*

15. On peut ainsi supposer qu'une part importante des offres en doublons intra-partenaires est en partie imputable aux agrégateurs partenaires.

16. Pour Application Unique Demandeur d'Emploi

17. Application interne de gestion des offres d'emploi.

*correspondent à 100% de vos critères sont celles-ci, et dedans il y en a des offres Pôle Emploi et des offres partenaires. Ensuite, celles qui correspondent à 80%, etc.. (...) [Il n'y a pas de priorité des offres Pôle emploi], la seule priorité c'est le matching. (...) C'était déjà le cas sur pole-emploi.fr, et là c'est le cas [aussi pour le conseiller], depuis son bureau-métier » (entretien mené à Pôle emploi en mai 2015, un peu avant le déploiement en agences).*

Cette présentation des résultats de recherche dans l'application métier des conseillers n'est cependant pas allée sans tensions, les conseillers préférant souvent isoler les offres Pôle emploi pour les travailler prioritairement, notamment quand elles ont été déposées par des recruteurs connus de l'agence. Mais, le choix a été fait par la direction de placer toutes les offres au même niveau, en allant même plus loin que sur pole-emploi.fr : « en fait, on s'était posé la question, et on s'est dit : non, on veut que le conseiller utilise toutes les offres, les offres du marché. Parce que sinon on s'est dit : est-ce qu'il ne va pas s'amuser plutôt à décocher [l'option incluant les offres des partenaires],

à n'utiliser que les offres Pôle Emploi, et se dire : voilà, les autres, (...) j'en veux pas, je travaille mon portefeuille, mes offres, avec mes demandeurs d'emploi. Nous, on s'est dit : non, c'est les offres d'emploi du marché, elles n'appartiennent pas à Pôle Emploi, même celles... celles qui nous sont confiées, elles ne nous appartiennent pas. Ce sont les besoins de recrutement des entreprises, donc c'est le marché. Donc on s'est dit : voilà, il verra tout » (idem). Alors que les internautes qui consultent pole-emploi.fr disposent, comme précisé plus haut, d'une option (cochée par défaut) permettant de ne lancer leur recherche que sur les offres de Pôle emploi, les conseillers en agence sont donc privés de cette possibilité. Il s'agit d'une démarche fortement volontariste visant à inciter les agents de Pôle emploi à mobiliser les offres des partenaires. Cependant, ceux-ci ont la possibilité, grâce à un bouton dédié, d'exporter les résultats de leur recherche dans un fichier Excel comprenant l'origine des offres, et ils peuvent donc effectuer *a posteriori* tous les tris qu'ils souhaitent.

# LES RESSORTS DE LA DYNAMIQUE PARTENARIALE

**En termes de nombre de partenaires et de volume d'offres d'emploi agrégées, TMT est incontestablement une réussite. Pourtant, pour les personnes auxquelles la direction de Pôle emploi confie le chantier fin 2012, si le schéma théorique était séduisant, sa mise en œuvre pratique apparaissait délicate : « quand on a démarré le chantier *Transparence du Marché du Travail*, ma première crainte c'était de savoir si les acteurs du privé avaient envie de bosser avec Pôle emploi, avec l'image qu'on renvoie. [...] Je me disais, le truc est super mais si on n'a personne avec qui s'allier... » (entretien, Pôle emploi, équipe TMT, 2015).**

Le fait de personnifier le chantier à travers un binôme doté de larges marges de manœuvres pour représenter Pôle emploi auprès des acteurs privés a probablement été un élément important de la dynamique partenariale. Du reste, force est de constater que les partenaires que nous avons rencontrés dans le cadre de l'enquête ont assez unanimement marqué leur surprise quant à la faculté de Pôle emploi de mener à bien ce projet sur le volet agrégation des offres. « *C'est impressionnant ce que Pôle emploi a réussi à faire... Réunir comme ça des acteurs avec des intérêts divergents... D'ailleurs, il y en a certains, je ne comprends pas pourquoi ils y sont allés ! (...) Je crois que tout le monde se disait : de toute façon Pôle emploi, ils sont tellement gros, tellement désorganisés, ils ne vont jamais arriver à être un leader incontournable ! Mais en fait ils ont été assez impressionnants je dois avouer. Et pourtant Dieu sait que je suis critique avec Pôle emploi habituellement ! Ils ont été pro, efficaces, techniquement carrés. Ils ont impressionné tout le monde sur ce coup !* » (entretien, partenaire privé de TMT, 2015).

Pôle emploi a donc vraisemblablement bénéficié d'une certaine incrédulité de la part des acteurs privés, jugeant que le projet avait peu de chances d'aboutir et qu'ils ne risquaient « *pas grand-chose* » à s'y associer « *pour voir* ». « *Ils ont tous appliqué le cheval de Troie : on maîtrisera mieux ce que fait Pôle emploi si on est dedans. Mais je pense que c'était prendre Pôle emploi de haut* » (entretien, partenaire institutionnel de TMT, 2015). L'effet de surprise a été d'autant plus fort que le temps de mise en œuvre a été très court pour une entité de la taille de Pôle emploi : les premiers contacts avec les partenaires ont lieu début 2013

et premières offres externes apparaissent sur pole-emploi.fr en juillet 2013. Pour autant, TMT est également fondé sur des intérêts bien compris, Pôle emploi mettant d'ailleurs clairement l'accent sur cet aspect dans sa communication à destination des partenaires potentiels. « *A Pôle emploi, ils ont été malins, ils ont bien gérés le truc : ils ont mis en avant le trafic vers les sites* » (entretien, partenaire privé de TMT, 2015). Le support utilisé pour présenter TMT, qui commence par rappeler l'audience dont bénéficie pole-emploi.fr, met effectivement l'accent sur « *une plus grande couverture de diffusion des offres* » et « *une visibilité accrue du site Partenaire auprès des internautes* ». Un partenaire institutionnel du TMT résume bien les choses : « *vous ne vendez pas d'annonces si vous n'avez pas d'audience (...); or au moment où TMT est mis en place, les grands job boards perdent justement de l'audience [au profit notamment des agrégateurs et des sites d'annonces classées]. Donc, ils se sont dit : voilà, je vais revendre de l'audience acquise pour pas cher ! (...). De toute façon la plupart des recruteurs, ce qu'ils veulent, c'est du volume. (...) [Avec TMT, les job boards peuvent dire aux recruteurs] : vous avez eu vos 200 candidatures, (...) vous en avez pour votre argent* » (entretien, partenaire institutionnel de TMT, 2015). Un des partenaires privés de TMT rencontré dans le cadre de l'enquête indique cela de manière très concrète : « [Le mois dernier], on a eu 154 000 visites en provenance de Pôle Emploi et ça a généré 80 000 candidatures supplémentaires chez nous. Donc c'est des chiffres qui sont intéressants parce que, par exemple, si je devais acheter 150 000 visites à un acteur, soit Google, soit une Métamoteur, ça me coûterait de l'ordre de 10 000 euros » (entretien, partenaire privé de TMT,

2015). En d'autres termes, en mettant l'accent sur le renvoi des internautes vers les sites des partenaires pour l'acte de candidature, Pôle emploi a joué sur la nature biface du modèle économique des *job boards* (cf. *supra*). Et par rapport aux agrégateurs privés, sa proposition présentait le double avantage de s'appuyer sur une audience « naturelle » largement supérieure et de n'engendrer aucun coût : « *en termes financiers, ça nous fait gagner un peu d'argent ; même si on continue toujours d'avoir un budget d'acquisition de trafic chez Jobijoba* » (idem).

Une autre dimension importante, particulièrement pour les acteurs récents sur le marché ou de petite taille, est la crédibilité attachée au fait d'être partenaires de Pôle emploi (cela avait déjà été le principal moteur de l'adhésion à la charte Net Emploi au début des années 2000). « *C'est surtout pour une question de crédibilité, parce qu'on était encore il y a un an, et même encore aujourd'hui, à faire en sorte que notre marque soit reconnue comme une marque sérieuse et dynamique sur le marché de l'emploi. Et le fait d'être partenaire de Pôle Emploi, ça a permis de contribuer au développement de notre marque* » (entretien, partenaire privé de TMT, 2015).

Enfin, la rapide montée en puissance de TMT en termes de nombre de partenaires est imputable à un effet d'adhésion en chaîne très net, qui a permis à Pôle emploi de dépasser rapidement ses objectifs quantitatifs et l'autorise aujourd'hui à se montrer sélectif. Tous les partenaires rencontrés nous l'ont confirmé, sous une forme ou sous une autre : « *quand on va vu que quasiment tout le monde allait y aller, on s'est dit : on ne peut pas rester à l'écart !* » (entretien, partenaire privé de TMT, 2015). De trois partenaires au démarrage mi-2013, Pôle emploi passe à 50 partenaires fin 2014, ensuite la croissance ralentit, tout en restant soutenue (70 partenaires fin 2015), en raison de la difficulté à traiter un très grand nombre de candidatures et du choix de Pôle emploi de rechercher la complémentarité plutôt que le nombre d'offres d'emploi (son objectif de proposer 350 000 offres d'emploi sur *pole-emploi.fr* ayant été largement dépassé). « *On priorise suivant l'intérêt pour Pôle emploi (...) j'aurais peut-être refusé l'année dernière un job board de niche, au profit d'un gros job board généraliste... Maintenant que j'ai mon job board généraliste, je vais plutôt aller voir le job board de niche, qui m'apporte de l'offre d'emploi complémentaire... pour l'utilisateur. Donc, maintenant, on est plutôt sur : poursuivre la stratégie partenariale, dans une*

*logique de complémentarité* » (entretien, Pôle emploi, 2015).

Pour autant, tous les grands acteurs du marché du travail en ligne ne sont pas devenus partenaires de Pôle emploi. Deux cas sont particulièrement emblématiques : celui d'Indeed et celui du Bon Coin, respectivement, rappelons-le, deuxième et troisième site emploi en France en termes d'audience, derrière *pole-emploi.fr*. Il s'agit d'ailleurs de deux cas radicalement différents. Concernant Leboncoin, nous avons déjà analysé son « splendide isolement ». C'était pourtant pour Pôle emploi un des premiers partenaires ciblés, avec lequel les discussions n'ont jamais cessé. Mais, jusqu'à maintenant, la direction du Bon Coin a jugé l'audience cumulée des différentes rubriques du site (qui est comparable à celle du site de Pôle emploi dans son ensemble), avait un effet d'entraînement suffisant sur la section emploi pour se permettre de se passer du trafic apportée par les agrégateurs, qu'il s'agisse des acteurs privés ou de Pôle emploi. Les deux acteurs se sont cependant mutuellement scrutés avec attention, s'intéressant en particulier à la qualité des offres (préoccupation de Pôle emploi vis-à-vis du Bon Coin) et à celles détenues en commun (les estimations semblent indiquer qu'elles sont nombreuses). Le cas d'Indeed est différent : cet acteur s'est au contraire montré très intéressé par un partenariat avec Pôle emploi, mais, en tant qu'agrégateur, c'est naturellement le volet diffusion de TMT qui retient son attention. Or, Pôle emploi a choisi de ne travailler sur le volet diffusion qu'avec les partenaires du premier volet, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas d'Indeed.

Il était en effet initialement prévu, dans le cadre du caractère réciproque du partenariat, que les offres d'emploi collectées par l'opérateur public puissent être reprises par les sites partenaires qui le souhaitaient. Mais, même pour les acteurs associés à la phase agrégation, le volet diffusion apparaît à l'heure actuelle largement sous-développé, et ce pour plusieurs types de raisons.

Certaines sont liées à Pôle emploi. D'abord, la priorité a été donnée en termes opérationnels au volet agrégation. Mais, surtout, de fortes résistances se sont fait sentir en interne quant à la reprise par des acteurs privés des offres d'emploi collectées dans le cadre du service public de l'emploi. On retrouve là, sous une forme exacerbée, la tension déjà soulignée entre les deux missions assignées à l'opérateur public depuis

la création de l'ANPE en 1967 : améliorer le fonctionnement général du marché du travail en facilitant la circulation des offres et des demandes d'emploi, tout en réduisant les inégalités qui le caractérisent par une action contre-sélective visant à favoriser l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Nous l'avons souligné, la première mission suppose une intermédiation de nature informationnelle axée sur l'accès de tous aux opportunités d'emploi tandis que la seconde peut justifier que l'on réserve certaines offres aux personnes inscrites à Pôle emploi, et particulièrement à celles qui apparaissent comme étant le plus en difficulté. Après l'apparition des offres nominatives au début des années 90 et la publication progressive de l'ensemble des offres sur pole-emploi.fr au début des années 2000, la diffusion par Pôle emploi de « ses offres » vers d'autres supports est perçue comme un nouveau pas vers l'intermédiation informationnelle au détriment de l'action contre-sélective.

Dans ce contexte, l'opérateur a avancé très prudemment sur ce volet de TMT, en lançant d'abord une expérimentation dans quelques régions portant sur 3000 offres « difficiles à pourvoir » envoyées vers un nombre restreint de partenaires. Courant 2015, la diffusion vers les partenaires a été étendue à l'ensemble du territoire, mais est restée très strictement encadrée : elle ne concerne que les offres d'emploi diffusées depuis plus de 15 jours avec moins de 4 candidatures connues par Pôle emploi, avec un objectif de 25 000 offres et de 20 partenaires. Il s'agit donc de diffuser des offres bien spécifiques, en nombre limité, vers des partenaires dûment sélectionnés.

Mais force est de constater que lesdits partenaires ne font pas non plus toujours preuve d'un enthousiasme démesuré à l'idée de publier les offres de Pôle emploi, ce qui contribue également à expliquer le déséquilibre entre le volet diffusion et le volet agrégation de TMT.

Pourquoi ce manque d'entrain ? Tout simplement parce qu'il est très délicat pour des acteurs qui font payer la publication des offres d'emploi sur leurs supports, de justifier auprès de leurs clients que les offres qui leur ont été facturées soient mêlées à des offres gratuites en provenance de Pôle emploi. Dès lors, c'est souvent dans la seule perspective de compléter leur couverture du marché du travail que les partenaires se montrent intéressés : « *les offres de Pôle emploi, ça nous intéresse seulement pour combler les trous dans la raquette, les segments où on a potentiellement des candidats mais pas ou peu d'offres* » (entretien, partenaire privé de TMT, 2015). Le partenariat TMT n'imposant ni de publier l'ensemble des offres envoyées par Pôle emploi, ni de leur réserver une certaine visibilité dans les résultats de recherche, on peut penser qu'elles apparaissent chez les partenaires après les offres payantes et/ou seulement dans le cas de recherches renvoyant peu de résultats internes (nous n'avons cependant pas mené d'enquête pour le vérifier). Rappelons que le modèle économique des *job boards* repose sur les services facturés au versant recruteurs. C'est donc avant tout l'acquisition de candidats, pour satisfaire les recruteurs, qui intéresse les *job boards*, même si la nature biface de leur activité impose qu'ils veillent à maintenir un certain équilibre, segment par segment, entre offres et demandes.

Il n'en serait évidemment pas de même si Pôle emploi choisissait comme partenaires de diffusion des nouveaux entrants, pour lesquels les offres de l'opérateur seraient un moyen de résoudre le « problème de l'œuf et de la poule », ou des agrégateurs, pour lesquels le volume d'offres affiché est primordial. Il n'est ainsi pas étonnant que des acteurs comme Qapa ou Indeed se soient montrés particulièrement intéressés par les offres collectées par Pôle emploi. Mais Pôle emploi leur a pour le moment préféré des *job boards* classiques associés de longue date au premier volet de TMT.



# QUELS EFFETS SUR L'ORDRE ÉCOLOGIQUE DES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE ?

**Il est encore trop tôt pour mesurer l'effet de TMT sur l'ordre écologique des intermédiaires du marché du travail en ligne. Non seulement, le « choc » que cela a représenté n'a pas encore été totalement intégré par les différents acteurs (d'autant qu'ils l'avaient très peu anticipé), mais le dispositif est probablement amené à évoluer dans les années à venir. On ne peut ici qu'esquisser quelques pistes d'analyse.**

Un premier effet a trait à la qualité générale des offres publiées sur Internet. Celle-ci a toujours été une préoccupation forte pour l'opérateur public : on se souvient de la charte Net Emploi. Mais alors que cette dernière avait été créée dans la perspective de s'assurer d'abord de la qualité des offres dans le cadre d'une démarche concertée visant en quelque sorte à « éduquer » en amont des partenaires potentiels pour ensuite envisager une agrégation de leurs offres (qui ne s'est finalement pas faite), TMT a mis l'accent sur la montée en puissance rapide de l'agrégation (tant en volume d'offres que de nombre de partenaires) en s'appuyant sur des systèmes d'analyse automatique des offres, au risque de parfois laisser passer à travers les mailles du filet des contenus problématiques. Le risque était d'autant plus important que Pôle emploi a rapidement compté parmi ses partenaires un agrégateur (qui était par ailleurs son prestataire technique) rassemblant sur son site des offres en provenance d'une multitude de sites, parfois de très petites tailles, et les reversant, dans le cadre du partenariat, sur pole-emploi.fr. Des offres peu contrôlées à la source et publiées sur les supports plus ou moins marginaux pouvaient ainsi se retrouver, de loin en loin, exposées sur le site l'opérateur. De la même manière, les sites « gratuits » d'annonces classées, qui de par leur modèle économique disposent de moins de moyens que les grands *job boards* pour contrôler le contenu des offres, étaient potentiellement une source de problème.

Mais ce risque semble avoir été assumé. Une étape décisive de ce point de vue est franchie en octobre

2013, au moment où arrivent justement les premières offres en provenance d'un site d'annonces classées. Parmi celles-ci, certaines contiennent un numéro d'appel surtaxé qu'il faut appeler pour candidater. Le filtre d'agrégation n'a pas été prévu pour ce type de situation, et les offres en question se retrouvent donc sur pole-emploi.fr. A ce moment, nous raconte-t-on, « *il y a une partie des gens en interne à Pôle emploi qui dit : peut-être qu'on devrait aller moins vite dans l'intégration de nouveaux partenaires* » (entretien, Pôle emploi, équipe TMT, 2015). Il y a alors 8 partenaires « en production ». Cet événement n'arrête pas le processus. On s'assure à la DSI que les mécanismes d'alerte et de retrait *a posteriori* fonctionnent : « *dès que l'affaire nous est signalée, ce n'est l'affaire que de quelques heures que de retirer le contenu illicite* » (idem). Et instruction est donnée de poursuivre : « *si on a ça, on a la mécanique de retrait ; alors, on a décidé d'y aller, de continuer* » (idem). Cinq mois plus tard, le nombre de partenaires est doublé, et la croissance ne ralentira plus jusque fin 2014. TMT aura ainsi consacré à Pôle emploi une agrégation fondée, en amont, sur un outil d'analyse automatique, et, en aval, sur un système de modération *a posteriori* s'appuyant sur le signalement des internautes. C'est l'acceptation de cette configuration qui permet la montée en puissance du nombre d'offres d'emploi agrégées, un flux quotidien de plusieurs centaines de milliers d'offres n'étant pas gérable autrement, même lorsqu'on dispose des ressources humaines de Pôle emploi. Ce filtrage en deux temps a un effet inattendu sur la qualité des offres d'emploi. Les partenaires étant informés tant du taux de rejet en amont que des

signalements par les internautes en aval, ils disposent de fait d'un outil qui leur permet d'évaluer indirectement la qualité de leurs offres, sur la base de critères stricts qui garantissent la légalité des contenus. Or, il semble qu'au moins un certain nombre d'entre eux aient réagi en intégrant cette exigence dans les procédures de modération appliquées dès la publication des offres sur leur propre support. Cela a notamment été le cas du site d'annonces classées évoqué, qui a découvert la présence de numéros d'appel surtaxés dans ces offres via le signalement sur *pole-emploi.fr* et a modifié ses règles de modération interne pour les exclure dorénavant à la source. *« A un moment donné, il y a une espèce d'effet bénéfique sur la qualité globale des offres d'emploi sur Internet. C'est-à-dire que quelque part, par effet induit, le fait que nous, on travaille avec ces partenaires, ces partenaires n'ont pas envie de délivrer de la non-qualité ou de la non-conformité. Ce n'est pas dans leur intérêt donc ils vont aussi jouer le jeu de rendre les contenus propres. Et ça c'est intéressant parce qu'on n'avait pas imaginé, a priori, qu'on pourrait avoir cet impact là »* (entretien, Pôle emploi, équipe TMT, 2015).

Outre cet impact sur la qualité générale des offres publiées sur Internet, qui est par nature difficile à évaluer, TMT a modifié l'équilibre entre acteurs du marché du travail en ligne. C'est une évidence, le dispositif proposé par Pôle emploi interroge en premier lieu fortement le modèle d'activité des agrégateurs privés. Nous l'avons vu, les partenaires perçoivent clairement TMT comme une alternative gratuite aux services payants des agrégateurs pour amener des candidats sur les sites. Pour le moment, le taux de rejet des offres par Pôle emploi (à l'issue des quatre étapes : recodification, romage, dédiscrimination, dédoublement) est encore trop élevé pour que TMT remplace totalement le service d'un agrégateur. Mais des marges de progrès très importantes existent sur la recodification, et surtout le romage. Et, surtout, *pole-emploi.fr* dispose d'une audience 2 à 3 fois supérieure au premier agrégateur opérant en France, Indeed. Les relations avec cet acteur sont d'ailleurs à suivre de près, ce dernier se montrant, nous l'avons dit, extrêmement intéressé par le volet diffusion de TMT, qui lui permettrait de récupérer directement les offres de l'opérateur (il doit pour le moment se contenter de la porte dérobée que constitue le portail Eures).

Quant à Jobijoba, premier acteur français, il se trouve dans une situation ambiguë et délicate. Prestataire technique sélectionné pour l'agrégation dans le cadre de

TMT, il est aussi un des partenaires envoyant des offres à Pôle emploi (celles qui sont déposées directement sur son site mais aussi une partie importante de celles qu'il agrège sur les *job boards*). C'est d'ailleurs l'un des seuls agrégateurs parmi les partenaires de Pôle emploi, avec la problématique de diffusion d'offres d'emploi en cascade que cela entraîne.

Son intégration en tant que partenaire de diffusion a permis à Pôle emploi de monter rapidement en puissance en termes de volume d'offres d'emploi : *« à un moment donné, on avait besoin d'afficher du volume, donc on a quand même cherché des acteurs et ça fait partie des critères de l'appel à candidatures, des acteurs qui pouvaient nous apporter un certain volume en termes d'offres »* (entretien, Pôle emploi, équipe TMT, 2015). *« On s'est dit, dans un premier temps, on a aussi besoin des gros, pour faire apporteur d'offres, (...) pour dire qu'au moment où Pôle Emploi se lance dans TMT et ouvre officiellement (...), que l'on ait un saut significatif en termes de volume. (...) C'était un peu le pari qu'on faisait en prenant, notamment, l'agrégateur »* (entretien, Pôle emploi, autre interlocuteur de l'équipe TMT, 2015).

Mais aujourd'hui, nous l'avons dit, Pôle emploi a dépassé son objectif en termes d'offres diffusées sur son site. Il dispose par ailleurs d'une marge importante de progression, que nous venons d'évoquer, sur une partie de son taux de rejet des offres envoyées par les partenaires actuels. Il n'a donc plus autant besoin d'agrégateurs parmi ses partenaires. Si la remise en cause des partenariats avec ce type d'acteur ne semble pas à l'ordre du jour, au moment de notre enquête Pôle emploi réfléchissait à adapter ses règles de dédoublement pour favoriser les circuits les plus courts possibles entre les recruteurs et son site, ce qui revient indirectement à ne considérer les agrégateurs que pour les offres qu'ils détiennent en propre ou celles provenant de sites avec lesquels Pôle emploi ne dispose pas de partenariat direct.

La position de Jobijoba au sein de TMT est d'autant plus ambiguë que celui-ci est le prestataire technique initial de l'opération. Mais Pôle emploi a prévu de longue date d'internaliser l'ensemble du processus d'agrégation en s'appuyant notamment sur une autre technologie d'analyse sémantique (celle de l'éditeur Textkernel). La situation de Jobijoba qui a, à la fois, apporté la technique et une partie du volume d'offres nécessaire pour lancer TMT, est donc particulièrement délicate.

Qu'en est-il des *job boards*, qui constituent la majorité des partenaires ? Il faut clairement distinguer le cas des grands acteurs généralistes de celui des acteurs de petite taille ou de niche. Les premiers ont été fortement sollicités par Pôle emploi au démarrage du projet, pour la même raison que l'agrégateur : accroître rapidement le volume d'offres sur pole-emploi.fr pour atteindre les objectifs ambitieux fixés à l'opération. Mais ce sont aujourd'hui les seconds que Pôle emploi cherche à atteindre : « *maintenant on va aller plutôt sur une stratégie partenariale complémentaire, on va aller chercher des acteurs de niche, pour aller chercher les quelques offres d'emploi utiles aux demandeurs d'emploi qu'on a pas forcément spontanément* » (entretien, département services aux entreprises de Pôle emploi, 2015). Or, plus nombreux sont les « petits *job boards* » intégrés à TMT, moins les grands acteurs trouvent leur intérêt à l'affaire. En effet, la politique de Pôle emploi est de mettre tous les partenaires sur le même plan, tant en matière de dédoublement que de visibilité des offres dans les pages de résultats. De ce fait, l'audience massive de pole-emploi.fr est distribuée, toutes choses égales par ailleurs, au prorata du nombre d'offres visibles sur le site. Le dispositif tend donc à effacer la « prime au premier entrant » dont bénéficiaient les grands acteurs arrivés tôt sur le marché (cf. *supra*).

Dernière catégorie d'intermédiaires, dont nous n'avons que peu parlé pour le moment dans le cadre de TMT, les multidiffuseurs sont un cas particulièrement intéressant. Ils font en effet partie des partenaires qui se sont montrés les plus enthousiastes vis-à-vis du chantier. L'acteur français Multiposting faisait ainsi partie des trois premiers partenaires, et aujourd'hui à peu près tous les multidiffuseurs opérant en France sont entrés dans TMT (le seul grand absent est Equest, qui est peu présent en France). Ce sont en effet les acteurs qui disposent de l'intérêt le plus évident à entrer dans le dispositif, leur métier étant de proposer à leurs clients des passerelles techniques vers les différents supports de publication d'offres d'emploi. Non seulement pole-emploi.fr n'est en aucune manière un concurrent pour eux (contrairement aux acteurs dont l'activité est la mise en ligne des offres), mais le site constitue un débouché particulièrement intéressant à proposer à leurs clients puisque gratuit et doté d'une audience massive.

Bien sûr, toutes ces considérations ne valent qu'en l'état actuel de TMT. Si Pôle emploi parvient à diminuer son

taux de rejet « technique », notamment aux étapes recodification et romage, l'impact de TMT sur la circulation des offres d'emploi et sur l'ordre écologique des intermédiaires du marché du travail en ligne sera bien plus radical qu'il ne l'est aujourd'hui. La vraie question est probablement de savoir si cela est possible sans l'adoption de formats standards de publication et de nomenclatures partagées.

Si demain Pôle emploi contribuait à diffuser un format standard d'échange d'offres d'emploi, la circulation des offres d'emploi s'en trouverait grandement fluidifiée. Mais, concernant le cas spécifique de TMT, c'est l'affectation de codes Rome qui constitue la principale barrière à l'agrégation d'offres externes sur pole-emploi.fr. Si l'opérateur souhaite continuer à faire de sa nomenclature un passage obligé, deux solutions se présentent pour pallier ce problème. Soit faire confiance à l'amélioration des techniques de traitement automatique des langues et mobiliser de nouveaux outils d'analyse sémantique pour déterminer le code Rome à partir du libellé des annonces : c'est la voie dans laquelle s'est jusque-là engagé Pôle emploi, avec Jobijoba puis Textkernel. Soit faire du Rome une nomenclature partagée par les acteurs du marché du travail en ligne : c'est aussi une voie dans laquelle Pôle emploi s'est engagé, d'une certaine manière, en passant récemment le Rome en *open data*. Pour autant, il est loin d'être évident que la mise à disposition d'un outil de coordination pensé pour et par Pôle emploi soit suffisante à créer une dynamique massive d'adoption. Pour être réellement partagé, un outil de coordination doit être co-construit et pouvoir s'adapter en temps réel aux nouveaux besoins des acteurs du marché du travail, ce qui suppose de leur ouvrir - de manière régulée - des droits en écriture<sup>18</sup>.

Par ailleurs, on ne peut clore ce chapitre sans revenir sur le déséquilibre entre la partie agrégation de TMT (publication des offres des partenaires sur pole-emploi.fr) et sa partie diffusion (publication des offres de Pôle emploi sur les sites partenaires). Nous avons déjà exposé les choix et les difficultés internes à Pôle emploi qui expliquent cet état de fait, ainsi que l'intérêt très relatif des acteurs privés établis pour la reprise massive d'offres gratuites sur leur site. Ajoutons ici un autre point important, mis en avant par la direction de Pôle emploi : le consentement des employeurs ayant confié leurs offres à Pôle emploi<sup>19</sup>. Comment dans ces conditions favoriser la réciprocité de l'échange entre Pôle emploi et ses partenaires, et faire circuler dans les

18. On pourra ici se référer au point de vue exprimé ici : <http://www.ey.com/FR/fr/Issues/Business-environment/revolution-des-metiers---interview-yannick-fondeur-centre-etude-emploi>

122. C'est un argument mis en avant par le directeur général de Pôle emploi dans un point de vue récent publié dans *Les Echos* (« Pôle emploi : pour que cesse le "service public *bashing*" ! », 12/11/2015), en réponse à une tribune de Gilles Badinet dans ce même journal (« Laissons les start-up faire concurrence à Pôle emploi », 03/11/2015).

deux sens les offres d'emploi ? Une proposition iconoclaste pourrait être d'ajouter à pole-emploi.fr une fonction de multidiffusion : les recruteurs déposant leurs offres sur pole-emploi.fr pourraient se voir proposer de les diffuser également vers des sites partenaires (via par exemple une liste à cocher), sans coût d'intermédiation technique (assurée par Pôle emploi), mais avec facturation de la publication par le ou les sites partenaires choisis. Cette configuration serait compatible avec le modèle économique des *job boards*, avec l'exigence de consentement des recruteurs et contribuerait à rendre attractif le dépôt direct d'offres sur pole-emploi.fr.

Cette proposition, qui, dans le principe, n'est sans doute pas beaucoup plus utopique que pouvait l'être, en 2012, l'idée selon laquelle Pôle emploi pouvait devenir agrégateur d'offres d'emploi, se heurte à un certain nombre de problèmes techniques qui sont très semblables à ceux qui maintiennent le taux de rejet des offres externes à un niveau élevé dans le cadre du dispositif d'agrégation, notamment, nous y revenons encore une fois, l'hétérogénéité des formats et nomenclatures de publication des offres d'emploi. Ainsi, sauf à y consacrer des ressources très importantes ou à s'exposer à un taux élevé d'échec de transmission, l'éventuelle multidiffusion d'offres depuis pole-emploi.fr est grandement liée aux considérations exposées ci-dessus concernant l'adoption de formats standards et de nomenclatures partagées.

Pôle emploi dispose aujourd'hui, grâce à sa légitimité de service public, à l'audience de pole-emploi.fr et à la position déjà acquise en matière d'agrégation, des moyens de transformer en profondeur le marché du travail en ligne. Cela dépendra de sa volonté d'amplifier ou non le mouvement de circulation des offres d'emploi qu'il a initié.

L'ouverture en juillet 2015 d'un « emploi store », portail regroupant des services numériques liés à l'emploi ou la formation proposés par Pôle emploi et un ensemble de partenaires, semble indiquer que l'opérateur souhaite poursuivre et développer sa politique partenariale en donnant de la visibilité, en sus des offres, à des services proposés par d'autres acteurs. Pôle emploi y met à disposition en temps réel l'ensemble de ses offres d'emploi, mais *anonymisées*, de sorte qu'elles ne sont mobilisables que par les développeurs d'applications à vocation statistique.

Alors que la question de l'*open data* se fait de plus en plus pressante, il n'est pas certain que l'opérateur puisse longtemps se contenter d'ouvrir ses offres sous cette forme ou de limiter les flux sortants dans le cadre de TMT aux offres « difficiles à pourvoir ». Pourtant, il est loin d'être évident que le fonctionnement du marché du travail se trouverait amélioré par la dispersion non régulée des offres d'emploi collectées par le service public de l'emploi. La promotion d'un standard de publication d'offres d'emploi, l'ouverture du Rome aux dynamiques collaboratives et la mise en place d'un service de multidiffusion pourraient dès lors apparaître comme les éléments d'un compromis équilibré entre ouverture, réciprocité et régulation. Ces *biens publics* (au sens économique de la notion) seraient, en tout cas, indubitablement favorables au fonctionnement du marché du travail en ligne, évalué au prisme de la fluidité de circulation des offres d'emploi.

# RÉFÉRENCES

- Abbott A. (1988)**, *The System of Professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, 452 p.
- Bonnevaux L., Thernisien S., Bertrand N., Pronier R. (2006)**, *Les pratiques de recrutement des SSII. Bilan statistique et enquête qualitative*, coll. « Les études de l'emploi cadre », Apec.
- Caillaud B., Jullien B. (2003)**, « Chicken & egg : competition among intermediation services », *RAND Journal of Economics*, vol. 34, n° 2, pp. 309-328.
- Caillaud B., Trégouët T. (2006)**, « Les marchés bifaces », *Revue Lamy de la concurrence*, n° 9, pp. 106-112.
- Fondeur Y. (2006)**, « Le recrutement par Internet face au dilemme transparence/bruit », *Personnel*, n° 472.
- Fondeur Y. (2013)**, « Services de conseil en informatique : recruter pour placer », *La Revue de l'Ires*, n° 76, pp. 99-125.
- Fondeur Y., Larquier G. de, Lhermitte F. (2011)**, « Quand l'informatique outille le recrutement », *Connaissance de l'emploi*, n° 76, CEE & Apec.
- Fondeur Y., Lhermitte F. (2006)**, « Réseaux sociaux numériques et marché du travail », *La Revue de l'Ires*, n° 52, pp. 101-131.
- Fondeur Y., Tuchsirer C. (2005)**, *Internet et les intermédiaires du marché du travail*, Rapport de recherche de l'Ires pour l'ANPE, 108 p.
- Forté M., Monchatre S. (2013)**, « Recruter dans l'hôtellerie-restauration : quelle sélectivité sur un marché du travail en tension ? », *La revue de l'Ires*, n° 76, pp. 127-150.
- Mellet K. (2006)**, *Les marchés numériques du travail : l'émergence de nouvelles technologies de coordination*, Thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de Paris X - Nanterre.
- Pillon J.-M. (2014)**, « Un nouveau rôle pour Pôle emploi : évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, n° 117.
- Rieucan G., Salognon M. (2013)**, « Le recrutement dans la grande distribution : des pratiques ajustées ? », *La revue de l'Ires*, n° 76, pp.45-69.
- Seguela J. (2012)**, *Fouilles de données textuelles et systèmes de recommandation appliqués aux offres d'emploi diffusés sur le web*, Thèse de doctorat en informatique, soutenue le 3 mai 2012 au Cnam, 200 p.







- Directeur de la publication :  
Jean Bassères
- Directeur de la rédaction :  
Stéphane DUCATEZ
- Réalisation :  
Studio Claire

---

Retrouvez toutes les statistiques et analyses

**POLE-EMPLOI.ORG**



DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 99** *Le recours à l'activité réduite : déterminants et trajectoires des demandeurs d'emploi*  
SABINA ISSEHNANE (COORD.), FABRICE GILLES, LEONARD MOULIN, LEILA OUMEDDOUR, FLORENT SARI  
octobre 2016
- N° 98** *Les différents visages de l'encadrement en Europe*  
LOUP WOLFF  
août 2016
- N° 97** *Entre gestion dirigée et marché ouvert. Les cadres expérimentés du ministère de l'Écologie face aux restructurations de l'État*  
ALEX ALBER, participation de NADEGE VEZINAT  
juillet 2016
- N° 96** *Travailler et se former au fil du parcours professionnel*  
CREAPT-CEE  
mai 2016
- N° 95** *Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation. Enquête Dares auprès de 4 502 salariés signataires d'une rupture conventionnelle homologuée en 2011*  
RAPHAËL DALMASSO, BERNARD GOMEL, ÉVELYNE SERVERIN  
décembre 2015
- N° 94** *Les changements dans le travail vécus au fil de la vie professionnelle, et leurs enjeux de santé. Une analyse à partir de l'enquête SIP*  
LOUP WOLFF, CÉLINE MARDON, CORINNE GAUDART, ANNE-FRANÇOISE MOLINIÉ, SERGE VOLKOFF  
décembre 2015
- N° 93** *Politiques publiques et pratiques d'entreprise sur les questions d'âge et travail. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2013*  
CREAPT-CEE  
novembre 2015
- N° 92** *Working Conditions and « Sustainability » : Converting Knowledge into Action*  
SERGE VOLKOFF, CORINNE GAUDART  
août 2015
- N° 91** *Conditions de travail et « soutenabilité » : des connaissances à l'action*  
SERGE VOLKOFF, CORINNE GAUDART  
août 2015
- N° 90** *Dynamiques de transformation des modèles économiques des structures de l'ESS dans les services à domicile. Analyse de cas*  
ALEXANDRA GARABIGE (DIR.), BERNARD GOMEL, LOÏC TRABUT  
mai 2015