



HAL
open science

La morale de l'emploi : Les coulisses de l'Etat Social Actif

Lynda Lavitry

► **To cite this version:**

Lynda Lavitry. La morale de l'emploi : Les coulisses de l'Etat Social Actif. Sociologie. Aix Marseille Université; LEST UMR 7317, 2013. Français. NNT: . tel-01686989

HAL Id: tel-01686989

<https://hal.science/tel-01686989>

Submitted on 18 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Aix-Marseille
Ecole doctorale Espaces, Cultures, Sociétés
Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST-UMR 7317)

La morale de l'emploi. Les coulisses de l'Etat Social Actif

Thèse
Pour obtenir le grade de
Docteur en sociologie

Présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2013 par
Lynda Lavitry

Directeur de thèse : Paul Bouffartigue

Directeur de recherche CNRS, LEST, AMU

Membres du jury :

Valérie Boussard

Suffragante

Professeure, IDHE Nanterre, Université Paris
Ouest Nanterre La Défense

Didier Demazière

Rapporteur

Directeur de recherche CNRS, CSO,
Sciences Po

Vincent Dubois

Rapporteur

Professeur, SAGE, Université de Strasbourg

Frédéric Lebaron

Suffragant

Professeur, PRINTEMPS, Université de
Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Bruno Milly

Suffragant

Professeur, Centre Max Weber, Université
Lyon 2

L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

Remerciements

Mes remerciements s'adressent à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, m'ont encouragée, soutenue dans ce long et beau cheminement qu'est la thèse, qui a représenté pour moi, sans nul doute, une formidable opportunité d'ouverture sur un nouveau monde professionnel.

Mes premiers remerciements vont à Paul Bouffartigue, directeur de thèse, et à la direction régionale ANPE puis Pôle Emploi qui m'a accueillie entre 2007 et 2011.

Tout au long de ce travail, Paul Bouffartigue m'a prodigué encouragements et conseils, aidée à clarifier mes hypothèses de recherche. Nos nombreuses discussions et ses relectures empreintes de rigueur méthodologique, ont beaucoup contribué à faire évoluer cette recherche.

Mes remerciements vont encore à Didier Demazière et Vincent Dubois qui m'ont fait l'honneur de bien vouloir être rapporteurs des travaux présentés dans ce mémoire, ainsi qu'à Valérie Boussard, Frédéric Lebaron, Bruno Milly, pour avoir consacré du temps à ce travail en acceptant de participer à mon jury de thèse.

Avant de commencer cette thèse, Paul Bouffartigue avait déjà dirigé mon mémoire dans le cadre du Master 2 Recherche de sociologie. Ce fut pour moi l'occasion de retrouver le monde universitaire. Les cours de Nicole Ramognino, Anne-Marie Arborio, Eric Verdier, Paul Bouffartigue, Delphine Mercier, Anne-Marie Daune-Richard, et leurs encouragements, m'ont incitée à poursuivre dans la voie de la recherche.

L'enquête ethnographique n'aurait pas été possible sans le lien privilégié tissé avec la direction régionale Paca de l'ANPE et ses équipes. Je tiens ici à rendre hommage à Jean-Pierre Lesage, directeur régional de l'ANPE qui, le premier, m'avait donné la possibilité d'initier une enquête sociologique dans des agences de l'emploi, puis m'avait renouvelé sa confiance avec la signature d'une convention par la recherche.

Je remercie toute l'équipe de la direction régionale qui m'a accueillie pendant trois ans dans ses locaux au moment de la fusion ANPE/Assedic, et notamment Catherine D'Hervé, Brigitte Jacquin-Gros, Catherine Lebrun-Choquet, Alain Bos, Didier Zielinski, et Catherine Bedenes avec qui j'ai eue des échanges enrichissants suite à ses lectures des rapports d'activité. J'adresse

un remerciement tout particulier à Paola Kahouadji, Patrick Gatti, Julie Dalmas et à Lucette Charles, qui a été, plus qu'une référente chargée du suivi de la CIFRE, un véritable guide dans la sphère professionnelle des conseillers à l'emploi, une mémoire de cette institution, auprès de qui j'ai beaucoup appris. Son énergie et sa connaissance sans failles du terrain m'ont permis de mener une recherche dans les meilleures conditions. C'est à l'ensemble des professionnels présents sur les différents sites investigués, les directeurs et cadres des agences, et tous les conseillers qui m'ont accordé leur confiance et permis de donner forme et vie à cette enquête, que j'adresse mes remerciements.

Ce travail de thèse a été réalisé au sein du LEST, précieux et accueillant espace de discussion scientifique et de convivialité avec d'autres doctorants – Merci à Annalisa Lendaro, Audrey Rabassa, Adeline Gilson, Lamine Mebarki pour ces moments d'échanges et de « réassurance » – qui permet et encourage le travail réflexif, notamment par les séminaires et les réunions des comités du suivi, mais aussi par le soutien bienveillant de ses chercheurs, et l'efficacité et la bonne humeur de son équipe d'appui à la recherche.

Je remercie particulièrement les membres de mon comité de suivi : Mustafa El Miri, Anne-Marie Arborio pour ses conseils avisés, ses lectures attentives et précises, et la générosité dans l'échange de Delphine Mercier qui, avec Hélène Buisson-Fenet, m'a permis de contribuer à un ouvrage collectif. Je suis reconnaissante à Anne-Marie de m'avoir donné la possibilité d'assurer un cours magistral sur le courant interactionniste qui entrainait spécialement en résonance avec le sujet de la thèse.

Je souhaite également remercier ici les chercheurs qui ont contribué à enrichir et faire évoluer cette thèse à travers leur participation à mes séminaires de thèse ou à des discussions : Jean-Marc Weller, Emmanuel Pierru, Jérôme Pélisse, Rosemary Batt, Marie-Anne Dujarier, Yolande Benarrosh, Yves Clot, Philippe Warin, Valérie Cohen, Marc Lorient, ainsi que les chercheurs rencontrés lors de l'ISA 2010 : Sara Helman, Frank Sowa avec qui j'ai initié une collaboration.

Enfin, je dédie ce travail à Emmanuel, compagnon de tous les moments, qui a aidé cette thèse à grandir et m'a donné des ailes,
à nos fils Elias et Ivan,
à ma famille, ma sœur, mes parents qui m'ont transmis en partage le sens de l'effort et le goût du travail.

La morale de l'emploi. Les coulisses de l'Etat social actif

Résumé

Cette thèse porte sur les transformations du Service Public de l'Emploi à travers une socio-histoire de l'Agence Nationale pour l'Emploi, et une étude pragmatique des discours et pratiques professionnelles des conseillers à l'emploi au guichet. Il s'agit d'envisager les reconfigurations du métier de conseiller à l'emploi comme un révélateur des mutations de l'Etat social vers un Etat social actif, qui s'exprime notamment par un projet institutionnel d'incitation à l'adaptabilité aux normes d'emploi. Ce projet cristallise une tension récurrente au sein de l'intervention sociale et plus spécifiquement des politiques d'insertion, entre contrôle et émancipation, et entre individualisation et standardisation.

S'appuyant sur une longue enquête ethnographique menée dans 7 agences auprès de 87 conseillers parmi une centaine de professionnels, et sur 200 observations de rendez-vous entre conseillers et chômeurs, la thèse analyse les effets de ces deux visées potentiellement contradictoires : la subjectivation (aide individualisée à la recherche d'emploi par le dispositif du Suivi Mensuel Personnalisé, mis en place en 2006) d'une part, et la rationalisation gestionnaire (segmentation par l'adaptabilité, profilage, renforcement des sanctions) d'autre part.

Modifiant en profondeur les référentiels, l'organisation, la formation des conseillers, une rationalisation industrielle d'un nouveau type recompose les clivages structurants entre normes socio-cliniques et socio-techniques, logique technico-commerciale et logique civique. Elle fait émerger un nouveau modèle professionnel, marqué par une gestion actuarielle des risques de chômage (qui conduit notamment à écarter de l'accompagnement les chômeurs non indemnisés), mais aussi porté par une dimension morale qui repose sur l'individualisation du traitement. Les clivages antérieurs subsistent toutefois et donnent lieu à des dilemmes et polarisations éthiques (entre une éthique de l'accompagnement et une éthique du placement) et des stratégies d'évitement ou de neutralisation des actes professionnels les plus coercitifs.

Est également questionnée dans la thèse la notion de subjectivation des politiques sociales, et la force prescriptive des normes d'activation et des outils qui les accompagnent. Si la rationalisation et le durcissement des conditions d'encadrement des chômeurs se traduit sur le terrain par la prégnance des recours aux technologies sociales d'adaptabilité, les observations des pratiques professionnelles au guichet permettent également de mettre en évidence des espaces de négociation et d'arbitrage dont se saisissent, ou non, les professionnels. Ces espaces, que nous avons qualifiés de *compromis intersticiels*, peuvent être lus comme les produits de conflits de normes. Ils se caractérisent par un recours à la dimension processuelle dans l'évaluation de la recrutabilité des chômeurs, par la mise en place de dispositifs de confiance ou encore par la prise en compte d'une *rationalité située* du chômeur.

Mots clés : accompagnement à l'emploi ; groupe professionnel ; traitement du chômage ; politiques d'activation ; individualisation ; Agence Nationale pour l'Emploi ; politiques publiques de l'emploi.

The moral of the job. Behind the scenes of the active welfare State

Summary

This thesis focuses on the transformation of the Public Employment Service through a social history of the National Employment Agency, and a sociological pragmatic study of discourse and practices of professional employment counselors. We consider the reconfiguration of this profession is an indicator of changes in the welfare state to an active welfare state, which is expressed in particular by an institutional incentive project to the adaptability to employment standards. This project crystallizes a recurring tension in social intervention and more specifically in policies of employability, between control and empowerment, and between customization and standardization.

Based on a long ethnographic investigation in seven agencies with 87 counselors among hundreds of professionals, and 200 observations of appointments between advisers and unemployed, the thesis analyzes the effects of these two potentially conflicting targets: the subjectivation (individualized assistance in job search by the Monitoring Monthly Custom, introduced in 2006) on the one hand, and the management streamlining (segmentation by adaptability, profiling, strengthening sanctions) on the other.

By changing the standards, organization, training of advisers, this industrial rationalization of a new type reconstructs the structural divisions between socio-clinical and socio-technical standards, and between techno-commercial and civic logic. It brings out a new professional model, marked by an actuarial management of risks (which especially leads to remove the unemployed from the monthly appointment), but also supported by a moral dimension based on the individualization of treatment. However, earlier divisions persist and give rise to ethical dilemmas and strategies of avoidance or neutralization of the most coercive professional acts.

The thesis examines also the notion of subjectivity in social policies and the prescriptive strength of standards and tools that accompany the activation. The streamlining and tightening of supervision of unemployed on the ground give rise to the important use of social technologies adaptability, but the observations of professional practices also reveals some areas of negotiation and arbitration, used or not by professionals. These spaces, which we describe as interstitial compromises, can be read as products of conflicting norms. They are characterized by a use of the processual dimension in assessing the unemployed recruitability, by the establishment of trusted devices or else by the taking account of a "situated rationality" of the unemployed.

Keywords: employment support; professional group; unemployment treatment policies; individualization; National Employment Agency; public employment policies.

Table des matières

Introduction générale	12
L'accompagnement à l'emploi révélateur des transformations de l'Etat Social ?	13
Une « approche pragmatique étendue »	16
Etat social actif et technologies sociales d'adaptabilité et de segmentation	17
Première partie : Recomposition des politiques publiques de l'emploi et nouveaux cadres paradigmatiques	24
Chapitre 1. Emergence et mutations de la catégorie de chômage	25
<u>I. Des caisses syndicales de chômage au service public d'indemnisation et de placement</u>	25
Tableau n°1 : Synthèse historique des activités d'indemnisation et de placement des chômeurs, permanence du tri et du contrôle (1884-1967)	26
A/ L'autonomisation de la catégorie de chômage par rapport à l'assistance	30
1. Le contrôle de la qualité de chômeur involontaire, entre indemnisation et placement	30
-La construction de la figure du chômeur en opposition à celle de l'indigent et du travailleur irrégulier	31
-Des frontières poreuses entre placement et indemnisation	32
-Le contrôle du chômeur, fil rouge du placement.....	33
2. L'emprise de l'Etat : catégorisations administratives du chômage et modèle assurantiel	36
-La construction statistique des critères du chômage involontaire	37
Tableau n°2 : Typologie de l'Office du travail en 1895.....	38
-L'emprise institutionnelle sur un réseau pré-existant	38
-Un modèle assurantiel comme ligne de partage entre assurance et assistance.....	39
3. Fusion indemnisation/placement et « politique active » sous Vichy	41
B/ Economie dirigée et contexte de plein emploi : le placement avant l'indemnisation.....	42
<u>II. De la création d'une assurance sociale contre le chômage aux politiques d'activation</u>	44
Tableau n°3 : Le rétrécissement du champ d'application du régime d'assurance-chômage (1958-1995).....	46
A/ L'activation des dépenses d'indemnisation du chômage.....	47
1. Dégressivité des allocations, RMI comme troisième pilier de l'indemnisation du chômage...47	
2. L'extension de l'indemnisation aux activités réduites.....	50
3. L'Unedic comme acteur de régulation du marché du travail.....	51
B/ L'activation des dépenses sociales	52
1. Le poids des dispositifs d'insertion centrés sur l'individu	54
2. Halo du chômage : le poids des Rmistes inscrits.....	55
Conclusion du chapitre 1	57
Chapitre 2. L'ANPE : de l'autonomisation du placement à la fusion ANPE/Assedic	59

<u>I. De l'héritage de la gestion étatique de main-d'œuvre à la "modernisation" contractualisée avec l'Etat</u>	59
Tableau n°1 : L'évolution de l'ANPE à travers les logiques institutionnelle et organisationnelle (1967-1999)	61
A/ Une volonté de rupture.....	62
1. Le fonctionnement des SETMO remis en cause.....	62
2. Le rapport Ortoli : l'ouverture à tous les actifs.....	63
3. Le compromis politique sur le champ d'action et l'autonomie du nouvel établissement.....	65
B/ Le poids de l'héritage.....	66
1. La continuité des activités administratives et de contrôle.....	66
2. La difficulté à s'imposer sur le champ de l'offre d'emploi.....	67
C/ La « modernisation » de l'ANPE, une opération de « reengineering ».....	68
<u>II. La conversion à "l'intermédiation active" dans les années 90</u>	70
A/ Le placement, mission centrale d'un opérateur central?.....	71
1- D'un monopole théorique à l'officialisation des acteurs privés en 2005	72
2- Une place qui reste minoritaire sur le marché des offres d'emploi.....	73
B/ L'ANPE outil de fluidification du marché ou instrument de contre-sélectivité ?.....	74
Tableau n°2 : L'évolution des missions de l'ANPE à travers les contrats de progrès (1990-2003).....	76
1-1 ^{er} contrat de progrès (1990-1993) : augmenter le volume des offres d'emploi.....	76
2-2 ^{ème} contrat de progrès (1994-1998) : la différenciation des niveaux de services.....	78
3-3 ^{ème} contrat de progrès (1999-2003) : logique diagnostique et accompagnement individuel renforcé pour les publics cibles.....	79
C/ Le rôle de la SEE et le renforcement du tri.....	81
L'affaiblissement de la logique de contre-sélectivité et l'intermédiation « active ».....	83
<u>III. Du PARE de 2001 à la fusion de 2008, la montée de l'Unedic dans la gouvernance de l'ANPE</u>	84
Tableau n°3 : Du rapprochement à la fusion ANPE/Assedic	85
A/ Le tournant de 2001 et les retombées de la loi de programmation pour la Cohésion Sociale (2005).85	
1-2001 : la mise en place du PARE à l'ANPE sous l'impulsion de l'Unedic.....	86
-La signature de la Convention de janvier 2001	86
-Le renforcement de l'intervention de l'Unedic dans la gestion de l'ANPE.....	89
-Les effets du PAP sur les sorties de liste	90
2-La loi de Cohésion sociale de janvier 2005 et l'entrée de l'Unedic et des opérateurs privés dans l'activité de placement.....	91
3-Les conventions de 2005 et 2006 : la coexistence de deux opérateurs du placement	92
-Le SMP de l'ANPE	93
-Le profilage statistique de l'Unedic.....	94
-Sous-traitance aux opérateurs privés : l'efficacité privé/public en question.....	95

B/ La fusion : rapprochements successifs et choix politique.....	96
-Meilleure régulation du SPE ou accroissement de la libéralisation du placement ?	97
-Les étapes et rapports préconisant la fusion	98
1-Le passage au droit privé et la libéralisation du placement.....	101
-Un guichet unique ?	101
-Une institution publique de droit privé.....	102
Tableau n°4 : Statuts public et privé des personnels à Pôle Emploi (2009).....	103
2-La fusion sur fond de crise : la remise en cause du métier unique	104
Conclusion du chapitre 2 : de l'égalité à l'équité.....	106
Chapitre 3. L'Etat social actif et le retour aux théories du chômage volontaire	108
<u>I. Les sources normatives et théoriques d'une individualisation du chômage</u>	<u>110</u>
A/ L'activation : une notion ambivalente et polysémique.....	110
1. Augmenter le taux d'emploi	112
2. La focalisation sur l'offre de travail.....	113
B/ Les sources théoriques de l'activation.....	114
1. La théorisation de « l'Etat Social actif » européen.....	114
2. Les « trappes » : la théorie de la désincitation, action rationnelle et risque moral	116
3. Les théories de la justice comme base d'une nouvelle éthique de la citoyenneté.....	118
4. Les présupposés anthropologiques : le modèle managérial de l'entreprise de soi.....	120
C/ Un changement de paradigme de l'Etat social.....	122
1. Politiques de l'offre et déconstruction du chômage.....	122
2. Des politiques d'emploi vers des politiques d'employabilité	123
3. La fiscalisation du risque chômage	125
<u>II. Effets de convergence et analyse critique des points aveugles des politiques d'activation....</u>	<u>127</u>
A/ Convergence des modèles et flexicurité	128
1. Différenciation des régimes d'activation et convergence des modèles	128
-La distinction entre workfare et activation	129
-Une convergence des modèles	131
Tableau n°1 : Eléments de convergence des réformes de l'indemnisation et de l'accompagnement	133
2. La flexicurité, une alternative européenne aux politiques d'activation ?.....	134
-Origines du concept et modèle canonique	134
-Les points communs entre Etat social actif et flexicurité	135
B/ L'analyse critique des fondements de l'activation à l'aune du référentiel néo-libéral.....	137
1. Les critiques sociologiques et économiques des trappes.....	137
-Le maintien de l'attachement au travail comme facteur d'intégration sociale	138
-Les offres non pourvues vs la rationalité limitée du recruteur	139
-Pour une "rationalité située" de l'acteur	141
-Une lecture critique du concept d'équité.....	144

2. Une nouvelle forme de régulation socio-économique	145
La contribution à la multiplication des emplois faiblement rémunérés	146
Le développement des emplois précaires, un objectif de politique monétaire ?	147
C/ Le durcissement des critères de l'emploi convenable, vecteur central des politiques d'activation ..	149
Tableau n°2 : La définition du périmètre de l'emploi convenable en Europe	149
III. L'individualisation des politiques sociales entre "nouvelles magistratures" et "nouvelle	
fabrique" du sujet.....	152
A/ Individualisation des politiques sociales et nouvelles magistratures du sujet.....	153
1. Individualisme contemporain et modernité	153
2. L'individualisation du social, un "dépassement des politiques assistantielles archaïques"	155
3. Magistratures sociales et transformations des cadres moraux de l'action publique.....	157
4. Individualisation et capabilité.....	158
B/ Individualisation, assujettissement et gouvernement des individus	160
1. Les modes d'assujettissement du processus d'individuation	162
2. Gouvernamentalité libérale et nouvelle fabrique du sujet.....	166
3. Marchandisation du travail social et registre dominant de l'intervention.....	168
Conclusion du chapitre 3.....	170
Deuxième partie.....	172
Chapitre 4. Sociogenèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE. Vers un workfare à	
la française ?	174
I. Rationalisation gestionnaire et modes d'organisation des services publics.....	175
A/ New Public management et esprit gestionnaire	176
1. New public management : le renoncement à des principes du fonctionnement bureaucratique...177	
2. Les paradoxes de la rationalisation gestionnaire.....	178
B/ La modernisation par l'usager : continuité et rupture avec la rationalité bureaucratique	180
1. La modernisation par l'usager, une alternative à la rationalisation industrielle ?.....	181
2. Une rationalisation néo-industrielle : l'évolution des principes de légitimité bureaucratique	183
II. La montée de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE	188
A/ Psychologisation de l'action sociale et de l'aide à la recherche d'emploi	190
1. L'injonction au travail sur soi.....	190
2. Les sources théoriques de l'orientation à l'ANPE.....	192
B/ Années 90 : l'ANPE partenaire des entreprises : nouveaux statuts et nouveaux recrutements.....	196
1. Nouveaux statuts pour de nouvelles missions.....	196
Tableau n°1 : 1981-2003 : Les 3 statuts successifs de l'accompagnement à l'emploi.....	197
2. L'évolution des modes de recrutement : du concours à la sélection	200
-Le recentrage des épreuves de concours sur les actes professionnels.....	201
-L'évolution des profils : plus de diplômés et de gestionnaires	202
Tableau n°2 : L'évolution des filières de recrutement des conseillers (1968-2007).....	203

- Les « candidatures de proximité » privilégiées.....	204
C/ La rationalisation gestionnaire des années 2000.....	205
1. La rationalisation des référentiels de compétences.....	205
Tableau n° 3: Les référentiels de compétences des conseillers entre 1990 et 2009.....	206
2. La rationalisation de l'accompagnement.....	210
- Le passage des indicateurs d'activité à des indicateurs d'efficacité.....	211
- Une « personnalisation de masse ».....	212
Tableau n°4 : les principaux indicateurs du SMP (2009).....	213
- L'introduction des outils de l'activation.....	214
- La rationalisation du tri.....	215
Schéma n° 5 : Profilage statistique et mise en parcours des chômeurs.....	216
- L'individualisation du travail.....	219
III. Le cas français entre tendances au <i>workfirst</i> et au <i>workfare</i>	220
A/ Le renforcement des sanctions.....	221
1. L'évolution des dispositifs : individualisation renforcée et durcissement des critères d'emploi convenable.....	221
Tableau n°6 : L'évolution des dispositifs d'accompagnement : individualisation et généralisation du pointage (1998-2006).....	222
Tableau n°7 : les nouveaux motifs de radiation (2005).....	225
Tableau n°8 : L'évolution du périmètre de l'emploi convenable en France (1995-2008)....	226
2. Le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi.....	227
Tableau n°9 : les motifs de radiation et suppression des revenus de remplacement.....	229
Tableau n°10 : L'évolution des dispositions du Code du travail relatives au contrôle de la recherche d'emploi (1986-2009).....	231
3. L'explosion des radiations dues au pointage physique.....	232
Tableau n°11 : L'évolution de la répartition des motifs de sorties de l'ANPE (2000-2008).....	233
Tableau n°12 : La répartition des motifs de sanctions en 2008 et 2010.....	234
B/ La tendance au « workfirst »	234
Le RSA, une activation de l'aide sociale	235
Conclusion du chapitre 4 : l'individualisation au service de la discrimination gestionnaire	237
Chapitre 5. Professionnalisation et savoirs professionnels des conseillers à l'emploi.....	242
I. <u>Professionnalisation et structuration des compétences</u>	243
A/ Centralité d'une profession à composante prudentielle.....	244
1. Des employées aux études longues entrées fortuitement dans l'institution.....	244
- Une profession féminisée.....	244
- Des "employés aux études longues" mais aux « parcours empêchés ».....	245
- Un rapport à la carrière marquée par la mobilité horizontale.....	250
Tableau n°1 : la carrière d'un conseiller (statut public de 2003).....	250
2. Compétences et socialisation professionnelle structurées par la polarisation offre/demande	253

-L'importance de l'apprentissage sur le tas	254
-La polarisation Offre/demande et la rhétorique de l'équidistance.....	256
3. Une bureaucratie relationnelle à composante prudentielle	258
B/ Une professionnalisation ambiguë et inachevée.....	259
1. Un déficit de légitimité sociale	260
-« La valse des politiques »	261
-Une "mission impossible"	262
-Obligation de moyens vs obligation de résultats : la mise en avant du cadre	262
-La composante coercitive de la relation de service	263
-Le paradoxe des activités centrales et périphériques.....	264
2. L'opposition au travail social, ou la fiction de la partition placement-assistance.....	268
3. Un monopole théorique	270
<u>II. Les savoirs structurants de l'identité professionnelle</u>	272
A/ Tension entre savoir-faire socio-techniques et socio-cliniques	272
1. Gestion de masse, mise à distance et activisme statistique	273
2. La dimension clinique omniprésente et refoulée	276
3. Autonomie et aliénation du street level bureaucrat	279
B/ Tension entre logique technico-commerciale et logique civique	281
1. La faiblesse de l'action contre-sélective	282
2. Le registre technico-commercial dominant	283
-La valorisation du registre expert	285
-Les obstacles à la logique civique ou technico-commerciale.....	286
3. La mise en avant d'une utilité sociale par défaut.....	289
C/ Catégorisations, disqualification : la permanence du tri.....	293
1. Etiquetage administratif et fonction d'apurement du marché.....	294
2. De la requalification à la disqualification.....	295
3. La construction sociale du "client" dans la division morale du travail des conseillers.....	297
Conclusion du chapitre 5 : des professionnels partagés entre sphères sociale et économique	299
Chapitre 6. Rationalisation et transformations des normes professionnelles des conseillers à l'emploi à l'épreuve des technologies sociales d'adaptabilité.....	303
I. L'emprise des outils gestionnaires	303
A/ Un nouveau modèle professionnel?	303
B/ L'individualisation rattrapée par la gestion de masse.....	307
1. Surcharge des portefeuilles et poids des indicateurs	308
2. L'introduction de la gestion individualisée par objectifs	310
3. La centralisation des activités en lien avec l'accueil et la formation des chômeurs.....	311
C/ La fusion et la concurrence d'un autre modèle professionnel.....	313
<u>II. Le tri et la relégation entre rationalisation et précarité subjective</u>	315
A/ Naturalisation du chômage et jugements différenciés des "inemployables"	319

1. Naturalisation du chômage et jugements préfiguratifs de sélectivité du marché.....	319
2. L'indexation des catégorisations sur les compétences morales des classes moyennes	321
3. Trappes d'inactivité vs causes extrinsèques.....	324
-« Il ne veut pas faire d'effort de mobilité ».....	324
-« Je ne peux pas obliger l'employeur».....	326
4. Naturalisation et différenciation des "inemployables"	327
B/ Segmenter ou radier les "inemployables": l'égalité de traitement en question.....	329
Tableau n°1 : Typologie du rapport au tri	329
1. L'impossibilité éthique de radier pour trier	330
Schéma n°2 : Récapitulatif du schéma SMP et des logiques de tri	330
2. Légitimation professionnelle de la relégation et dévolutions en cascade	331
3. La critique de la relégation au nom de la logique contre-sélective.....	333
C/ Dilemmes et techniques alternatives face à la convocation obligatoire des "inemployables" .	334
"Arrêter de nous les renvoyer en boucle"	335
Les modes de dévolution des "implaçables"	336
III. Du chômeur autonome au chômeur compliant	337
A/ Une rationalisation des temporalités et des sanctions.....	339
1. La rationalisation des temporalités.....	340
2. Un pouvoir discrétionnaire faible pour les sanctions et fort pour les absences.....	341
B/ Limites et clivages liés au pouvoir de sanction : entre éthique du placement et éthique de l'accompagnement.....	344
1. L'utilisation parcimonieuse des sanctions liées au contrôle	345
2. La polarisation entre éthique de l'accompagnement et éthique du placement.....	348
Tableau n°3 : éthique de l'accompagnement vs éthique du placement.....	350
-La directivité assumée au nom d'une éthique du placement.....	350
-La directivité négociée au nom d'une éthique de l'accompagnement	353
-Les techniques alternatives aux sanctions.....	355
3. La gestion des absences à travers le régime des indulgences : entre logique équitable et légaliste	356
4. Les clivages autour de l'Offre Raisonnable d'Emploi	358
C/ Différenciations des technologies sociales d'adaptabilité.....	359
1. Les différents types de modulations des technologies sociales d'adaptabilité.....	361
2. Les variations selon l'éthique mobilisée.....	363
Tableau n°4 : Typologie des technologies sociales d'adaptabilité	363
-La mobilité professionnelle ou géographique	364
-Les délais accordés et les prétentions salariales.....	366
3. Dilemmes éthiques et charge émotionnelle.....	368
Conclusion du chapitre 6.....	369

Troisième partie : Les technologies sociales d'adaptabilité à l'épreuve du guichet

.....374

Introduction : Ethnographie de l'accompagnement à l'emploi, méthodologie et enjeux

théoriques 374

I. Conditions d'enquête et méthodologie d'analyse374

A/ Les dispositifs et les conditions de l'enquête.....374

Tableau n°1 : Récapitulatif des corpus d'enquêtes375

1. L'origine de l'enquête et l'exploitation documentaire.....375

2. Entretiens et observations.....378

Tableau n°2 : Répartition des conseillers observés et/ou interrogés379

Tableau n°3 : Récapitulatif des rendez-vous classés par types382

B/ La méthodologie d'analyse des observations383

Tableau n°4 : Tableau d'analyse des actes professionnels observés384

Tableau n°5 : Nombre de rendez-vous observés par conseiller.....384

II. La structuration du face-à-face.....385

A/ L'entretien professionnel, un dispositif socio-technique385

Schéma n°6 : plan d'une agence locale de l'emploi386

B/ Une relation asymétrique.....386

1. Le cadrage informatique des entretiens.....386

2. Les caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs reçus.....387

Tableaux n°7 : série récapitulative des caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs observés.....388

III. L'inscription professionnelle dans des territoires contrastés390

A/ Agence des villes, agence des champs390

1. L'agence A, « initiatique ».....390

2. Agence B, « standard ».....391

Tableau n°8 : Tableau sociographique des deux agences d'immersion.....393

B/ Des populations et des bassins d'emploi contrastés393

1. Agence A : le poids des « inemployables »394

2. Agence B : la difficulté à pourvoir les offres en tension394

Tableau n°9 : Environnement socio-économique des deux agences d'immersion.....395

IV. Enjeux théoriques et éléments de discussion.....395

A/ Entre approche inductive et socio-genèse.....395

B/ Les enjeux de l'individualisation du traitement bureaucratique.....396

Chapitre 7. La morale de l'emploi. Catégorisations et modes de production du

consentement à l'adaptabilité 399

Introduction : les mécanismes de reproduction des inégalités devant la qualité de l'emploi.

Confronter les pratiques aux discours sur les pratiques.....399

I. La centralité des normes d'activation, corrélée aux indicateurs prégnants d'évaluation	403
Tableau n°1 : Récapitulatif des actes professionnels observés	403
A/ Le lien entre les pratiques récurrentes et les indicateurs statistiques d'évaluation	405
B/ Un usage spécifique des normes d'activation	407
C/ Le poids des offres d'emploi dans les conclusions d'entretien	408
Tableau n°2 : Récapitulatif des compte rendus d'entretiens professionnels	408
La différenciation entre les injonctions verbales et écrites	409
Une individualisation outillée	409
II. Evaluer la "distance à l'emploi" : tris et catégorisations morales	411
A/ Pré jugements d'employabilité et évaluations morales : l'influence des théories du « chômeur calculeur »	411
Document n°3 : Synthèse pour la détermination du parcours	412
1. L'ombre du « syndrome » de la trappe d'inactivité	415
2. Evaluer la « volonté » à travers l'investigation biographique	418
B/ Une catégorisation des chômeurs influencée par les normes d'activation	420
Tableau n°4 : Typologie des catégorisations des conseillers	420
1. Le client idéal : « Je fais ce que vous me dites »	422
2. Le chômeur involontaire : « Elle, elle veut travailler »	423
3. Le chômeur volontaire : « Elle ne veut pas élargir »	425
C/ Tris et relégations	429
Le renvoi des jeunes vers les missions locales	429
La désinscription des seniors	430
La désinscription des chômeurs non indemnisés	430
La désinscription des Rmistes non actifs	431
Le renvoi vers d'autres agences	432
III. "Agir sur les freins" à l'emploi	433
A/ Les technologies sociales d'adaptabilité en action	434
1. Négocier ou imposer la modification du projet de recherche d'emploi	434
2. Les incitations indirectes	441
Promouvoir les contrats précaires subventionnés et les aides à l'employeur	442
Relayer le discours de sélectivité des formations	443
Relayer le discours de forte concurrence sur le marché du travail	445
B/ Les technologies sociales d'adaptabilité et les effets du contexte local	446
1. Le cas des « faux » chauffeurs livreurs	446
2. Les « trous paumés »	450
3. L'atelier chauffeurs routiers	452
Conclusion du chapitre 7	454
Chapitre 8. Variations des jugements et contingences	457
I. Les variations liées aux normes locales et aux logiques professionnelles	458

A/ L'équipement local de l'individualisation	458
Figure n°1 : Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence A.....	458
Figure n°2 : Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence B.....	459
Figure n°3 : Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence A)	460
Figure n°4 : Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence B)	460
B/ Des logiques professionnelles différenciées	463
1. Des variations dans les pratiques de tri.....	464
-Gestion différenciée de la sélection à l'entrée du parcours créateur d'entreprise.....	464
« Il a échappé aux mailles du filet ».....	464
« C'est quand même un employeur potentiel».....	465
-Gestion différenciée des « vides catégoriels » : le traitement des chômeurs âgés	467
« Je déploie mes capacités d'écoute ».....	468
« Il n'a pas eu de bol »	470
2. Des variations dans l'utilisation des technologies sociales d'adaptabilité	472
« Pourquoi vous n'y iriez pas ? »	472
« Tu as envie de les secouer ces gens-là »	473
II. Normes d'activation vs normes professionnelles, les effets de la personnalisation	478
A/ Normes professionnelles et conventions légitimes	479
1. La négociation favorisée par la tension entre normes professionnelles et normes d'activation	480
Tableau n°5 : Récapitulatif des conjonctions/disjonctions des pratiques observées avec les normes d'activation	480
« Des métiers pas faciles »	482
Le débordement du social.....	483
2. Les « préconisations simples ».....	485
Tableau n°6 : Récapitulatif des compte rendus d'entretiens.....	485
B/ La dimension processuelle de la personnalisation et la compétence relationnelle.....	487
1. Des écarts entre discours et pratiques.....	488
Tableau n°7 : Rapport entre registre dominant et nombre de sanctions déclarées.....	488
2. Exploration biographique et dispositifs de confiance	489
3. S'inscrire dans une « temporalité juste » : les effets d'une appréhension en termes de « carrière ».....	492
III. Les arènes de jugements sur l'emploi et sa qualité : négociations et co-constructions.....	494
A/ Une typologie des tractations et des topiques de justifications	495
Tableau n°8 : Récapitulatif des types de relations et topiques de justifications.....	497
B/ Accords, désaccords et compromis : le rôle de la qualification morale et des catégories de justice.....	499

Tableau n°9 : Typologie des topiques de justifications des chômeurs convoqués	499
1. Les ressorts moraux de l'accord.....	499
2. Les ressorts équitables du compromis.....	505
3. Le conflit comme solution ultime	507
Conclusion du chapitre 8.....	511
Conclusion générale	514
Un projet institutionnel entre subjectivation et activation.....	514
Une approche du projet institutionnel par les instruments de l'action publique	514
Projet de subjectivation des politiques sociales et discrimination gestionnaire.....	516
Une économie morale de l'accompagnement à l'emploi portée par les politiques d'activation	520
Rationalisation gestionnaire et re-bureaucratization	522
Un projet institutionnel porteur de contraintes et de ressources pour les professionnels.....	524
Une déstabilisation des repères professionnels	525
L'influence du projet institutionnel sur le terrain : catégorisations morales et gestion bureaucratique	526
Les registres d'action entre contraintes et habilitations.....	528
Bilan et perspectives de recherche	532
Bibliographie	535
Liste des acronymes	550
Liste des tableaux et schémas	554
Annexes.....	556
Liste des structures enquêtées.....	556
Tableaux sociographiques des agents enquêtés	556
Tableau récapitulatif des actes professionnels analysés	561
Photographies prises lors de l'enquête (2009-2011).....	566

Introduction générale

Les principales institutions de la société seraient désormais orientées vers l'individu, contraignant alors chaque personne à développer et assumer sa propre trajectoire biographique (...) L'une des tâches majeures de la sociologie serait dès lors de rendre compte des conséquences ambivalentes de cette injonction à devenir un individu.

Danilo Martuccelli, "Les trois voies de l'individu sociologique", *EspacesTemps.net, Textuel*, 08.06.2005

Régulièrement, depuis la crise économique de 2008, le service public de l'emploi a défrayé la chronique. Les medias se sont fait l'écho des portefeuilles surchargés d'agents « référents » débordés, de chômeurs excédés par un manque de suivi de leurs demandes, une carence de propositions d'emplois ou des difficultés liées à leur indemnisation¹. Décrivant une institution en crise, de nombreux ouvrages ont paru sur les « coulisses » de Pôle Emploi², né de la fusion ANPE/Assedic voulue en 2007 par le nouvel exécutif, après une campagne présidentielle axée sur la lutte contre le chômage et la valorisation du travail. La plupart de ces publications mettaient avant tout l'accent sur les problèmes de moyens et d'organisation ainsi que sur les injonctions contradictoires et les absurdités administratives générées par la standardisation, phénomène récurrent dans l'univers bureaucratique (Lipsky, 1980), et singulièrement au sein de l'institution chargée de l'accueil, de l'orientation et du placement des chômeurs depuis 1967.

Notre recherche s'intéresse à des aspects moins publicisés du traitement bureaucratique contemporain des chômeurs, qui n'en révèlent pas moins un enjeu majeur de

¹ L'efficacité de l'ANPE critiquée (Le Monde, 08/02/08) ; Quatre chômeurs désabusés face à des offres d'emploi qu'ils jugent inadaptées (Le Monde, 20/04/08) ; Pôle Emploi perturbé par une grève dès le premier jour (Le Monde, 05/01/2009) ; La souffrance au travail des salariés de Pôle Emploi (Le Monde, 20/10/09) ; Pôle emploi : appel à la grève contre les suppressions de postes (Le Point, 31/05/10) ; Conditions de travail à Pôle Emploi : quatre syndicats font opposition (Le Point, 30/06/10) ; 1800 suppressions de postes à Pôle Emploi l'an prochain (Le Monde, 04/11/10) ; Service public de l'emploi : un service doublement insatisfaisant (sur l'attente prioritaire et sur la satisfaction globale des usagers), Baromètre BVA (Les Echos, 17/12/12).

² Parmi les ouvrages parus récemment on peut citer : Guiselin Gaël, *Rossigneux Aude, Confessions d'une taupe à Pôle Emploi*, Paris, Calmann-Lévy, 2010 ; Aubenas Florence, *le quai de Ouistreham*, Paris, Editions de l'Olivier, 2010 ; Bergeron Marion, *183 jours dans la barbarie ordinaire, en CDD chez Pôle Emploi*, Paris, Plon, Coll. Témoignage, 2010 ; Djavani Raphaël-Karim, *Regard d'un ex-maquillard sur le maquis de Pôle Emploi, la chronique d'un ex-agent de l'Assedic*, Paris, L'Harmattan, 2011, Charpy Christian, *La tête de l'emploi*, Paris, Tallandier, 2011. Antérieurement à la fusion, avait paru un roman sur les Assedic : Heidsieck Emmanuelle, *Notre aimable clientèle*, Paris, Denoël, 2005.

l'action publique, à l'interférence entre la sphère sociale et la sphère économique. Au delà de la médiatisation des difficultés, réelles, d'une institution publique, face à l'ampleur et à la complexité du chômage de masse, il s'agit d'aller plus avant dans la compréhension du rôle exact des intermédiaires de l'emploi, les transformations de leur institution et de leurs missions.

Cette compréhension débute par un long et minutieux cheminement dans l'univers discret des agences de l'emploi, leurs boxes d'accueil à la signalétique standardisée, leurs guichets ouverts, leurs espaces informatisés de libre documentation, leur empilement de logiciels, de réglementations et de procédures, leur novlangue administrative qui se réinvente constamment au rythme des injonctions étatiques pour désigner des dispositifs souvent semblables. Elle se poursuit par l'observation, au plus proche des professionnels, des échanges avec les différents « clients » du service public de l'emploi.

Pour comprendre ce qui se joue entre un chômeur et un conseiller à l'emploi, il est non seulement nécessaire de s'approprier l'idiome de l'accompagnement à l'emploi, de sonder la partie immergée des activités des conseillers en relation avec les entreprises et les offres d'emploi, de ressentir, mesurer ce poids de l'attente et de la présence physique des deux locuteurs, mais il est aussi essentiel d'élargir la focale en remontant aux cadres des politiques publiques et aux origines historiques des institutions qui les représentent. Explorer, comme le préconise JM Weller (2006) les « cales » de l'Etat social, les pratiques ordinaires des *petits bureaucrates*, permet d'éclairer les effets et les enjeux des politiques publiques, surtout lorsqu'on s'attache à maintenir un regard « par le haut » en s'intéressant à la fois à leurs instruments et aux dispositifs concrets de leur mise en œuvre. Reprenant et élargissant la métaphore théâtrale ou cinématographique d'une approche en termes de cadre de la relation conceptualisée par E. Goffman (1973, 1991), notre thèse a pour ambition d'investiguer tout autant la machinerie technique et les coulisses du « théâtre » de l'accompagnement à l'emploi, le travail et les logiques d'action des « acteurs » professionnels de la relation et du conseil à l'emploi, que l'acmé dramatique que constitue le face-à-face entre un chômeur et un conseiller.

L'accompagnement à l'emploi révélateur des transformations de l'Etat Social ?

L'un des objets de la thèse est d'envisager les reconfigurations du métier de conseiller à l'emploi comme révélateur des transformations de l'Etat social. Il s'agit notamment de montrer que sous l'effet des politiques d'activation, les missions de l'institution chargée du traitement des chômeurs se sont déplacées vers de nouveaux pôles d'intervention, entraînant une évolution des normes professionnelles des agents publics placés en bout de chaîne hiérarchique.

Depuis la fin des années 90, on assiste en France à d'importantes recompositions dans la sphère des politiques publiques de l'emploi et du marché du travail, dont le champ d'action s'est étendu des politiques macro-économiques aux réformes du système social (Freyssinet, 2002), et notamment aux effets que le système de prestations sociales pourrait avoir sur le développement de l'emploi ou sur le comportement d'activité des personnes, dans un contexte d'augmentation quasi continue du chômage.

Cet accent mis sur la nécessité, relayée par l'OCDE et la Stratégie Européenne pour l'Emploi, d'une « activation » des dépenses sociales, fait de la prise en charge des chômeurs un enjeu social majeur. Au cœur de ces changements marqués par un contrôle renforcé des chômeurs indemnisés (Dubois et al, 2006) et un accompagnement individuel visant à un retour plus rapide vers l'emploi, a émergé depuis les années 90 le concept d'employabilité, désignant les capacités individuelles d'insertion socioprofessionnelle ; d'abord destiné aux publics cible des politiques de l'emploi (jeunes, chômeurs de longue durée, personnes handicapées), ce concept a fini par déborder le cadre des politiques d'insertion sociale pour définir les conditions de capacité professionnelle de toute personne en âge de travailler. La promotion d'une meilleure employabilité figure parmi les quatre « piliers » de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Sommet sur l'emploi de Luxembourg, novembre 1997). En France, la loi du 13 février 2008 qui organise la fusion entre les entités Assedic, chargée de l'indemnisation, et ANPE, chargée du placement, donne notamment pour vocation à Pôle Emploi d'« améliorer l'employabilité » des personnes à la recherche d'un emploi (article L 311-7). Située en bout de chaîne hiérarchique, mais en première ligne dans la mise en actes et en mots de ces concepts et directives, l'activité des intermédiaires des politiques publiques de l'emploi constitue donc un terrain privilégié d'observation pour rendre compte des effets sociaux de ces transformations récentes des politiques publiques de l'emploi.

L'idée directrice de la thèse est de montrer que le paradigme macro-économique d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage, et le registre d'action sociale qui le sous-tend, l'intervention, contribue à remodeler les normes d'employabilité dans le cadre des

relations entre l'Etat et les chômeurs, et opère ce faisant un déplacement important des catégories structurantes du chômage.

Un autre enjeu de la thèse est d'interroger la force prescriptive des normes d'activation et des outils qui les accompagnent dans la sphère professionnelle des *street level bureaucrats*. Elle vise à analyser l'émergence d'une *économie morale* (Fassin, 2009) de l'accompagnement à l'emploi et du traitement des chômeurs et à répondre à la question suivante : comment la circulation des normes et valeurs liées aux théories du chômage volontaire, via les politiques d'activation, influent sur les décisions et jugements des conseillers à l'emploi, chargés de statuer sur l'employabilité (ou recrutabilité), l'adaptabilité des chômeurs ? Nous nous intéresserons notamment au phénomène de rationalisation gestionnaire qui traverse le champ des métiers du social, et s'accompagne d'une reconfiguration des clivages professionnels, de la division du travail et des statuts.

Nous examinerons dans quelle mesure le projet institutionnel que constitue ce remodelage profond des missions et du rôle des conseillers à l'emploi auprès des chômeurs, est porteur de contraintes ou de ressources pour les professionnels, et engendre, ou non, un phénomène de déqualification et de mise à l'épreuve des logiques bureaucratiques.

Enfin, un aspect central de notre recherche, en lien avec le champ plus général des transformations de l'Etat social, est d'examiner, à l'aune des différentes échelles d'analyse mobilisées, la notion d'individualisation, enrôlée dans les dispositifs de gestion de la relation entre conseillers et chômeurs. L'individualisation des politiques sociales est porteuse d'une « injonction projective » (Vidal-Naquet, 2009) qui tente une synthèse entre la valorisation de l'individu, l'objectif de stimuler ses capacités de projection à travers l'accent mis sur le contrat et le projet, et l'imposition de normes de comportement. Mettant en avant les présupposés anthropologiques d'un individu autonome, flexible, mobile, apte à évoluer par projets successifs, les politiques d'activation, qui reposent sur l'individualisation du traitement, sont donc marquées par une tension inhérente au champ social (Bureau, Sainsaulieu, 2012), entre contrôle et émancipation, entre logique punitive et incitative.

La conjonction d'un objectif macro-économique d'augmentation du taux d'emploi au moyen d'une diminution du niveau d'indemnisation, et de la place nouvelle accordée au traitement individuel au sein des politiques sociales, amène à une réflexion plus large sur la recomposition des normes portées par ces politiques. Nous discuterons les présupposés théoriques de l'individualisation des politiques sociales à travers, d'une part, l'analyse du

cadre réglementaire et juridique du pouvoir de coercition des conseillers, et d'autre part, l'observation de leurs pratiques professionnelles en situation.

Une « approche pragmatique étendue »

Notre recherche s'est déroulée dans le cadre d'une convention industrielle de formation (CIFRE) entre 2008 et 2011 à l'ANPE devenue Pôle emploi. Elle s'appuie sur un corpus constitué de 87 entretiens individuels auprès de conseillers à l'emploi de 9 agences de la région Paca, de l'observation de 200 rendez-vous professionnels entre conseillers et demandeurs d'emploi, ainsi que d'études statistiques sur les profils et parcours des 1346 conseillers à l'emploi et directeurs d'agence de la région Paca. L'observation des 200 entretiens entre conseillers et chômeurs a donné lieu à une analyse quantitative exhaustive de l'ensemble des items recueillis.

L'approche ethnographique adoptée et l'observation fine des interactions que nous nous proposons d'analyser n'entendent en rien céder à l'attention, inspirée de la démarche de Hughes (1996), aux caractéristiques sociales des travailleurs et de leurs « clients ». De même, l'ethnographie du travail des conseillers que nous développerons ne met pas au second plan « l'outillage » des professionnels, et le système managérial, socio-historique, dans lequel s'intègrent leurs pratiques.

S'inspirant d'une sociologie critique qui vise à mettre au jour des mécanismes d'inculcation des normes d'emploi et leurs dilemmes éthiques, la thèse se rattache aussi à une sociologie pragmatique en ce qu'elle construit une analyse au plus près des instruments et des pratiques en interaction avec les usagers, en restant attentive aux outils et dispositifs de gestion qui à la fois contraignent et sont redéfinis par les professionnels. Nous situons de ce point de vue nos travaux dans le sillage de JM Weller, préconisant une « approche pragmatique étendue » (Weller, 1998), qui permet de passer d'une micro-analyse des situations de travail à l'identification de régulations politiques plus larges. Cette approche se veut à l'interface de la sociologie pragmatique, basée sur l'observation fine du visible, de la sociologie politique, qui prend en compte la dimension politique de la relation de service et les ressources sociales, cognitives ou morales des agents, et de la sociologie des organisations, qui rapporte le sens de la conduite des agents à l'état de l'organisation.

Nous étudierons l'imprégnation du paradigme macro-économique d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage à un triple niveau : celui des politiques publiques pour

examiner ses conditions d'émergence, celui de la construction du groupe professionnel des conseillers à l'emploi pour mettre au jour le rôle des intermédiaires de l'emploi comme transmetteurs de normes (Benarrosh, 2000), celui enfin des interactions entre conseillers et chômeurs, pour analyser comment ces nouvelles normes d'employabilité s'actualisent, se défont ou se transforment dans le cadre de la relation administrative.

La thèse s'appuie donc sur l'articulation de trois dimensions, trois types de *formes sociales* : l'institution, l'organisation, la profession. Cette volonté de traiter notre objet à partir de trois échelles d'analyse, macro, méso et micro, s'inspire de la démarche proposée par B. Milly (2012) qui défend un modèle combinant une appréhension large, croisée, de ces trois formes spécifiques, visant à produire une analyse interactionniste³ de l'activité des professionnels du secteur public.

Notre approche, s'attachant à la mise en œuvre des dispositifs d'action publique, nécessite donc de croiser des catégories d'analyse issues de la sociologie de l'action publique⁴ et la sociologie des groupes professionnels, à laquelle s'ajoute la sociologie de la relation administrative, empruntant au courant interactionniste, pour replacer l'étude des interactions au guichet dans les structures sociales qui les fondent. Nous mobiliserons également les analyses et théories économiques à même de décrypter les nouveaux cadres paradigmatiques des politiques publiques de l'emploi.

Nous retiendrons pour la suite de la thèse une définition des institutions donnée par Lascoumes et Le Galès (2009) de « construits sociaux et politiques, issus de conflits et de négociations (...) règles, normes, procédures, séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre des individus, notamment pour la production de politiques publiques » (p.98), la politique publique se définissant elle-même comme une « forme de régulation sociale et politique des enjeux sociaux » (Ibid, p.109) et une « action menée par une autorité publique afin de traiter une situation perçue comme un problème » (Ibid., p.5).

Etat social actif et technologies sociales d'adaptabilité et de segmentation

³ Au sens des interactions entre les différentes formes d'un système social, l'auteur se référant notamment aux travaux de Simmel et de Strauss.

⁴ Nous reprendrons la définition donnée par Lascoumes et Le Galès de la sociologie politique de l'action publique comme une « prise en compte de la diversité des acteurs et des formes de mobilisation mais qui reconnaît l'importance de la dimension politique et de la recomposition de l'Etat » (2009, p.15)

La thèse se divise en trois parties, qui correspondent aux trois échelles d'analyse que nous mobilisons : une première partie consacrée aux recompositions des politiques de l'emploi et à l'analyse des nouveaux paradigmes qui les sous-tendent, une deuxième partie centrée sur l'institution et ses professionnels, tandis que la dernière partie rendra compte des résultats de l'enquête ethnographique réalisée au guichet du service public de l'emploi.

Les recompositions des politiques de l'emploi

L'objectif de la première partie de la thèse est de répondre à plusieurs types de questions que soulèvent les recompositions en cours des politiques publiques de l'emploi et du marché du travail.

Elle concerne d'abord les héritages contemporains du processus historique d'autonomisation du chômage qui s'est construit autour de la séparation entre assurance et assistance jusqu'au début du 20^{ème} siècle (**Chapitre 1**) : quelles ont été les étapes qui ont mené au modèle assurantiel ? Comment s'est effectuée l'emprise de l'Etat sur cette activité ? Nous mettrons notamment l'accent sur la permanence des activités de tri et de contrôle des chômeurs, à mesure que progresse l'idée d'une séparation entre assistance (aux pauvres) et assurance (aux travailleurs réguliers involontairement privés d'emploi).

Nous nous appuyerons entre autres sur les travaux historiques et économiques de Salais et al (1986), Luciani (1990), Salais (1986), Muller (1991), Tuchsirer et al (1999), Topalov (1994), Guitton (1994), Reynaud (1994), et pour la période plus contemporaine sur les travaux de Lallement (2007), Freyssinet (2002), Gélot (2002), et les travaux juridiques de Supiot (2003), Véricel (2006), Willmann (2005), Rousseau (2008, 2011), Morvan (2009).

Dans cette partie, nous replacerons également l'institution ANPE dans un cadre socio-historique (**Chapitre 2**) : à quels facteurs peut-on attribuer la montée de l'assurance chômage dans le champ des politiques de l'emploi, jusqu'à la fusion administrative des entités Assedic, chargée de l'indemnisation, et ANPE, chargée du placement, en une institution nationale publique, Pôle Emploi, entérinée le 1^{er} janvier 2009 ?

Une partie de l'évolution de cette institution s'explique par les zones de tension dans les missions attribuées au Service Public de l'Emploi : son positionnement au sein du marché du travail, soumis à des exigences contradictoires (être un outil au service de la transparence du marché ou un instrument d'insertion sociale et de contre-sélectivité : Lizé, 1994), ou le type d'intermédiation qu'il doit exercer auprès des chômeurs (égalitaire, transformatrice, sélective : Demazière, 2000). Ces catégories structurantes entrent en résonance non

seulement avec les orientations successives des politiques publiques, mais aussi avec la construction des normes professionnelles des conseillers à l'emploi, et les types d'interactions qu'on peut observer au guichet. Elles constituent donc un cadre important d'analyse pour comprendre les logiques typiques à l'œuvre dans les pratiques professionnelles des conseillers et dans les régimes de justification des chômeurs qu'ils reçoivent.

D'autre part, nous montrerons que la contractualisation avec l'Etat en 1990 marque le point de départ de l'orientation entrepreneuriale de l'ANPE, et d'une évolution de son positionnement sur sa mission de placement, de son autonomisation, marquée par la suppression du pointage physique des chômeurs, à son rapprochement avec les normes de placement de l'Unedic, dont la mise en place du PARE⁵ constitue l'étape décisive (Gélot et al, 2002, Tuchsirer, 2002, Freyssinet, 2002, 2006, Geffroy, 2002).

Ces arbitrages réalisés en France entre 2000 et 2007 s'inscrivent dans le contexte plus général de l'émergence des nouveaux cadres cognitifs des politiques de l'emploi (**Chapitre 3**): quelles théories économiques les sous-tendent? Quelles en sont les traductions opérationnelles dans les dispositifs de prise en charge des chômeurs? Nous nous appuierons notamment sur les analyses de Esping-Andersen, 1999, Barbier, 1996, 2002, 2008, Cattacin et al, 2002, Boismenu et al, 2003, Cassiers et al, 2005 pour définir les contours de la transformation du rôle de l'Etat, d'un *Etat Social*, porteur d'un compromis social et productif, qui favorise un traitement social du chômage de type universel tout en réduisant le coût du travail par des subventions aux entreprises, à un *Etat social actif*, qui poursuit la politique de réduction du coût du travail, mais qui vise également à réduire les dépenses de protection sociale en s'appuyant sur un traitement individualisé, plus incitatif et/ou plus contraignant, des bénéficiaires.

Nous exposerons et discuterons les fondements épistémologiques de ces nouveaux paradigmes (Van Parijs, 1991, Rawls, 1995), et montrerons les effets de convergence entre les politiques d'activation et le modèle de flexicurité, notamment à travers une analyse comparée des réformes de l'indemnisation et de l'accompagnement, ainsi que de la définition du périmètre de l'emploi convenable⁶ en Europe. Convergence également à l'œuvre dans les analyses portant sur l'individualisation des politiques sociales, entre une sociologie compréhensive insistant, avec de nombreuses nuances suivant les auteurs, sur les aspects émancipateurs de cette évolution (Dubet, 2002, Ion, De Singly, 2005, Astier, 2006, 2010, Cantelli et Génard, 2007), des auteurs mettant davantage l'accent sur « l'individu soumis »

⁵ Plan individualisé d'aide au retour à l'emploi

⁶ I.e. un emploi correspondant aux normes que les chômeurs sont tenus d'accepter (Freyssinet, 2000)

(Franssen, 2003, 2006, Bonvin et Moachon, 2005, Pierru, 2008) et une sociologie critique faisant le lien entre modes d'assujettissement et processus d'individuation (Milburn, 2004, Périlleux, 2005).

Un des points d'articulation de la thèse est de montrer que l'activation des dépenses sociales met en avant un registre dominant d'action sociale, l'intervention (Demailly, 2008), qu'on peut assimiler à bien des égards à une figure de technologie politique et un nouveau mode de gouvernement des conduites (Foucault, 1998, 2001), qui s'appuie sur l'individualisation (mise en place en 2006 d'un suivi individualisé des demandeurs d'emploi inscrits, renforcement des dispositifs de sanction relatifs au contrôle de la recherche d'emploi en 2005) et la segmentation (mise en parcours par le profilage statistique en 2006) liée à une approche actuarielle d'anticipation des risques (Mary, 2001).

Rationalisation gestionnaire et déplacement des normes professionnelles

Reprenant l'étude des transformations opérées à l'ANPE entre les années 90 et la fin des années 2000 que nous avons analysées dans un premier temps sous l'angle institutionnel de l'autonomisation puis du rapprochement entre activité de placement et indemnisation, nous examinerons dans un second temps les ressorts plus internes de ces changements à travers une sociogenèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE (**Chapitre 4**).

On mettra à l'épreuve la notion de rationalisation gestionnaire, au sens d'une « forme de raisonnement et d'activité politique reposant sur des prescriptions de nature économique » (Ogien, 1995, p.14) : qu'est-ce que cette notion recouvre, appliquée au cas de l'ANPE, quelles transformations induit-elle par rapport au modèle antérieur wébérien de rationalisation ? Nous étudierons les dispositions concrètes de sa mise en œuvre telles que : les nouveaux statuts du personnel, l'évolution des recrutements, de la formation et des référentiels de compétences, ainsi que les nouveaux indicateurs et instruments d'évaluation de l'activité des conseillers à l'emploi, autant d'évolutions à réinscrire dans le champ plus large du monde de l'insertion (Autès, 1998, Mauger, 2001, Lebaron, 2001, Ebersold, 2003).

Toujours dans la perspective d'une théorisation des changements intervenus à l'Agence à partir de la notion de rationalisation gestionnaire, nous analyserons en quoi la modernisation des services publics par l'usager, nouveau mode organisationnel mis en œuvre dans le cadre des politiques d'individualisation, est compatible avec la visée d'une autonomie du sujet (Oriane, 2006, 2011, Zadjela, 2009). Dans le cadre de cette discussion, nous nous appuierons également sur l'évolution des dispositifs d'accompagnement des chômeurs en France entre

1998 et 2008, le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi et la tendance au workfirst (Ferracci, 2007), également sensible dans la mise en place du Revenu de solidarité active (Paugam, Duvoux, 2008, Gadrey, 2008).

Avant de nous intéresser aux effets des transformations de l'organisation sur les normes collectives, nous analyserons la morphologie sociale (**Chapitre 5**) du groupe professionnel formé par les conseillers à l'emploi, sa construction identitaire, son modèle professionnel dominant, à la suite des études antérieures (Barbier, 1992, Demazière, 1992, Bessy et al, 1995, Houzel et al, 2000, Clasquin et al, 2000, Causse, Roche, 2000, Benarrosh, 2000), dans le champ plus large des métiers émergents de l'accompagnement à l'emploi (Balzani, Divay, 2008) et en comparaison à d'autres métiers de la relation administrative (Aballéa, 1998, Weller, 1999, Demazière, Mercier, 2003, Cartier, 2003, Siblot, 2008).

Nous nous appuyerons sur la grille méthodologique des travaux de sociologie des professions (Chapoulié, 1973, Dubar et al, 2005, Champy, 2009, Demazière et Gadéa, 2009) et de sociologie interactionniste des groupes professionnels (Becker, 1952, Hughes, 1996) pour définir leur degré de professionnalisation et la hiérarchisation morale de leurs activités, et serons attentifs aux effets de segmentation produits par la confrontation avec les groupes professionnels voisins (Freidson, 1984), aux stéréotypes professionnels que cette segmentation construit (Monjardet, 1994) dans la sphère de l'accompagnement à l'emploi, notamment sur deux dimensions-clé : l'opposition à la sphère du travail social, et la parité de traitement entre l'offre (les employeurs) et la demande (les chômeurs).

Nous montrerons que le paradigme gestionnaire (Boussard, 2001) pèse sur leur professionnalisation, leur légitimité sociale et sur les tensions structurantes de leur culture professionnelle, entre savoirs techniques et cliniques, rapport au tri des publics et à la directivité, qui alimentent également une forte diversité des logiques d'action.

Cette analyse des normes professionnelles dominantes sera ensuite articulée avec les nouveaux dispositifs de gestion inspirés des stratégies d'activation (**Chapitre 6**). En quoi ce type de rationalisation gestionnaire (Bezes et al, 2011) participe, ou non, d'une déqualification ? Les normes d'activation constituent-elles une contrainte ou une ressource pour la professionnalité des conseillers à l'emploi ? Quel type de modèle professionnel construisent-elles ? Pour y répondre, nous étudierons les nouveaux outils gestionnaires, la question récurrente de la gestion de masse, et les principaux enjeux que portent les nouvelles normes en termes de tri (Mary, 2001) et de pratiques professionnelles que l'on redéfinira comme des *technologies sociales d'adaptabilité* en direction des chômeurs, oeuvrant à élever leur degré de *compliance* (Demailly, 2008, Zunigo, 2010). En ce sens, les politiques

d'activation contribueraient à un nouveau type de *status*, i.e. de configuration identitaire institutionnellement valorisée (Demazière, 1992), évoluant du chômeur autonome au chômeur compliant, à l'instar du malade suivant les prescriptions de son traitement et accomplissant tous les actes requis en vue de sa « guérison », avec pour enjeu majeur la lutte contre l'aberration, du point de vue du libéralisme économique, de la coexistence d'un chômage de masse et de secteurs en tension sur le marché du travail (Ebersold, 2001, Perilleux, 2005, Bouffartigue, 2012).

Segmentation et technologies sociales d'adaptabilité à l'épreuve du guichet

La troisième partie de la thèse constitue une mise à l'épreuve de nos résultats de recherche issus des entretiens avec les conseillers, par l'analyse détaillée des observations réalisées lors des rendez-vous entre conseillers et chômeurs dans le cadre du Suivi Mensuel Personnalisé.

Une première partie introductive sera consacrée aux conditions et aux cadres de l'enquête ethnographique et de l'observation directe (Arborio, Fournier, 2010, Cefaï, 2003), à la caractérisation des structures enquêtées en partant notamment d'études antérieures (Monchatre et al, 1998, Agostino et al, 2004, Benarrosh, 2006), et aux enjeux théoriques soulevés par la méthodologie d'analyse retenue (Hughes, 1996, Demazière, Dubar, 1997, Weller, 1998, Fassin, 2009).

Nous nous intéresserons ensuite aux modes concrets utilisés par les agents pour formuler des jugements d'employabilité qui les orientent dans leurs pratiques de segmentation, et pour mettre en oeuvre les technologies sociales d'adaptabilité (**Chapitre 7**) : comment essaient-ils de combler les écarts que nous avons identifiés entre l'offre des employeurs et la demande des chômeurs, écarts tant du point de vue de leur nombre que de leurs caractéristiques divergentes ? De quelle manière interviennent les logiques professionnelles identifiées dans les chapitres 5 et 6 ?

L'intérêt de combiner une analyse approfondie des discours des conseillers sur leurs pratiques et l'observation de leurs pratiques est également de mieux comprendre l'articulation entre normes gestionnaires et normes professionnelles et les éventuels tensions et compromis qui en résultent (**Chapitre 8**) : quels type de registres les conseillers mobilisent-ils en situation ? Comment construisent-ils socialement le client ou l'utilisateur ? Quels types de routines, de méthodes utilisent-ils pour transformer un problème en cas ?

Nous examinerons les effets non univoques des modes d'encadrement des chômeurs, en analysant les variations de jugements qui s'inscrivent dans plusieurs types de causalités. En même temps que les nouvelles normes instituent une coercition plus marquée, l'individualisation, même équipée en amont comme en aval, offre un espace non négligeable aux professionnels pour y inscrire leurs propres normes, en s'appuyant notamment sur la dimension processuelle du suivi et la connaissance des situations personnelles par l'injonction biographique, à l'instar d'autres métiers pour lesquels s'instaurent des formes de magistratures sociales (Bertrand, 2012, Bouagga, 2012, Bourgeois, 2013).

Première partie : Recomposition des politiques publiques de l'emploi et nouveaux cadres paradigmatiques

La politique publique de l'emploi « *n'est pas le produit d'un acte fondateur, clair et aisément identifiable* » (Lallement, 2007, p.58). Elle est liée à l'intervention progressive de l'Etat comme acteur du placement et à la construction historique de la catégorie de chômage au 20^{ème} siècle qui constitue un « coup de force statistique » (Demazière, 2006, p.25) produisant une nouvelle catégorisation et donc une nouvelle définition du travail et du non travail.

L'émergence d'un chômage de masse a profondément transformé les modes de gouvernance des politiques de l'emploi (Freyssinet, 2006) et amené une forte diversification des acteurs du service public de l'emploi.

A travers l'évolution des politiques publiques de l'emploi, c'est aussi la figure du chômeur qui connaît des transformations importantes, de la figure du pauvre valide du début du 20^{ème} siècle à celle du travailleur régulier privé d'emploi à laquelle se destine le régime d'assurance chômage naissant.

Restent des questions centrales qui traversent l'ensemble des dispositifs de lutte contre un chômage devenu structurel dans la période contemporaine : faut-il agir prioritairement auprès des entreprises ou auprès des chômeurs ? Quels chômeurs aider et/ou indemniser en priorité, pour quels types d'emploi ?

L'affaiblissement du régime d'assurance chômage et l'accent mis depuis les années 90 par les politiques publiques de l'emploi sur l'employabilité des chômeurs font renaître, à l'instar des années 30, la question de la classification entre chômeurs volontaires et involontaires. L'émergence de *l'Etat Social Actif* (ESA) fait écho à l'objectif de réduire les dépenses de la protection sociale. L'ESA s'appuie sur un traitement individualisé, plus incitatif et/ou plus contraignant que l'Etat Social, à l'encontre des bénéficiaires. Cette nouvelle forme d'intervention économique contribue à la flexibilisation du marché du travail, car au traitement social du chômage s'appuyant sur l'abaissement du coût du travail, s'ajoute l'incitation à l'acceptation des emplois faiblement rémunérés. Elle correspondrait également à un objectif de politique monétaire (Salais, 2004) par le biais de Méthode ouverte de coordination (MOC) mise en œuvre dans le cadre de la politique européenne.

Chapitre 1. Emergence et mutations de la catégorie de chômage

Résumé

Ce premier chapitre se veut une introduction à une socio-histoire des activités de placement et d'indemnisation, réalisée à partir d'un travail historique de seconde main. Ces activités ont pour fondement l'émergence de la figure du salarié régulier involontairement privé d'emploi, figure distincte du pauvre, dont le traitement continuera à relever de l'assistance et de la charité. D'abord prises en charge par le mouvement ouvrier, elles vont être progressivement étatisées dans une optique de gestion rationalisée de la main-d'oeuvre. Ce mouvement de gestion publique du chômage s'accompagne d'un contrôle de la qualité du chômeur (présent dès les secours ouvriers) et d'une délimitation de l'espace du risque socialement assurable. Dès lors, émergent deux dimensions dont nous souhaitons montrer dans ce chapitre qu'elles sont indissociables des activités de placement et d'indemnisation : le tri et le contrôle des chômeurs.

Nous nous attacherons d'une part, à retracer brièvement la genèse historique de la catégorie de chômage, et d'autre part, nous analyserons l'évolution contemporaine des politiques d'indemnisation du chômage et des politiques d'emploi, inspirées par l'émergence puis l'abandon progressif d'un modèle d'analyse keynésienne au profit des analyses néo-classiques du marché du travail.

I. Des caisses syndicales de chômage au service public d'indemnisation et de placement

Trois régimes de causalité caractérisant l'action en direction des sans-emploi sont mobilisés entre la fin du 19^{ème} et le début du 20^{ème} siècle (Topalov, 1994), avec pour chacun « des méthodes d'observation et de formalisation, statistiques pour les deux dernières » : le diagnostic philanthropique, fondé sur la discrétionarité et sur l'ajustement des modes de traitement grâce à une connaissance de la singularité des cas, la classification objectivante des personnes, et enfin l'objectivation du chômage comme fait social au tournant des années 1910, qui débouchera quelques décennies plus tard sur la création de l'assurance obligatoire, dispositif institutionnel et impersonnel, créateur de droits et de devoirs.

Tableau n°1 : Synthèse historique des activités d'indemnisation et de placement des chômeurs, permanence du tri et du contrôle (1884-1967)

Placement	Indemnisation	Nombre de chômeurs recensés/ Indemnisés	Tri administratif issu de la catégorisation du chômeur (travailleur régulier)	Contrôle de la qualité de chômeur (caractère involontaire, adaptabilité, comportement)
Ancien Régime : corporations de métiers organisées localement (stationnement sur places de grève ou placement direct par des bureaux de placement payants)				
Loi Le Chapelier du 14 juin 1791 : liberté de travail, interdiction des coalitions patronales ou ouvrières				
-Loi du 21 mars 1884 (Loi Waldeck Rousseau) : reconnaissance des syndicats et définition d'un cadre juridique pour l'existence des caisses syndicales d'assurance chômage et de bureaux de placement syndical			Cotisation versée par adhérent unique. Conditions pour pouvoir bénéficier des indemnités pendant 60 jours maximum : *Avoir adhéré au syndicat *Cotisation régulièrement versée	Conditions pour pouvoir bénéficier des indemnités : *Chômage doit être involontaire *Pas d'indemnisation en cas de départ pour fait de grève *Accepter toute place qui serait proposée
-1890-1900 : Développement des Bourses du travail			Conditions pour avoir accès aux secours de route : *Etre porteur de la carte confédérale et à jour de ses cotisations. *Etre syndiqué depuis 6 mois au moins. *Etre possesseur d'une carte établissant que	

			l'ouvrier vient d'un point situé à plus de 50 Km de l'Union locale à laquelle il s'adresse.	
1891 : Instauration de l'Office du travail				
1896 : premier recensement de chômeurs par l'Office du travail				
Loi du 14 mars 1904 : restrictions imposées aux bureaux de placement payants/ Principe de la gratuité du placement / obligations aux communes de plus de 10 000 habitants de créer un bureau de placement	Décret du 9 septembre 1905 : adoption du principe d'une subvention de l'Etat aux caisses syndicales d'assurance chômage : participation de l'Etat de 16%	1903 : 315 000 chômeurs. 4000 chômeurs bénéficient de l'aide des caisses syndicales 1906 : 239 000 chômeurs		
	Circulaire du 20 août 1914 : Création du Fonds national de chômage : subventions aux départements et communes qui instaurent un fonds de chômage dû à l'état de guerre	1913 : 7890 chômeurs indemnisés par les caisses professionnelles subventionnées (industries polygraphiques, industries textiles, métallurgie) 7559 chômeurs indemnisés par les caisses de chômage syndicales (industries polygraphiques, industries textiles)		
Loi du 2 février 1925 : offices départementaux et bureaux municipaux de placement rendus obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants. Les commissions pour	Décret du 28 décembre 1926 : pérennisation du Fonds national de chômage et institutionnalisation de l'aide publique aux chômeurs		Conditions : *Justifier d'une activité professionnelle durant au moins 6 mois *faire viser sa carte périodiquement	Conditions pour bénéficier des indemnités : *Travail offert doit correspondre à ses aptitudes, mais il n'est pas nécessaire que ce

le placement et l'administration des secours fusionnent	involontairement privés d'emploi			soit rigoureusement un emploi de sa profession *Répondre aux convocations plusieurs fois par semaine *Radiation si n'a pas répondu à la convocation
Loi du 19 juillet 1928 : procédure d'autorisation préalable imposée aux bureaux de placement gratuits				
	Décrets de 1932 : extension des subventions de l'Etat à des caisses professionnelles diverses	420 000 chômeurs en 1931 147 000 chômeurs indemnisés par les fonds locaux de chômage, 41 000 chômeurs indemnisés par les caisses syndicales.		
	Décret du 2 octobre 1934 : accorde au chômeur le droit au cumul des allocations de la Caisse syndicale et du fonds de chômage.	1936 : 800 000 chômeurs 408 000 indemnisés par les fonds de chômage, 70 000 par les caisses syndicales		
Loi du 11 octobre 1940 : fusion des services d'indemnisation du chômage et de placement : politique autoritaire de placement, travail obligatoire en contrepartie du versement des indemnités de chômage (affectation des chômeurs sur des chantiers)				Tout refus d'un emploi procuré par l'office, quel que soit la nature de cet emploi et le lieu où il doit être rempli, entraîne la suppression de toute allocation
Ordonnance du 3 juillet 1944 : Fusion des services d'indemnisation et de placement au sein des Directions départementales et				

régionales du travail et de la main-d'œuvre. Remplacent les sections locales des offices du travail.				
Ordonnance du 24 mai 1945 : définition du monopole public de placement				
Décret du 20 avril 1948 : Création des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre (SETMO) : placement, contrôle de la main d'oeuvre étrangère, reclassement, formation professionnelle, documentation sur état du marché du travail.	Décret du 12 mars 1951 : création des services départementaux de la main-d'œuvre chargés de verser l'aide, du contrôle de la recherche d'emploi et du placement. Les municipalités continuent à participer au financement de l'aide pour un montant de 5 à 20% de l'aide totale.	1951 : 121 580 chômeurs inscrits 40 990 chômeurs indemnisés	Décret du 12 mars 1951 : *Justifier de six mois d'activité professionnelle *Justifier d'une certaine durée de résidence dans la commune d'inscription	Décret du 12 mars 1951 : *Avoir quitté involontairement son emploi (ne pas avoir démissionné ni être licencié pour fait de grève) -Cinq motifs d'exclusion : *Absence de réponse aux convocations des services de main-d'œuvre *Refus d'un emploi offert *Fraude aux allocations *Allocataires convaincus de se livrer habituellement à la boisson *Refus de fréquenter les cours de formation professionnelle conseillés par les services de main-d'œuvre *Rétablissement des critères de qualification et de taux de salaire fixé pour la profession et la région.
	Convention du 31 décembre 1958 : création d'un régime national interprofessionnel d'allocations aux travail sans emploi de l'industrie et du		Conditions préalables de cotisations : 3 mois pour l'Unedic, six mois dans les 12 derniers mois pour l'aide publique. Durée normale de	

	commerce, géré de façon paritaire par l'Unedic et les Assedic		versement des prestations Unedic : 12 mois.	
1967 : Création de l'ANPE				
<i>Sources principales : Luciani (1990), Muller (1991), Topalov (1994), Tuchsirer, Daniel (1999)</i>				

Les deux catégories du *Welfare State* que sont l'aide au placement et l'indemnisation du chômeur se développent en parallèle, avec au cœur du système, les droits acquis par le travail salarié et le contrôle du caractère involontaire du chômage. Dès le 19^{ème} siècle, les premiers secours institués par les mouvements ouvriers s'accompagnent d'une activité d'aide au placement, dans une stratégie de contrôle des mouvements de main-d'œuvre (Tuchsirer et al, 1999). La délivrance des secours est d'emblée conditionnée à une stricte séparation entre chômeurs volontaires et involontaires et est assortie, via l'activité de placement, d'un contrôle de la bonne foi du chômeur et de sa réelle volonté de chercher un emploi, dans un double souci d'équilibre financier des caisses et de maîtrise des marchés professionnels.

A/ L'autonomisation de la catégorie de chômage par rapport à l'assistance

1. Le contrôle de la qualité de chômeur involontaire, entre indemnisation et placement

On peut établir un lien entre la progression vers une reconnaissance du statut de l'indigent, pauvre invalide ayant droit à l'assistance, et celle du chômeur. D'une part, l'émergence successive de ces deux types de statuts s'intègre dans un mouvement commun de classification, destiné à faire le tri entre « vrais » et « faux » pauvres, puis entre « vrais » et « faux » chômeurs dans la partition qui va s'établir entre assistance et assurance (Gautié, 2002, Pierru, 2005).

De plus, la création d'une assistance obligatoire pour les indigents invalides en 1905 fait déplacer la question vers la catégorie des pauvres valides, à partir de et contre laquelle se construira la figure du chômeur : le travail forcé pour les indigents valides est ainsi légitimé comme le montre le précédent des *workhouses* instituées en 1843 en Angleterre (Topalov, 1994, Guitton, 1994). En France à la même époque, c'est plutôt le système du *worktest* qui est

retenu, la proposition de travail constituant avant tout un instrument d'épreuve pour permettre de distinguer les nécessaires intéressants (Guitton, 1994).

Les mesures publiques auront ainsi pour objectif plus ou moins affiché d'enregistrer, de contrôler, de lutter contre l'oisiveté : le sans-travail n'est jamais défini positivement et fait l'objet d'une forme d'indignité sociale persistante (Pierru, 2005).

-La construction de la figure du chômeur en opposition à celle de l'indigent et du travailleur irrégulier

Depuis le 16^{ème} siècle, la désoccupation apparaît comme une véritable hantise, l'oisiveté voisine de la déviance est l'objet de multiples sanctions sociales (Geremek, 1987). Les questions de la désoccupation et de l'organisation de l'assistance, tout en réprimant l'oisiveté, alimentent les débats juridiques de la fin du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème} siècle. Dès lors, « la question pénale et la question sociale constituent bien les deux faces d'une même préoccupation : réprimer l'oisiveté, la mendicité dans le mouvement même où est protégé le travail salarié, et secourir l'indigence laborieuse » (Guitton, 1994, p.63). C'est parce qu'est créée en 1905 l'assistance obligatoire aux indigents invalides que s'opère un tri plus drastique entre ceux qui peuvent en bénéficier et ceux qui en sont exclus.

La figure du chômeur se développe donc en opposition à celle de l'indigent valide : « faire la trêve avec les vrais chômeurs sur le front de la morale implique de redoubler la guerre contre les autres. Pour exonérer le chômeur de toute stigmatisation, il a été nécessaire de concentrer celle-ci sur une catégorie posée comme son contraire, à laquelle seront réservés les langages moralisants anciens (...) Ce sont les milieux de la réforme pénitentiaire et de l'organisation scientifique de l'assistance qui ont fourni en France leurs catégories et leurs solutions : l'envers du chômeur sera le mendiant et le vagabond » (Topalov, 1994, p.242-253).

Créée en opposition à la figure du mendiant et du vagabond, la figure du chômeur l'est aussi en opposition à celle du travailleur irrégulier, davantage rattaché à l'établissement qu'à l'unité industrielle. Comme le soulignent les auteurs de l'invention du chômage (Salais et al, 1986), la genèse et l'évolution de la catégorie de chômage est concomitante du mouvement de rationalisation de la production et d'institutionnalisation du salariat lié à l'économie industrielle, et l'institutionnalisation du statut de chômeur progresse parallèlement à celle de la relation de travail dans la grande entreprise (Salais et al, 1986, Reynaud, 1994). De son côté, C. Topalov insiste plutôt sur le fait que l'institutionnalisation du statut de chômeur a

résulté, au-delà des compromis sociaux d'élaboration de modèles de représentations du chômage, « du démantèlement et de la réorganisation d'autres catégories (...) construites avec et contre les classifications ordinaires de la pauvreté inscrites dans les pratiques des dispositifs publics et privés d'assistance, avec et contre, aussi, les représentations du travail nées de l'expérience ouvrière et retraduites par les organisations des travailleurs (Topalov, 1994, p.16).

L'auteur montre que la construction des nouvelles catégories de chômeur est indissociable du projet de changer les formes de l'emploi et les modes de vie populaires, en mettant fin au travail irrégulier. Il s'agit de déclarer la guerre à un mode de vie résistant aux lois d'une production plus abondante et délimiter les frontières entre prévoyance individuelle et charité publique envers les sans-travail : le pauvre non méritant est alors tout autant le travailleur irrégulier que le chômeur volontaire. Dans l'optique du développement d'une économie industrielle, l'objectif des inventeurs du chômage est alors de mettre fin à « l'usage intensif de la ville par l'économie domestique ouvrière : les ménagères travaillent quand l'homme chôme » (Topalov, 1994, p.52), esquivant les contraintes du salariat. Les travailleurs des grandes villes manquent à la fois de stabilité dans l'emploi et de mobilité dans l'espace urbain : « Le rapport au travail salarié trop ténu, celui au quartier trop solide, ce qui fait obstacle à la formation d'un marché du travail fluide et d'une main-d'œuvre plus productive et plus policée ».

C'est en référence à ce double enjeu que se construiront plus tard les nomenclatures objectivantes du chômage involontaire d'un service public de placement et d'indemnisation, fondé sur la mise en évidence d'un chômage frictionnel et la nécessité d'une « fluidité organisée de la main d'œuvre et des dispositifs de lutte contre le sous-emploi ».

-Des frontières poreuses entre placement et indemnisation

La conception du placement comme service gratuit rendu aux entreprises et aux « demandeurs d'emploi » n'a émergé que lentement au cours de l'histoire sociale. Le placement est d'abord, de façon ancienne, une affaire de corporation et de communautés de métier : à partir du 17^{ème} siècle, les corps et communautés de métiers organisent des bureaux de placement payants, assurant un véritable monopole légal à l'embauche, avant que la liberté de travail limitée aux maîtres soit instituée en 1804 (Luciani, 1990).

Le placement qui passe progressivement sous le contrôle de l'Etat occupe d'abord un terrain à l'intersection du contrôle des travailleurs sans emploi et de l'enregistrement des courants d'embauche, et consiste « en une mise au travail aussi continue que possible pour réduire la durée des secours et justifier le fait même de les percevoir » (Muller, 1991, p.34). L'auteur souligne d'ailleurs que le terme même de placement est une « impropreté d'usage » : un service public ne « place » pas, puisque l'engagement dans un contrat de travail demeure du ressort des protagonistes privés. Dès lors, le rôle des pouvoirs publics, outre des préoccupations de contrôle et de mise au travail, oscille entre des actions visant à réguler les abus engendrés par le placement payant (le travail vu comme un droit), ou à agir sur les processus d'appariement offre/demande en homogénéisant le salariat dans l'optique du développement du marché (le travail vu comme une marchandise).

La fonction de placement apparaît donc comme « le pendant naturel de la fonction qui consiste à indemniser le chômeur » (Tuchszirer et al, ibid, p.32). L'emprise progressive de l'Etat sur l'indemnisation sert entre autre l'objectif de conforter la construction d'un salariat naissant, tandis que son influence sur l'activité de placement vise à la fois à contenir le placement payant et à contrôler, y compris sous un aspect moral, le processus de réinsertion professionnelle des chômeurs.

Ainsi, les bureaux de placement gratuits qui accompagnent l'activité des caisses de secours dès le début du 20^{ème} siècle ont principalement pour objet le contrôle de la qualité d'ayant-droit en tant que chômeur involontaire. Dans l'optique de contenir le placement payant, le décret de 1905 conditionne les subventions de l'Etat aux caisses de secours à la mise en place d'un service gratuit de placement des chômeurs. En 1914, le lien entre indemnisation et placement par le biais du contrôle se trouve conforté à travers la création du Fonds national de chômage, puisque la mission de contrôle concernant les aides consenties est déléguée aux bureaux de placement par convention (Daniel, Tuchszirer, 1999). La loi du 2 février et le décret du 28 décembre 1926 lient également placement et indemnisation en rendant obligatoire l'inscription à l'office de placement pour toute indemnisation (Muller, 1991). Enfin, en 1944, lorsque les anciens offices régionaux et départementaux de placement deviennent directions départementales et régionales de la main-d'œuvre, les services départementaux de main-d'œuvre conservent la double mission de placement et de versement de l'aide, jusqu'en 1958, date de création des Assedic, chargés du versement des prestations chômage.

-Le contrôle du chômeur, fil rouge du placement

A l'instar de la catégorisation entre « bons » et « mauvais » pauvres, on peut observer que « la méfiance, l'ostracisme à l'égard des indigents valides traverse l'ensemble des institutions » (Guitton, 1994), y compris les premières caisses syndicales de chômage, dont l'activité évolue d'un secours de résistance pour les ouvriers grévistes (1^{ère} moitié du 19^{ème} siècle) au secours de route pour le placement des chômeurs (2^{ème} moitié du 19^{ème} siècle), destinés à assurer le placement des salariés privés d'emploi : ainsi, dès le début du 20^{ème} siècle, le départ pour fait de grève constitue un motif de non-attribution de l'aide par les caisses syndicales (Daniel, Tuchsirer, 1999).

De fait, placement et contrôle sont indissociables car « le réseau de placement est supposé seul capable de distinguer les « oisifs » de ceux qui effectuent une recherche d'emploi sérieuse » (Larquier, 2000, p.38) : une offre d'emploi non acceptée fait figure de « preuve » de chômage volontaire. Le placement constitue donc le relais du contrôle du chômage involontaire en cas d'attribution d'un secours.

Les organisations ouvrières visent « une réelle stratégie de contrôle des conditions de travail de la profession » (Larquier, 2000). Cette logique de métier défendue par les syndicats s'oppose à la logique locale reposant sur le principe d'une zone de compétence juridique de l'activité économique défendue par les organisations patronales (Luciani, 1990). En fait, un double contrôle est opéré visant à la fois le salarié et l'employeur : « il s'agit d'affecter les travailleurs compétents et honnêtes aux employeurs respectant les conventions de travail et payant le salaire syndical : placer les travailleurs 'loyaux' dans les entreprises 'loyales' »⁷.

Le droit à un secours et son montant dépend de la chronique des cotisations versées par l'adhérent et de sa disposition à occuper un emploi dans sa profession. Le contrôle s'effectue sur la base du critère du chômage involontaire : la plupart des syndicats refusent ainsi l'aide à leurs membres congédiés pour mauvais ouvrage, absence de ponctualité, ivrognerie ou insubordination injustifiée. Pour exemple, les statuts de 1901 du fonds français des travailleurs du Livre font état d'un contrôle extrêmement rigoureux : attestation écrite indiquant le motif du chômage, se tenir à la disposition du comité, accepter toute place proposée (Daniel, Tuchsirer, 1999).

Le contrôle de la catégorie de chômeur involontaire poursuit son développement avec l'entrée de l'Etat dans le financement des caisses de secours : le décret de 1905, qui règle l'attribution des subventions aux caisses de secours, définit la catégorie d'ayant-droit chômeur

⁷ Salais R., Whiteside N., Aux sources du chômage : 1880-1914, Paris, Belin, 1994

involontaire : parmi les dispositions prévues figure le fait d'accepter un emploi de sa profession qui lui est indiqué par la caisse et de signer trois fois par semaine. Cette conception du contrôle de l'emploi offert comme indicateur d'un chômage involontaire est d'ailleurs défendue par William Beveridge au nom de la fluidité du marché, arguant que « ceux qui auront chômé pendant plus ou moins de temps devront accepter tout emploi qui leur serait offert à condition qu'il soit bien rémunéré » (Muller, 1991, p.186).

Lors de la création du Fonds national de chômage en 1914, il est stipulé pour les secours départementaux ou municipaux que sont exclus ceux qui refusent l'emploi offert par le bureau de placement sans motif valable, mais rien n'est dit sur la nature de l'emploi ni sur les conditions salariales. Le chômeur doit venir périodiquement se présenter aux bureaux de placement désignés. Une circulaire du 8 décembre 1914 prévoit qu'en cas d'impossibilité de retour à l'emploi, le chômeur participe à une activité ne présentant pas un caractère lucratif.

La loi du 2 février et le décret du 28 décembre 1926 instituent l'inscription obligatoire à l'office de placement, donnant lieu à la délivrance d'une carte de chômage qui est envoyée à la commission de contrôle et d'appel du fonds de chômage. Là encore, des mesures de contrôle sur la sincérité de la qualité de chômeur sont requises : le chômeur doit faire viser sa carte périodiquement à l'office de placement, et est convoqué plusieurs fois par semaine à des heures ouvrables ; les chômeurs susceptibles de trouver un emploi rapidement (employés d'hôtels ou de restaurant), doivent se présenter tous les jours. Tout chômeur qui n'a pas répondu à une convocation est radié. De plus, le travail offert doit correspondre à ses aptitudes, mais il n'est pas nécessaire que ce soit rigoureusement un emploi de sa profession, et il ne peut refuser de participer aux travaux de secours (Muller, 1991).

Dans les années 30, l'inscription comme demandeur d'emploi reste un préalable nécessaire pour accéder aux secours. Les fonds de secours développent une procédure sociale d'enregistrement d'individus selon une logique d'assistance par un « étiquetage qui homogénéise la population, surtout adapté à des forces de travail non qualifiées et solitaires » (Salais et al., p.110) : les contrôles sont tatillons, avec des pointages bi-hebdomadaires, des enquêtes à domicile pour fouiller la vie privée, tandis que les placements proposés « restent peu nombreux » et concernent souvent des travaux municipaux réservés, comme les tâches de manœuvres. Le contrôle s'intensifie sous Vichy avec la disparition des critères de refus d'emploi, les chômeurs étant dans l'obligation d'accepter n'importe quel emploi.

Dans les années 50, on constate une persistance des critères de chômage involontaire : pour pouvoir percevoir les indemnités de chômage, il faut justifier de 6 mois d'activité professionnelle, d'une durée de 3 mois à 1 an de résidence communale et ne pas avoir

démissionné ni avoir été licencié pour fait de grève. Parmi les motifs d'exclusion figurent toujours : l'absence de réponse aux convocations, le refus d'un emploi offert avec le rétablissement des conditions antérieures à octobre 1940 (l'emploi offert doit ressortir soit à la spécialité dont se réclament les chômeurs, soit à toute autre activité professionnelle compatible avec leur formation antérieure et leurs aptitudes, rétribué au taux du salaire fixé par la profession et la région), les fraudes et les allocataires convaincus de se livrer à la boisson (Tuchszirer et al., 1999).

En 1979, Robert Boulin, alors ministre du travail, autorité de tutelle de l'ANPE créée en 1967, affirme son opposition au maintien d'allocations pour les chômeurs en fin de droits en affirmant : « notre objet est de distinguer les demandeurs d'emploi réels de ceux qui relèvent de l'assistance » (Tuchszirer et al, ibid., p. 270).

On le voit, la progression de l'indemnisation va de pair avec le souci constant de ne pas laisser se développer l'effet désincitatif de l'attribution des secours et donc de s'assurer, via l'activité de placement, du caractère involontaire du chômage ainsi indemnisé. Le suivi administratif des droits sociaux des chômeurs l'emporte donc en pratique sur la préoccupation du placement, se muant en « contrôle guidé par l'obsession de la fraude » et en volonté de « soumission des individus aux lois économiques érigées pour légitimer un pouvoir qui en applique les règles » (Muller, 1991, p.51).

2. L'emprise de l'Etat : catégorisations administratives du chômage et modèle assurantiel

Les mouvements législatifs relatifs à la mise en place d'un réseau public de placement au début du 20^{ème} siècle se développent parallèlement à l'emprise de l'administration centrale sur le réseau pré-existant de caisses de secours en matière d'indemnisation. Mais comme le soulignent Caire et Kartchevsky (2000), la logique du développement de ces services n'est pas réductible à une progression linéaire pas plus qu'à une rationalité plus importante de la part des pouvoirs publics, mais relève plutôt de compromis sociaux et politiques, et de la transformation des représentations collectives sur rôle de l'Etat quant à la protection des individus.

Au 19^{ème} siècle, au-delà de la préoccupation de contrôler les individus et de lutter contre l'oisiveté, l'intervention de l'Etat répond aussi à une préoccupation éthique, la condamnation par les mouvements ouvriers des bureaux de placement privés accusés de se

comporter en marchands d'hommes. Le contexte de développement du machinisme consécutif à la deuxième révolution industrielle, la dépression économique de la fin du 19^{ème} siècle contribuent à la reconnaissance par le législateur de l'organisation des secours contre le chômage sous forme de groupement professionnel : en 1884, la loi Waldeck Rousseau confie la gestion de l'indemnisation aux syndicats professionnels. En 1891, la création de l'Office du Travail marque la volonté d'établir les statistiques des mouvements d'embauche et de mieux contrôler les mouvements de main-d'œuvre.

L'autre fonction de nature plus économique émerge au 20^{ème} siècle avec l'objectif d'assurer le plein emploi, pour lequel les services de main-d'œuvre doivent jouer un rôle essentiel. Le souci de faire se rencontrer offre et demande est donc beaucoup plus tardif : le placement devient alors un objet d'étude avec l'importance accordée aux phénomènes de marché dans leur dimension institutionnelle (Caire, Kartchevsky, 2000).

-La construction statistique des critères du chômage involontaire

De 1894 à 1914, date de création du Fonds national de chômage, l'idée d'une assurance chômage obligatoire est en débat, agitant en arrière-plan les questions liées à son périmètre : Comment doit-elle être financée, par qui ? Qui doit en bénéficier, sous quelles conditions ? Entre 1895 et 1902, sous l'impulsion de l'avènement de la III^{ème} République et l'essor du courant socialiste, plusieurs propositions de loi abordant ces questions sont déposées à la Chambre des Députés. Le socialiste Victor Dejante rappelle que « les secours publics sont une dette sacrée » en référence au texte constitutionnel de 1791, et il condamne l'assistance, qui « repose sur des pratiques vexatoires et discrétionnaires ». François Fagnot, secrétaire du Conseil supérieur du travail, insiste lui sur la difficulté de séparer chômage volontaire et involontaire : « A l'inverse de la maladie, aucun signe ne distingue le chômeur de celui qui ne veut pas travailler ». Le débat porte aussi sur des différences de définition des faux chômeurs : celui qui cherche un emploi sans réelle volonté pour les autorités, celui qui refuserait les emplois rémunérés aux salaires usuels de la profession pour les syndicats.

La préoccupation du gouvernement se porte sur le dénombrement des chômeurs et la construction des critères du chômage involontaire. En 1895, une première note de l'Office du travail repose sur une classification du chômage. Elle fait référence à Beveridge qui a forgé le concept de sous-emploi chronique, s'appuyant sur la notion de régularité du travail pour définir le chômage susceptible d'être indemnisé.

Tableau n°2 : Typologie de l'Office du travail en 1895

(in Daniel, Tuchsirer, 1999, p.46)

Chômage libre		Chômage forcé	
Volontaire	Involontaire	Immérité	Corporatif
Paresse, ivrognerie	Absence d'instruction	Normal ou habituel	Anormal, inhabituel
Conflit avec patron	Misère, maladie	Influence des saisons	Perfectionnement des machines
Grève	Infirmité	Perturbations climatiques	Irrégularités de la production
Recherche d'un salaire plus élevé	Répartition défectueuse entre professions		Abus de l'emploi des femmes
			Immigration
			Concurrence étrangère

Cette typologie opère la distinction entre les irrécupérables (residuum) par incapacité physique, dégradation sociale, et les travailleurs intermittents, manœuvres, dont il s'agit d'éliminer l'excédent. Seule la 3^{ème} catégorie de pauvres, les ouvriers réguliers, est susceptible d'être indemnisée : il importe pour eux de régulariser l'emploi ou à défaut, de leur procurer un revenu minimum. Le véritable chômeur est donc attaché à une activité stable. Le système privilégie les ouvriers d'élite percevant une rémunération régulière et laisse de côté les manœuvres ou travailleurs irréguliers les plus exposés au chômage.

-L'emprise institutionnelle sur un réseau pré-existant

La période qui s'ouvre entre 1884 et 1914 est marquée par l'intervention financière croissante des pouvoirs publics pour accélérer le développement des caisses de chômage.

La loi de 1884 qui autorise les syndicats ouvriers et patronaux à faire du placement se heurte à un constat d'échec dès 1893 : les entreprises refusent d'embaucher des ouvriers qui leur sont adressés par les syndicats et les organisations patronales ne mettent en place les services de placement que pour briser les grèves.

En 1903, une nouvelle enquête de l'Office du travail montre que les caisses ne sont pas parvenues à diffuser le principe d'une assurance chômage à l'ensemble des professions : il existe 307 caisses et une forte concentration sur quelques secteurs, ainsi qu'une résistance des

salariés contre l'assurance obligatoire, entraînant l'émigration dans les communes voisines pour y échapper.

De fait, dès 1904, l'Etat s'implique davantage : les bureaux de placement, caisses de secours syndicales sont tenus de se déclarer, les communes de plus de 10 000 habitants doivent se doter d'un bureau municipal de placement, soumis à une autorisation préalable d'ouverture et à un contrôle de son fonctionnement, et les autres communes doivent tenir un registre des offres et des demandes d'emploi.

Il s'agit alors de favoriser la transparence du marché pour contenir le placement payant et faire écho aux revendications des mouvements ouvriers, qui demandaient la suppression des services privés de placement, « les marchands d'hommes ». Deux objectifs sont aussi poursuivis : contrôler les mouvements de main-d'œuvre en facilitant l'exercice de la profession dans une autre localité, et assurer l'équilibre financier des caisses en effectuant le tri entre chômeurs volontaires et involontaires.

Le décret de 1905 organise la subvention aux caisses de secours contre le chômage involontaire, avec une participation financière de l'Etat de 16% au fonctionnement des caisses de secours, alimentées pour le reste par les cotisations de leurs adhérents et les subventions municipales. Une des conditions posées est de mettre en place un service gratuit de placement des chômeurs. La subvention est réservée au chômage involontaire par manque de travail, reprenant les critères de la typologie de 1895 de l'Office du travail. Cette inflexion correspond à la volonté de contrôle individuel et social de la désoccupation mais aussi à l'émergence d'un modèle assurantiel, puisqu'il faut justifier d'une activité professionnelle antérieure d'au moins 6 mois pour prétendre aux secours.

-Un modèle assurantiel comme ligne de partage entre assurance et assistance

La figure du chômeur construite par les premières caisses de secours puis instituée par l'Etat crée la ligne de partage entre assistance et assurance puisque « en matière d'indemnisation du chômage, il n'y a jamais eu d'assistance : l'aide publique a presque toujours été conditionnée à l'exercice d'une activité préalable » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p.23).

La vision qui se développe alors est celle de perte d'emploi conçue comme un risque statistique avec pour corollaire la cristallisation d'un modèle socioprofessionnel dominant fondé sur la figure du « travailleur salarié à temps plein qui aura, par des prélèvements sur ses gains, contribué à remplir les caisses publiques » (Muller, 1991).

Cette consécration du modèle assurantiel s'appuie au tournant des années 1910 sur une nouvelle définition donnée au problème du chômage, jusque-là abordé en termes individuels et moraux, lorsque se diffusent les ouvrages de Max Lazard⁸ et surtout de William Beveridge⁹ qui font des propositions en faveur d'un réseau national de bureaux de placement. Beveridge, en forgeant le concept de sous-emploi, définit le chômage comme un phénomène industriel, social, objectif, dont le volume n'est pas influencé par le facteur personnel.

Le débat se cristallise autour de la question controversée des conséquences de l'industrie moderne : les inventeurs du chômage attribuent aux industries légères de la grande ville la responsabilité de l'instabilité de l'emploi.

Avant même la diffusion de la théorie de Beveridge militant en faveur d'un marché du travail organisé, les réformateurs français, à l'instar de Gustave de Molinari, défendent la nécessité d'un système national de bourses du travail, fondé sur la mise en évidence d'un facteur de friction : le pourcentage de sans-emploi se maintient aux alentours de 2% parce qu'il n'y a pas un unique marché du travail mais une infinité de marchés du travail. C'est au nom de la théorie orthodoxe qu'il propose une intervention publique. Ce « déplacement d'une classification des sans-emploi à une classification des chômages » (Topalov, 1994) fonde la nécessité d'une réorganisation rationnelle des mobilités et une réduction des réserves de main-d'œuvre. L'objectivation du chômage comme fait social constitue « une rupture dans les formes générales du savoir dans la société » (Topalov, 1994, p.352), qui amène à la formulation de nouvelles méthodes d'action : l'organisation du marché du travail, l'assurance contre le chômage, la régulation du volume de l'emploi par les programmes de travaux publics. Cette définition reste compatible, comme le souligne C. Topalov, avec les propositions éducatives et répressives qu'elle impliquait à l'égard des sans-emploi, dont nous avons montré la permanence dans le paragraphe précédent sur le contrôle des chômeurs.

En 1914, la création du Fonds national de chômage marque à la fois l'émergence d'une véritable institution publique de chômage (création qui se veut temporaire eu égard au contexte de guerre : la mobilisation générale entraîne la désorganisation des caisses de secours) et la volonté étatique d'opérer une classification des formes de pauvreté et de traitement de la pauvreté, prises en charge par des institutions distinctes (d'un côté les bureaux de bienfaisance de l'assistance publique, de l'autre les caisses de secours syndicales et les fonds locaux d'indemnisation du chômage) avec des coûts distincts : dans les années 30, l'allocation de chômage atteint 2 ou 3 fois le montant de l'allocation d'assistance (Daniel,

⁸ Le chômage et la profession, 1909

⁹ Unemployment : a problem of industry, 1909

Tuchszirer, 1999, p.156). Le Fonds national de chômage réaffirme l'attachement aux principes de l'assurance : la circulaire de 1914 précise que « le chômeur doit avoir exercé une profession dont il tirait un salaire régulier » (Daniel, Tuchszirer, 1999, p.98). Mais le régime unifié d'assurance obligatoire est sans cesse repoussé : en 1928, la loi introduisant un système d'assurance sociale (maladie, invalidité, décès) ne fait pas figurer le risque chômage.

Pour C. Topalov, l'assurance obligatoire constitue « l'aboutissement du rêve ancien de la classification automatique des bons et mauvais pauvres (...) Les conditions que la loi définira pour pouvoir bénéficier des allocations doivent à la fois trier les travailleurs réguliers et irréguliers et inciter à une stabilisation dans le salariat. La cotisation consacre la régularité de l'emploi et l'allocation y incite ».

Mais ce modèle de la norme objectivée est, comme il le souligne, fortement dépendant des conditions économiques : « Dès les années 30, le chômage de masse mènera le nouveau système vers la faillite, et l'arbitraire du diagnostic sera réintroduit pour traiter les chômeurs qui ont perdu leurs droits » (Topalov, 1994, p.408). De plus, cette nouvelle définition du chômage qui donne corps à l'assurance obligatoire ne met pas un terme aux théories sur l'effet désincitatif de l'indemnisation sur la pression à la baisse des salaires qui perdurent dans les années 50 et 60, comme l'atteste cette analyse de Jacques Rueff, qui prône la loi du marché comme seule régulation fonctionnant pour peu que le salaire minimum soit suffisamment bas, estimant que « l'assurance chômage contribue à dissuader les travailleurs d'accepter les salaires jugés trop faibles » (Muller, 1991, p.48).

3. Fusion indemnisation/placement et « politique active » sous Vichy

Plusieurs auteurs (Muller, 1991, Tuchszirer et al, 1999, Larquier, 2000) s'accordent pour faire le lien entre l'héritage de Vichy et la politique de la Libération dans une conception dirigiste de la gestion de main d'œuvre et le mouvement centralisateur du service public de l'emploi.

Mais le régime de Vichy se distingue par l'introduction pour la première fois du terme d'activation et de *politique active* : il est préconisé de passer d'une politique dite passive à une politique dite active, la politique active étant « un lieu d'expérimentations sociales visant à promouvoir une société soumise à la loi du travail comme but en soi et non comme moyen au service des besoins sociaux » (Muller, 1991). Ces expérimentations, sous l'égide d'un Commissariat à la lutte contre le chômage créé en 1940, sont marquées par la mise en place

du travail forcé en contrepartie du versement des indemnités, partie intégrante de la Révolution Nationale contre la « République des paresseux » (Muller, 1991). Il s'agit à la fois de répondre au chômage massif apparu à la suite des destructions de guerre, en reclassant les chômeurs dans des secteurs insuffisamment pourvus, et à mettre en place une politique d'assistance par le travail. Utilisant le système d'enregistrement hérité des années 30, les autorités procèdent à la mise au travail forcé dans les chantiers forestiers, au reclassement des chômeurs à la campagne, au transfert de population par un triage et un aiguillage autoritaires, ces dernières mesures coûtant plus cher que les allocations chômage mais étant destinées à combattre l'oisiveté (Muller, 1991).

Dans cette optique de « généraliser une politique autoritaire de contrôle de la main-d'œuvre » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p.155), les services de placement et d'indemnisation sont fusionnés par la loi d'octobre 1940 qui institue la disparition des caisses syndicales de chômage. Cette politique autoritaire se fonde également sur un changement de doctrine par rapport à la notion de refus d'emploi : la référence à un emploi correspondant aux qualifications antérieures du salarié lui assurant une rémunération comparable à son emploi précédent disparaît, il est désormais tenu d'accepter n'importe quel emploi.

B/ Economie dirigée et contexte de plein emploi : le placement avant l'indemnisation

Les politiques publiques de l'emploi sont, selon une définition donnée par J. Freyssinet, « un élément constitutif du processus de production (ou de reproduction), de mobilisation et d'allocation des forces de travail. Elles reflètent et tentent d'infléchir, dans des rapports de forces évolutifs, les modes successifs de régulation des relations collectives de travail » (Freyssinet, 2006, p.6). Plutôt que d'évoquer des mesures partielles, non coordonnées, l'auteur préfère mettre en évidence « des dynamiques longues qui construisent progressivement l'ensemble des catégories et des instruments de la future politique de l'emploi ».

Ces dynamiques se développent notamment dans deux directions : un dirigisme économique, à travers les nationalisations et le monopole de placement, et une politique de gestion de la main-d'œuvre à travers des dispositifs de mobilités professionnelles et de reconversion : jusque dans les années 60, on parle d'ailleurs de *politique de main d'œuvre* avant que le terme de *politique de l'emploi* ne s'impose. Cette conception est marquée par le modèle statistique : il s'agit de donner du sens à ce qui demeure imprévisible, dans une « construction abstraite

qui s'éloigne du terrain social : le social exprimera le souhaitable, l'économique définira le possible » (Muller, 1991, p.35).

Cette conception d'un maintien du système en vigueur à travers la continuité d'une politique de gestion de main-d'œuvre s'étend à la prise en charge de l'indemnisation du chômage, qui n'est pas intégrée dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 instituant la Sécurité Sociale, et représente à ce titre une « occasion manquée » (Tuchszirer, Daniel, 1999, p.162). Le risque chômage n'est pas envisagé, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, comme un risque social à part entière, mais intégré dans la politique de plein emploi.

La prise en charge du chômage « est ancrée dans un logique de marché du travail » (Ibid.) et c'est d'ailleurs à ce titre que les pouvoirs publics donnent un rôle prédominant à la conduite de la politique de placement. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat institue le monopole de placement par l'ordonnance du 24 mai 1945 et crée par le décret du 20 avril 1948 les Services extérieurs du travail et de la main d'œuvre (SETMO), directement placés sous l'autorité du ministère du travail. Ces services, qui font suite aux bureaux locaux de placement et aux fonds locaux d'indemnisation de chômage supprimés sous Vichy, sont dotés d'attributions multiples : le placement, l'indemnisation, le contrôle de la main-d'œuvre étrangère, le reclassement, la sélection, la formation professionnelle, et la prospection de documentation sur l'état du marché du travail.

Le monopole du Service public de placement sur la notification des postes vacants et l'interdiction du placement payant sont considérés comme le meilleur moyen « d'assurer la remise au travail des salariés momentanément privés d'emploi » : l'article 1 de l'ordonnance du 24 mai 1945 stipule que tout office ou bureau de placement payant est interdit. Le dépôt des offres et des demandes auprès des services du travail et de la main-d'œuvre revêt un caractère obligatoire, et des restrictions sont apportées aux refus de l'offre de travail : les entreprises doivent en faire connaître les motifs. Ce choix économique est dicté par deux constats : le libéralisme pur et dur d'avant-guerre est analysé comme l'une des causes essentielles de la crise économique de 29 et de la guerre. Le dirigisme économique de l'Etat est également fondé sur la « croyance dans une expansion ininterrompue : keynésianisme interprété comme une théorie de l'emploi pour tous » (Muller, 1991, p.90). Quant aux nationalisations et à la création des comités d'entreprises à la même période, elles apparaissent comme « les conditions de l'adhésion du monde ouvrier aux nouvelles méthodes de production et d'organisation du travail » (Salais et al., p.160).

Le monopole de placement est dans les faits très rapidement battu en brèche par un souci de concilier l'interventionnisme protecteur avec la liberté d'entreprendre : il n'y a

jamais eu de sanction prévue contre les entreprises qui diffusaient par d'autres canaux leurs offres d'emploi, des dérogations existant même dans divers secteurs d'activité, et les agences d'intérim on pu voir le jour à la fin des années 60 (Harmoniaux, 1995). A la même période, le visa préalable des services de main-d'œuvre pour insertion par la presse n'est plus requis (Muller, 1991). De nombreux secteurs d'intervention sont soustraits au champ d'action des services de main-d'œuvre, par exemple en matière d'indemnisation : les chômeurs ne peuvent prétendre aux allocations chômage que là où il existe des bureaux municipaux, et la référence communale ne sera supprimée qu'en 1967. De plus, plusieurs créations de dispositifs, qui visent les mobilités professionnelles et les reconversions industrielles, contribuent à ne laisser aux SETMO qu'un champ d'action par défaut.

II. De la création d'une assurance sociale contre le chômage aux politiques d'activation

Dans l'après-guerre, du fait des conditions favorables de l'emploi et du contexte de pénurie de main d'œuvre, on observe une « politique résiduelle d'aide aux chômeurs » (Tuchzirer et al, *ibid.*, p.182) : dans les années 50, un quart des chômeurs sont indemnisés à des niveaux très faibles, les prestations forfaitaires étant soumises à une triple condition d'activité préalable, de résidence et de ressources du ménage. Cette politique est fondée sur un taux de chômage faible et une politique de mobilisation de la main-d'œuvre : il s'agit d'inciter les demandeurs d'emploi à occuper des emplois dans des secteurs déficitaires en main-d'œuvre en réduisant les indemnités au maximum.

A la fin des années 50, la politique d'aide aux chômeurs se fait plus volontariste : le 31 décembre 1958, un accord interprofessionnel crée l'Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC) et les ASSociations pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce (Assedic), organisations ayant le statut d'associations loi 1901, chargées du recouvrement des cotisations sociales et du paiement des allocations chômage. Cet accord correspond à la « volonté de faire émerger sur le marché du travail des intermédiaires chargés d'assurer une régulation des rapports sociaux au travers d'institutions mutualistes » (Tuchzirer et al, 1999, p.15). La loi confie en effet à un régime paritaire piloté par l'Unedic, association loi 1901, non rattaché à la Sécurité Sociale, composé des organisations patronales et des organisations syndicales représentatives au plan national et interprofessionnel, la gestion de l'Assurance chômage, obligatoire pour la majeure partie des

employeurs et salariés du secteur privé. Une convention chômage, qui doit être agréée par l'Etat, est négociée tous les deux ou trois ans par les partenaires sociaux.

On peut distinguer deux périodes dans l'évolution du régime d'assurance chômage (Tuchszirer et al, 1999). Durant la première période de 1958 à 1979, l'Unedic joue de plus en plus un rôle de véritable assurance sociale dans un contexte de relatif plein-emploi. Le niveau de prestations augmente au fur et à mesure des conventions, dans un mouvement d'amélioration des protections accordées aux demandeurs d'emploi en quête d'intégration dans le modèle salarial. A partir des années 80, s'amorce une période de décrue progressive marquée par l'augmentation du chômage, la crise du système d'indemnisation, le durcissement des critères d'accès aux prestations, et la partition assurance/assistance (*cf tableau n°3*).

Nous voudrions dans cette section mettre en évidence le lien entre l'évolution du régime d'assurance chômage et les transformations concomitantes des politiques de l'emploi. La création du Régime d'assurance chômage prolonge en effet les politiques de l'emploi visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre à travers l'indemnisation des périodes de transition entre deux emplois.

Inversement, la période de décrue du régime d'assurance chômage correspond aussi à de nouvelles orientations des politiques de l'emploi face à un chômage de masse : la priorité antérieurement donnée à un traitement social du chômage, laisse place à l'abandon progressif des politiques de relance au profit d'un traitement économique du chômage, qui passe notamment par l'activation des dépenses passives de protection sociale et la mobilisation de leviers d'insertion centrés sur l'individu.

Nous proposons ainsi une définition large des *politiques d'activation*, que nous développerons dans le chapitre 3 : ce terme désigne d'une part la restructuration des systèmes de protection sociale et d'imposition, pour réduire les dépenses sociales et inciter les chômeurs à réintégrer le marché du travail, d'autre part la flexibilisation des marchés du travail et la réduction du coût du travail, visant à inciter les entreprises à créer des emplois, l'ensemble formant un nouveau « cadre paradigmatique » qui inspire les débats publics dans la plupart des pays membres de l'OCDE (Barbier, 2006). Prise dans cette acception, la déclinaison entre dépenses « actives » et dépenses « passives » traverse les politiques de l'emploi et les politiques d'indemnisation du chômage.

Tableau n°3 : Le rétrécissement du champ d'application du régime d'assurance-chômage (1958-1995)

(Repris de Daniel, Tuchsirer, 1999)

Période	Décrets/loi	Evolutions marquantes
1958-1979	-Ordonnance du 13 juillet 1967 : extension du régime conventionnel de l'Unedic à l'ensemble des salariés du secteur privé -Accord de mars 1972 : création de garanties de ressources pour les salariés licenciés de plus de 60 ans	-Juxtaposition de l'aide publique et de l'allocation de l'assurance-chômage -Extension du régime conventionnel -Taux de couverture de l'assurance-chômage de 76,2% des salariés du secteur privé en 1978
1979		-Unification des régimes : les Assedic deviennent guichet unique des systèmes public et conventionnel d'aide aux chômeurs ≈
1982	Décret du 24 novembre 1982	-Création des filières d'indemnisation qui différencient les droits à indemnisation en fonction des années préalables de cotisation -Mesures d'économie sur les prestations
1984	Protocole d'accord du 10 janvier 1984 : Séparation entre un régime d'assurance, financé par cotisations et géré par l'Unedic, et un régime de solidarité, décidé par l'Etat et financé par l'impôt, destiné à prendre en charge les demandeurs d'emploi exclus du régime d'assurance chômage.	-Séparation régime d'assurance/régime d'assistance -Suppression de l'ASA (Allocation supplémentaire d'attente) remplacée par l'ASS (Allocation spécifique de solidarité), payée par l'Etat
1988	Décret du 1 ^{er} décembre 1988 : création du Revenu minimum d'insertion	
1992	Accord du 18 juillet 1992 : réforme de l'assurance chômage	-Fusion de l'allocation de base et de l'allocation de fin de droits en une allocation unique dégressive (AUD) -Nouvelles diminutions : dégressivité fortement accentuée de l'allocation unique à partir de 1992, introduction

		<p>d'un différé d'indemnisation à l'entrée dès 1991, extension des délais de carence en cas de licenciement ou de départ négocié et non revalorisation des allocations en 1993. -Suppression de la prestation de fin de droits</p>
--	--	--

A/ L'activation des dépenses d'indemnisation du chômage

Dans le cadre des conventions successives négociées par les partenaires sociaux au sein de l'Unedic, l'accent est mis du côté patronal sur l'activation des dépenses d'assurance chômage, reprise d'une typologie de l'OCDE, qui distingue les dépenses d'indemnisation, qualifiées de passives, et les dépenses liées aux politiques d'emploi (dispositifs de formation ou de reclassement, aides à l'embauche par le biais de conventions de coopération signées avec les entreprises ou organisations professionnelles impliquées dans la réinsertion, en prenant temporairement en charge tout ou partie de leur salaire d'embauche, sans réduction des droits à l'indemnisation) qualifiées d'actives. Nous verrons que la notion d'activation est en fait plus étendue que cette définition officielle si on intègre les mesures visant à inciter les individus à une reprise d'emploi.

L'évolution de l'Unedic vers des politiques d'activation ainsi entendue au sens large est perceptible dans trois domaines : un rétrécissement du champ d'application de l'assurance chômage et la mise en place de la dégressivité qui favorise la responsabilisation des chômeurs, l'accentuation des mesures d'intéressement notamment à travers le cumul indemnisation/activités réduites, et le rôle croissant de l'Unedic dans les questions de formation et d'accompagnement des chômeurs.

1. Dégressivité des allocations, RMI comme troisième pilier de l'indemnisation du chômage

Après une période d'augmentation continue des niveaux de prestations entre 1958 et 1979, les années 80 sont marquées par un « net avantage au patronat dans la promotion de thèses mettant en avant la responsabilité des chômeurs » (Tuchszirer et al, 1999, p.308). L'unification du régime d'assurance chômage (les Assedic deviennent guichet unique des systèmes public et conventionnel d'aide aux chômeurs dans un processus de rationalisation

des versements des prestations) entérine aussi un retrait de l'Etat, puisqu'avant 79, l'Etat participait à travers une subvention forfaitaire globale à l'aide publique, qui était cumulée aux prestations conventionnelles de l'Unedic.

En 1982, sont introduites les filières d'indemnisation qui différencient les droits à indemnisation en fonction des années préalables de cotisation. Conséquence du rétrécissement du champ d'application de l'assurance-chômage, les taux de couverture et le niveau des indemnisations diminuent¹⁰. Avec l'augmentation du chômage (le cap du million de chômeurs est franchi en 1977) et la différenciation des droits à l'indemnisation, on assiste à une « balkanisation » de la gestion du chômage, où « le système tant paritaire que public s'est rétracté sur le modèle de travail des années 60 au profit de salariés stables disposant de durées longues d'indemnisation » (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.15). C'est le retour de la norme d'une assurance chômage avant tout destinée au travailleur régulier telle qu'elle avait perduré jusque dans les années 60.

L'un des symptômes de cette balkanisation est la séparation entre assurance et solidarité, entérinée à partir de 1984, entre le régime dit d'assurance financé par les cotisations et négocié par l'Unedic, destiné à verser pendant une durée limitée des prestations à des chômeurs ayant préalablement cotisé, et le régime dit de solidarité, financé par l'impôt et décidé par l'Etat, destiné à verser des indemnités de chômage aux chômeurs exclus du régime d'assurance. L'Allocation supplémentaire d'Attente (ASA) payée par l'Unedic, mise en place en 1974 qui permettait le maintien de 90% de la rémunération antérieure pendant un an pour les salariés licenciés économiques, est remplacée par l'allocation de solidarité spécifique (ASS), payée par l'Etat¹¹. Outre des différenciations au sein même du régime conventionnel, le durcissement des critères d'activité exigés et la partition assurance/assistance exclut un nombre croissant de chômeurs, rejetés vers le système de solidarité. La création en décembre 1988 du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), initialement conçu comme un dispositif de prise en charge provisoire de personnes sans ressource, entérine la dualisation du traitement du chômage : le RMI « est devenu de fait une troisième forme d'indemnisation des chômeurs après l'assurance et la solidarité : bon nombre

¹⁰ Le nombre de chômeurs indemnisés est passé de 60,2% en 1987 à 53,5% en 1997 (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.326), niveau auquel il se stabilise progressivement jusqu'au milieu de l'année 2000 (Freyssinet, 2002). De plus, la baisse continue des droits à indemnisation entre 1979 et 1997 touche la plupart des catégories de chômeurs pour un salaire de référence égal à un SMIC : ainsi pour un chômeur de 50 ans ayant 14 mois d'activité préalable, on passe de droits égaux à 37 SMIC cumulés en 1979 à environ 25 SMIC cumulés en 1997 (Daniel, 1999, p.14).

¹¹ L'ASS est versée sous conditions de ressources à des chômeurs ayant épuisé leurs droits et ayant travaillé au moins 5 ans au cours des 10 ans précédant le chômage.

de bénéficiaires du RMI sont des chômeurs sans droits indemnitaires » (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.23).

Avec la séparation du régime assurance de celui de la solidarité en 1984, le patronat obtient l'équilibre institutionnel qu'il souhaite et la stabilisation de sa participation financière au régime Unedic¹². Dans les années 90, les négociations des conventions Unedic sont marquées par des divisions syndicales (Tuchszirer et al, *ibid.*), ce qui accroît le pouvoir patronal puisque l'accord d'un seul syndicat suffit pour faire signer une convention. Différentes modifications sont ainsi obtenues au fil des conventions : dégressivité fortement accentuée de l'allocation unique à partir de 1992, introduction d'un différé d'indemnisation à l'entrée dès 1991, extension des délais de carence en cas de licenciement ou de départ négocié et non revalorisation des allocations en 1993.

En 1992, la convention Unedic décide de nouvelles diminutions : la prestation de fin de droits, financée par l'Unedic, est supprimée au profit d'une Allocation Unique Dégressive (AUD), avec des durée préalables d'affiliation plus restrictives, et une durée maximale d'indemnisation fortement réduite, constituant un premier pas dans la mise en avant de la responsabilité des chômeurs. Cette augmentation de la durée d'affiliation entraîne une différenciation grandissante dans la gestion du chômage : le régime conventionnel protège les salariés licenciés déjà bien intégrés dans l'emploi, tandis que la nécessité d'une durée d'affiliation plus longue implique la prise en charge minimale des salariés précaires : en 1998, près de 40% des chômeurs indemnisés au titre de l'AUD touchent une prestation proche ou légèrement inférieure à $\frac{1}{2}$ smic (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.299).

Les différentes modifications obtenues au fil des conventions et le surcroît de recettes apportées par l'augmentation des cotisations ont permis le rétablissement financier de l'Unedic, dont force est de constater « qu'il s'est notamment opéré au prix d'un transfert d'une part de l'indemnisation vers les autres dispositifs » (Dayan, 1996, p.676) que sont les dispositifs de solidarité pris en charge par l'Etat (Allocation spécifique de solidarité et RMI).

Au-delà d'un souci d'équilibre financier, on voit ainsi apparaître au fil des conventions Unedic une transformation de la fonction du régime de l'assurance chômage, du simple versement d'un revenu de remplacement vers un rôle plus actif dans les politiques de

¹² L'écart diminue entre les cotisations patronales et salariales (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.367 et 373): elles étaient 4 fois supérieures aux cotisations salariales lors de la création de l'Unedic (part patronale : 0,80%, part salariale : 0,20%). En 1982, elles n'étaient plus que 3 fois supérieures (part patronale : 2,76, part salariale : 0,84) puis l'écart s'est encore réduit en 1997, les cotisations patronales représentant 1,7 fois celle des salariés en 1997 (part patronale : 3,97, part salariale : 2,21). Toutefois, la contribution globale n'a cessé d'augmenter : de 1% en 1959 à 3,60 en 1982, à 6,48% de cotisations sociales en 2005 (4,04% pour la part patronale, 2,44% pour la part salariale).

l'emploi. L'activation des dépenses d'assurance-chômage porte en effet sur la responsabilisation des chômeurs eux-mêmes et la création de l'allocation unique dégressive en 1992 en constitue le premier pas. Cette responsabilisation est d'ailleurs défendue par la représentante de la CFDT à l'Unedic, Nicole Notat, qui entend en 1992 « favoriser un comportement dynamique des chômeurs, les stimuler dans leur réinsertion professionnelle » en introduisant « une dégressivité régulière et plus précoce » (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.298).

Comme le notent C. Tuchzirer et C. Daniel, la dégressivité comprend en effet une double dimension : une dimension morale, la baisse des prestations étant sensée encourager la reprise d'emploi plus rapide et lutter contre la paresse ou l'installation dans le chômage, et une dimension économique, puisque le caractère dégressif peut conduire les chômeurs à diminuer leurs prétentions salariales, ce qui déplace également la notion d'emploi convenable : « dans un système de prestation non dégressive, l'idée demeure que le salarié doit pouvoir retrouver un emploi correspondant à ses qualifications et au salaire antérieur, tandis que dans le système dégressif, au fur et à mesure que le chômage se prolonge, il doit accepter des emplois ne correspondant pas à sa qualification et au salaire antérieur » (Tuchszirer et al, *ibid.*, p.310).

L'accent mis sur l'activation seront particulièrement sensibles dans la convention de 2001 sur le PARE, le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (cf chapitre 3).

2. L'extension de l'indemnisation aux activités réduites

Parmi les dépenses dites actives, certains dispositifs, par les effets indirects qu'ils ont sur le marché du travail, contribuent à sa dérégulation et à la fragmentation du statut salarial : c'est le cas de la possibilité de cumul entre allocations d'assurance et revenu de travail (activités réduites) ou du temps réduit indemnisé de longue durée.

La notion d'activité réduite permettant le versement des indemnités complémentaires à un revenu d'activité, fait son apparition dès les années 80 dans le droit de l'indemnisation : en 1983, le règlement de l'assurance chômage est aménagé pour permettre sous certaines conditions l'indemnisation des personnes qui travaillent à temps réduit et depuis 1986, le principe d'un revenu de remplacement a été admis pour les demandeurs en activité. Le cumul de l'aggravation du chômage et de cette modification des règles d'indemnisation conduit à l'augmentation de ces nouvelles formes de sous-emploi parmi les chômeurs indemnisés : la formule concernait 126 000 chômeurs en 1991, 210 000 en 1992, 350 000 en 1998, soit 17% des bénéficiaires des chômeurs couverts par l'assurance-chômage (Tuchszirer, 2001).

L'extension du régime d'indemnisation aux activités réduites répond à trois considérations (Dayan, 1996) : favoriser le retour à l'emploi face au risque de chômage durable, réduire le coût total de l'indemnisation et répondre aux attentes des entreprises pour trouver une main d'œuvre d'appoint. Le dispositif est toutefois soumis à certaines conditions (activités de moins de 136 heures par mois et montant du cumul inférieur à 70 % du salaire antérieur) et limité à une durée de 18 mois (Tuchszirer, 2001). Mais l'introduction de l'activité réduite contribue aussi à la montée de la précarité et de la flexibilité pour les plus fragiles bénéficiant d'une protection moindre, qui « bien loin d'être dans une trappe à pauvreté, sont plutôt dans une trappe à activité qui les conduit à accepter des salaires faibles pour survivre » (Dayan, *ibid.*, p.337).

3. L'Unedic comme acteur de régulation du marché du travail

Un troisième axe, plus récent, du rôle de l'Unedic dans les politiques d'activation concerne l'accompagnement et la formation des chômeurs, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre consacré à l'ANPE et à son rapprochement avec l'Unedic.

Première étape, la mise en place du PARE en 2001, pour lequel le Régime d'Assurance Chômage « s'auto-institue dans une fonction autonome de régulation du marché du travail (aide au retour à l'emploi, nouveaux contrats de travail), et dans ses rapports avec les chômeurs indemnisés puisqu'il établit avec eux une relation contractuelle individuelle définissant des engagements réciproques » (Freyssinet, 2002, p.18). D'autre part, l'Unedic augmente très fortement sa participation dans le financement de l'ANPE pour la mise en place du PARE, de 10,8% en 2001 à 30,8% en 2004, tandis que dans la même période, le financement de l'Etat diminuait de 78,9% à 64,6% (Cour des Comptes, 2006).

De plus, grâce à la loi de 2005 qui supprime le monopole de l'ANPE, l'Unedic passe directement des conventions avec des organismes de placement privé. L'Unedic devient ainsi potentiellement « un opérateur à part entière de placement avec presque autant de moyens d'action que l'ANPE » (Véricel, 2006). Autre volet renforçant l'action de l'Unedic, l'aide à la formation, pour lequel le MEDEF a obtenu l'adoption d'un ciblage sur deux types de formations : les actions répondant à des besoins identifiés, dont la satisfaction est un préalable à une embauche (AFPE, action de formation préalable à l'embauche) et les actions de formation renforçant les capacités professionnelles des allocataires concernés, visant à

« répondre à des besoins de qualification identifiés au niveau territorial ou professionnel ou à des tensions sur certains métiers » (Véricel, 2006).

Enfin, l'Unedic est à l'origine de l'introduction du profilage statistique des chômeurs, diagnostic initial de la distance à l'emploi et des risques de chômage de longue durée, réalisé en première évaluation par les agences Assedic et en articulation avec les agences ANPE (cf chapitre 3 consacré à l'ANPE).

B/ L'activation des dépenses sociales

Face à un taux de chômage global passé de 2,5% en 1970, avec une population active de 2,14 millions, à 9,8% en 2005 avec une population active de 2,76 millions, les politiques de l'emploi n'ont cessé de gagner en ampleur : représentant à peine 1% du PIB dans les années 1970, les dépenses pour l'emploi (financement des services publics de l'emploi, financement de stages, exonérations de cotisations sociales, aides aux chômeurs créateurs d'entreprises) ont été multipliées par 6 entre 1975 et 1987 (Muller, 1991, p.153). Elles atteignent 3,5% du PIB en 1988, et 4,5 % au seuil des années 2000¹³, dépenses parmi lesquelles il figure une part importante de transferts financiers vers les entreprises (Szij, 1990).

On peut distinguer trois grandes étapes dans l'inspiration des politiques de l'emploi depuis le 1^{er} choc pétrolier en 1973 et la montée brutale du chômage en 1974 (Szij, 1990, Dares, 2003) : la période des années 70-80, marquée par des interventions directes et massives en faveur de l'emploi et la croyance en la réversibilité du chômage, l'introduction d'un traitement économique en parallèle du traitement social du chômage dans les années 90, et depuis la fin des années 90-2000, une réflexion renouvelée sur la protection sociale avec l'introduction de la notion d'activation des dépenses passives de protection sociale, qui passe notamment par la mobilisation de leviers d'insertion centrés sur l'individu (Salognon, 2006).

Ces différentes modulations des politiques de l'emploi ne signifient pas l'abandon des dispositifs antérieurs, qui perdurent à des degrés divers. Pour autant, on peut observer au cours des trente dernières années une inflexion globale des politiques, d'abord centrées sur des dépenses dites passives et un traitement social du chômage (réduction des ressources de main-d'œuvre, indemnités spécifiques pour des catégories ciblées, comme les seniors ou les licenciés économiques) s'orientant vers des dépenses dites actives, qui portent davantage sur un traitement économique du chômage. Ces dernières concernent à la fois des mesures

¹³ Lallement Michel, *Le travail*, Folio Essais, 2007, p.533

d'économie du régime d'indemnisation (cf partie sur l'évolution de l'assurance chômage), des mesures en faveur des entreprises (allègement des charges, actions sur des secteurs industriels ou des bassins d'emploi, dérèglementations sociales) et des dispositifs d'aide à la création d'emploi dans le secteur marchand et non marchand par le biais de contrats exonérés de cotisations sociales ou de stages rémunérés par l'Etat.

Ces inflexions des politiques de l'emploi correspondent également à des oscillations entre deux grands modèles polaires de la macro-économie (Dares, 2003, p.20). D'une part, les analyses classiques ou néo-classiques, où le marché du travail est analysé comme soumis, à l'instar des autres marchés, au libre jeu de l'offre et de la demande : les politiques de l'emploi doivent dans cette perspective faciliter l'équilibre de l'offre et de la demande en tentant de corriger les défauts d'appariement et en diminuant les facteurs de rigidité des salaires. A l'autre bout de la théorie macro-économique, la perspective de l'analyse keynésienne met l'accent sur le sous-emploi lié au chômage involontaire et fait dépendre le retour au plein emploi d'une politique économique expansive de l'Etat, en suscitant notamment des activités économiques créatrices d'emploi.

Ainsi, la politique keynésienne de relance instaurée au début des années 80 par le gouvernement socialiste, avec des mesures de réduction du temps de travail et la création directe d'emplois dans le secteur publics (Szij, 1990), laisse place à un nouveau champ d'intervention des politiques d'emploi dès la fin des années 80 : d'abord orientées vers le traitement social du chômage et les politiques de soutien à la croissance, elles sont marquées ensuite par un tournant vers l'intermédiation et le soutien des individus dans leur tentative d'insertion sur le marché du travail, tandis que les dépenses pour les emplois aidés diminuent. En parallèle du traitement social du chômage, se met en place son traitement économique avec l'idée que « le niveau du coût du travail pour les emplois non qualifiés est responsable de l'insuffisance des créations d'emplois » (Dares, 2003). Le coût salarial et les rigidités du marché du travail sont mis en avant pour expliquer le chômage. C'est dans ce cadre qu'en 1986, sont décidés des allègements généraux des cotisations sociales pour les employeurs (abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés, réduction de la taxe professionnelle), ainsi que des mesures de dérèglementations sociales. Début 90, les mesures d'allègement des charges des entreprises (impôt sur sociétés abaissé, taxe professionnelle plafonnée, allègement de cotisations sociales, exonération de charges pour embauche d'un premier salarié) sont accentuées.

1. Le poids des dispositifs d'insertion centrés sur l'individu

Si dans les années 90, on a commencé à opposer les garanties accordées aux salariés à la lutte contre le chômage, dans les années 2000, ce sont les garanties accordées aux chômeurs qui sont davantage mises en cause dans la lutte contre le chômage.

Les politiques d'activation, qui portaient jusqu'à présent sur une réorientation des dépenses vers le champ économique (mesures d'économie du régime d'indemnisation, allègements des cotisations, exonération de contrats destinés aux catégories ciblées) s'infléchissent en direction des individus eux-mêmes : le comportement individuel des demandeurs d'emploi et de certains inactifs commence à figurer parmi les déterminants supposés du chômage ; les théories du chômage volontaire réapparaissent à travers les phénomènes de trappes d'inactivité, postulant que dans certaines configurations, les bénéficiaires d'allocations tirent un bénéfice pécuniaire réduit d'une prise ou reprise d'activité.

Dès lors se développent, en parallèle du traitement économique et social du chômage, des dispositifs d'insertion centrés l'accompagnement individuel (Salognon, 2006), à l'instar du programme TRACE, parcours d'insertion pour les jeunes en difficulté en 1998, et du renforcement de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi à travers le SPND (Service personnalisé pour un nouveau départ) en 1998 et le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) en 2001 (sur lesquels nous reviendrons en détail dans le chapitre 3).

Dans leur volet économique et social, les politiques de l'emploi reconduisent les dispositifs ciblés, notamment vers les jeunes, la croissance retrouvée en 1997 (le taux de chômage passe de 12,6% en 96 à 9% en 2001) n'entraînant pas d'amélioration pour cette catégorie : fin 97, le dispositif Nouveaux services-Emplois jeunes est mis en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi non marchand, avec l'objectif de recruter en 5 ans 350 000 jeunes dans collectivités locales et le secteur associatif. Suite aux mouvements de chômeurs de fin 97 et début 98, la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 prévoit de renforcer les dispositifs destinés aux publics en difficulté avec la réforme du Contrat emploi consolidé et la création d'un nouveau contrat de qualification accessible aux adultes.

En 2002, sous le gouvernement Raffarin et devant la dégradation de la conjoncture, les contrats subventionnés se développent à nouveau sous différentes formes : augmentation du nombre de Contrats emploi solidarité, relance du Contrat initiative emploi, création du contrat d'aide à l'embauche pour les jeunes peu ou pas qualifiés en 2002, et création du RMA en

2003 (Revenu minimum d'activité) qui permet à l'employeur embauchant des allocataires du RMI depuis plus de 2 ans de recevoir une aide égale au montant du RMI et d'acquitter la différence avec le SMIC.

2. Halo du chômage : le poids des Rmistes inscrits

Depuis 1984, les politiques de l'emploi « sont caractérisées par la multiplication et l'éclatement des dispositifs destinés tant à indemniser les chômeurs qu'à favoriser leur retour à l'emploi » (Tuchszirer et al, 1999, p.317).

Bien que relevant du régime interprofessionnel, le régime d'assurance-chômage s'intègre dans les politiques de l'emploi, et fait écho à leurs inflexions. Ainsi, on peut remarquer que la troisième période des politiques de l'emploi correspondant, à partir de des années 90, à l'accent mis sur l'activation des dépenses passives et à la mobilisation des leviers d'insertion centrés sur l'individu, coïncide avec la mise en place en 1992 de l'allocation unique dégressive par l'Unedic, outil d'activation qui vise à encourager la reprise d'emploi plus rapide. L'Unedic entretient le processus de précarité de l'emploi et participe à l'éclatement du salariat en instaurant des différenciations inégalitaires au sein du régime conventionnel et en favorisant l'activité réduite.

De leur côté, les gouvernements successifs ont participé à la dualisation du marché du travail à travers le développement des contrats atypiques et des contrats subventionnés à l'égard des catégories cibles. Par exemple, des mécanismes d'intéressement systématisent l'incitation à la prise ou à la reprise d'emploi : c'est le cas l'aménagement du RMI permettant aux allocataires de combiner leurs allocations avec un revenu issu d'une activité, ainsi que la prime pour l'emploi (PPE) créée en 2001, mécanisme de réduction de l'impôt sur le revenu (ou de crédit d'impôt pour les non assujettis) destinés aux foyers fiscaux dont au moins un membre perçoit un revenu d'activité.

La diversification des formes d'emploi, la modification des règles d'indemnisation et des règles de versement des minima sociaux au profit de l'activité réduite font du RMI un « pilier » du marché du travail précaire, dont « l'objectif premier de lutte contre la pauvreté ne doit pas occulter le rôle que joue le RMI au niveau plus large de la régulation du marché du travail et de certains de ses segments » (Outin, 2008). L'un des indicateurs de l'articulation entre revenu minimum et marché du travail est l'augmentation du nombre d'inscrits en tant

que demandeurs d'emploi¹⁴. De plus, si on rapporte le nombre de bénéficiaires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi au nombre de chômeurs non indemnisés parmi les demandeurs d'emploi, on peut estimer que les bénéficiaires du RMI représentaient 40% des chômeurs inscrits non indemnisés en 2007 (Outin, 2008).

Enfin, les statistiques récentes montrent qu'une fraction des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi sont en fait des travailleurs précaires qui ne peuvent s'ouvrir des droits suffisants au régime d'indemnisation du chômage : en 2011, 32,5% des demandeurs d'emplois des catégories A, B, C bénéficiaires du RSA ont un revenu d'activité¹⁵.

Halo du chômage

Les frontières deviennent de plus en plus floues entre emploi, inactivité et chômage, en dépit la classification statistique administrative, c'est-à-dire « la vision que l'administration se fait et veut donner à voir de la question du chômage » (Concialdi, 2001). Si les contrats à durée indéterminée constituent encore la norme, le nombre de salariés employés à contrat à durée déterminée a plus que triplé entre début des années 80 et 2001, passant de 300 000 personnes à 930 000. Dans le même temps, les effectifs de l'intérim ont été multipliés par 5. Ainsi, « à défaut de repenser le principe même du contrat de travail, s'est développée une segmentation du marché du travail basée sur la précarité » (Deneuve, 2001).

Ces deux types d'intervention exercent conjointement « une influence non négligeable sur l'offre de main-d'œuvre précaire » (Tuchszirer, 2001) : « dans plus de 70 % des cas, les activités réduites sont exercées sur la base de contrats de travail temporaires. Plus précisément, 37 % des demandeurs d'emploi en activités réduites ont obtenu un contrat à durée déterminée ; 35 % sont embauchés en mission d'intérim ».

Les politiques de l'emploi, par les dispositifs mis en place au cours des trente dernières années, ont contribué au développement du *halo du chômage*, qui désigne des situations aux marges du marché du travail, telles que celles des chômeurs travailleurs, personnes en sous-emploi, travaillant à temps partiel et qui souhaitent travailler davantage ou

¹⁴ De 29% des bénéficiaires du RMI inscrits à l'ANPE en 2007 (Observatoire de l'ANPE, novembre 2007, n°16/DREES, Etudes et résultats, n°627, mars 2008), la proportion des demandeurs d'emploi inscrits bénéficiaires du RSA (entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en remplacement du RMI par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008) est passée à 34,5% en 2011 (Pôle emploi, direction études, statistiques, prévisions/ Rapport intermédiaire 2010 d'évaluation du RSA)

¹⁵ Le nombre de bénéficiaires se répartit entre RSA socle et activité (13,6% des bénéficiaires) pour des ressources inférieures au montant forfaitaire, RSA activité seul (18,9%) pour des ressources supérieures au montant forfaitaire (le complément versé est plus important dans le cas du RSA socle et activité) et RSA socle, sans activité (67,5% des bénéficiaires). Source : Pôle emploi, Direction études, statistiques, prévisions, Juillet 2011.

à temps complet mais ayant moins travaillé que d'habitude. C'est ainsi que la proportion de personnes ayant une activité occasionnelle ou réduite est passée de 10% des demandeurs d'emploi (catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8) en 92 à 30% en 2001 (Concialdi, 2001).

Ces politiques participent à la multiplication des contrats atypiques, générateurs de précarité. Deux types d'interventions des politiques de l'emploi contribuent à « effacer » des statistiques ces « chômeurs déguisés » (Dayan, 1996) : les dispositifs visant une réduction de la main-d'œuvre et le retrait de l'activité (pré-retraites, dispenses de recherche d'emploi, stages de formation professionnelle) et surtout les emplois aidés qui « sont statistiquement des emplois alors que les bénéficiaires ne les considèrent souvent pas comme tels (...) étant en situation d'inactivité plus ou moins volontaire ou en situation d'emploi plus ou moins artificiel (Concialdi, 2001).

En 1995, on pouvait estimer à plus de 2 millions ces chômeurs déguisés¹⁶. En 2001, 7,3% de la population occupée (2 millions de personnes) est employée dans le cadre de dispositifs ciblés (aides à embauche, aides à la création d'entreprise, dispositif de formation et de pré retraite), tandis que 11 millions d'emplois salariés ouvrent droit à des allègements généraux de cotisations sociales employeurs, au titre des bas salaires ou de la réduction du temps de travail¹⁷.

Afin de prendre en compte ces segments aux marges du marché du travail, certains auteurs proposent de nouveaux concepts tels que la notion de risque de privation d'emploi (Dayan, 1996) ou « l'emploi inadéquat » qui désignerait des situations de travail qui diminuent les aptitudes et le bien-être par rapport à une autre situation d'emploi (Concialdi, 2001).

Conclusion du chapitre 1

L'objectif de ce premier chapitre était de mettre au jour, à travers l'émergence des politiques et des institutions, le construction socio-historique des catégories structurantes du chômage et de la figure du chômeur du début du 20^{ème} siècle jusqu'à la fin des années 70, et la remise en cause de ces mêmes catégories structurantes à partir des années 80.

Le rapide détour historique sur l'émergence et les mutations du Service Public de l'Emploi nous a permis de constater que si le modèle assurantiel s'est peu à peu imposé pour

¹⁶ Dayan, 1996. L'auteur répertorie 1,7 millions de bénéficiaires de dispositifs divers dans le secteur non marchand et 1 million de titulaires de contrats subventionnés dans le secteur marchand

¹⁷ Dares, 2003, p.28

fonder les catégorisations administratives du chômage involontaire, l'histoire de l'intermédiation de l'emploi, qui progresse à mesure que se développe l'indemnisation, est marquée par la crainte de la fraude et le soupçon du chômage volontaire chez les travailleurs valides. La figure du chômeur non responsable de sa situation, pouvant légitimement faire valoir ses droits à indemnisation en fonction de la période travaillée, a donc bien constitué un « coup de force statistique » (Demazière, 2006) et politique, au sens de nouvelles politiques publiques orientées vers l'universalité des droits. Comme le soulignent Ramaux (2006) et Pierru (2005), l'histoire du chômage montre que les chômeurs ont longtemps été les parents pauvres de la protection sociale, de la fin du 19^{ème} siècle à 1958, date de création de l'Unedic. De ce point de vue, on peut considérer la période de 1958 à 1979 comme la plus « faste » pour les droits des chômeurs, qui font l'objet d'une lente construction historique avant cette période, puis d'une dégradation ensuite, puisqu'une partie des chômeurs sans droits indemnitaires est à nouveau rejetée vers le régime de l'assistance, consacrant le RMI comme troisième pilier de l'indemnisation du chômage (Daniel, Tuchsirer, 1999).

La crise du système d'indemnisation dans les années 80 s'intègre dans un processus de convergence d'action entre le régime d'assurance chômage et les politiques de l'emploi. Ce processus résulte d'abord d'un alignement des politiques publiques sur le système d'indemnisation du chômage dans la partition des publics : une rétractation de l'indemnisation sur les salariés réguliers pour le régime d'assurance-chômage, laissant à l'Etat la prise en charge des travailleurs pauvres irréguliers.

L'autre point de convergence réside dans l'analyse des causes du chômage : dès les années 80, le chômage est posé comme structurel et dans les années quatre-vingt-dix, il est analysé comme la résultante d'un manque « d'employabilité¹⁸ » des demandeurs d'emploi. Cette inflexion a des conséquences sur la prise en charge des chômeurs, marquée par la systématisation de l'incitation à la prise ou à la reprise d'emploi : celle-ci prend la forme pour l'assurance chômage de l'allocation unique dégressive assortie de durées préalables plus restrictives et d'une diminution de la durée maximale d'indemnisation, et pour les politiques publiques de l'emploi, de l'importance croissante accordée à l'amélioration de l'employabilité à travers les techniques d'accompagnement centrées sur l'individu, et la conversion au traitement économique du chômage, qui met l'accent sur le coût salarial et les rigidités du marché du travail.

¹⁸ Notion sur laquelle on reviendra mais qu'on traduira dans notre recherche par des critères d'adaptabilité aux nouvelles normes d'emploi

Chapitre 2. L'ANPE : de l'autonomisation du placement à la fusion ANPE/Assedic

Résumé

La création de l'ANPE en 1967 constitue le point d'orgue d'un processus historique de spécialisation professionnelle et d'autonomisation de la fonction du placement par rapport à l'indemnisation. La fonction de contrôle des chômeurs indemnisés et son corollaire, le pointage physique, sont abandonnés dans les années 80 au profit du pointage par correspondance. Mais dans cette même période, l'Agence est confrontée à l'impossibilité de s'imposer comme acteur unique sur le marché du placement, ainsi qu'à l'oscillation des missions qui lui sont assignées, entre logique administrative, logique de contre-sélectivité et logique entrepreneuriale.

Cette dernière logique l'emporte lors de la contractualisation avec l'Etat dans les années 90, qui fonde la légitimité de l'établissement sur sa capacité à capter les offres d'emploi. La « modernisation » de l'Agence se poursuivra avec l'introduction du suivi contractualisé des publics cible, et marque le début du rapprochement avec l'Unedic, qui devient un acteur majeur de l'accompagnement à l'emploi par le biais du PARE (plan individualisé d'aide au retour à l'emploi). La fusion ANPE/Assedic consacre une libéralisation complète du placement, la privatisation des statuts des personnels, et le retour au pointage physique des chômeurs par la mise en place du Suivi mensuel personnalisé en 2006, i.e. au lien par le contrôle, entre placement et indemnisation.

I. De l'héritage de la gestion étatique de main-d'œuvre à la “modernisation” contractualisée avec l'Etat

L'Agence Nationale Pour l'Emploi, établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière chargé de la prospection des offres d'emploi ainsi que de l'orientation et du placement des demandeurs d'emploi, est créée en 1967 sous l'impulsion du Commissariat Général au Plan lors des ordonnances de juillet 1967 sur l'emploi, dans un contexte de crainte de pénurie de main d'œuvre, de relatif plein-emploi (200 000 chômeurs

sont comptabilisés en 1967, contre 500 000 en 1974) et de volonté d'adéquation optimale entre demande et offre dans une perspective de productivité renforcée. Elle s'inscrit dans une refonte générale du placement, de l'indemnisation et de la politique de l'emploi, dont témoignent les nombreux organismes créés dans la même période (APEC, association pour l'emploi des cadres en 1954, UNEDIC en 1958, DATAR et Fonds National pour l'Emploi en 1963).

La création de l'ANPE consacre également un double processus historique de segmentation institutionnelle et d'autonomisation de la fonction de placement : par rapport à l'assistance (Demazière, 1989), renvoyant à la distinction entre pauvres et chômeurs, mais aussi par rapport à l'activité d'indemnisation et son corollaire, la dimension de tri et de contrôle de la qualité de chômeur. La caractéristique la plus novatrice du nouvel établissement est en effet son ouverture à tous les actifs en recherche d'emploi. Pour autant, jusqu'en 1980, l'Agence continuera à gérer les dossiers d'admission à l'aide publique et donc à avoir en charge l'activité de contrôle auprès des chômeurs indemnisés, activité qui sera ensuite transférée à l'Unedic. On peut donc considérer que c'est dans les années 80 que l'Agence se spécialise dans l'activité de placement et se sépare de l'activité de contrôle liée à l'indemnisation.

Un autre aspect récurrent concerne la volonté de rupture avec ce qui caractérisait les services extérieurs de main-d'œuvre : le caractère trop administratif de leur action et le manque de moyens, concourant à un manque d'efficacité régulièrement épinglé par les rapports successifs.

Ainsi est réaffirmée le monopole de placement : le rapport Ortolli (1967), qui a présidé à la création de l'ANPE, s'inspire des modèles de placement allemand et suédois, basés sur ce monopole, qui constitue l'un des deux « paradigmes contraires » inspirateurs des modèles d'intervention qui se sont instaurés alternativement, entre « *le travail est un droit* » entraînant « *la régulation du comportement des agents privés dans les activités du placement* » versus « *le travail est une marchandise* » impliquant « *l'organisation, voire la construction, d'un marché du placement*¹⁹ ».

Mais la priorité donnée à la mission de placement (par rapport au contrôle et à l'établissement des statistiques) dont est investie l'ANPE en 1967, se heurte à des difficultés structurelles, malgré le renforcement et la diversification des moyens d'intervention qui lui sont attribués par l'Etat. Parmi ces difficultés figurent la « tendance des pouvoirs publics à

¹⁹ Larquier Guillemette, « Emergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au 20^{ème} siècle », *Travail et Emploi*, n°84, octobre 2000, pp.33-45

privilégier les activités administratives de l'ANPE au détriment de son activité de placement » (Harmoniaux, 1995, p.855), et la non-application du monopole qui contribue à sa position minoritaire sur le marché des offres d'emploi. C'est en partie pour répondre à cette nécessité d'une légitimité quant à la captation des offres d'emploi, et à la définition de l'ANPE comme acteur central du marché des offres, que s'amorcera en 1990 un processus de modernisation et de contractualisation avec l'Etat.

Tableau n°1: L'évolution de l'ANPE à travers les logiques institutionnelle et organisationnelle (1967-1999)

Logique Institutionnelle		Logique organisationnelle
Périodes-clés	Dates-repères/Contexte	
1967-1981 Construction juridique <i>Gestion administrative, placement, orientation</i>	68-73 : Chômage frictionnel Inadéquation formation emploi	-Adapter les individus aux emplois : développer la formation et l'orientation -Accompagner les restructurations après le 1er choc pétrolier -Gestion administrative d'admission et contrôle de l'allocation-chômage
	74-77 : Choc pétrolier, augmentation du chômage	Accompagner les restructurations
	-78 : Rapport Farge : inefficacité de l'Agence ; recentrer l'anpe sur mission de placement	1980 : Gestion administrative d'admission et contrôle de l'allocation-chômage transférée à l'Unedic
1982-1989 Informatisation, externalisation <i>Spécialisation de l'activité</i>	Transformation du chômeur en demandeur d'emploi (passage d'une gestion des chômeurs à une politique d'accompagnement à la recherche d'emploi)	Gestion des mesures de prestations d'appui aux demandeurs d'emploi (SIVP, CES, contrats retour à l'emploi)/ Des conventions de conversion/Des équipes techniques de reclassement.
	-1982 : suppression du pointage physique, dissociation des droits de la sécurité sociale et inscription anpe	1982 : Fichier informatique des DE commun ANPE/Assedic (GIDE : gestion informatisée de la demande d'emploi) -Création des missions locales
	-Ordonnance de 1986 : L'ANPE perd le monopole du placement : conventions avec Assedic, communes	-Légalisation du recours à la sous-traitance pour les publics faiblement employables ANPE garde le monopole du fichier des demandeurs d'emploi et du contrôle de la main-d'œuvre.
	1989 : création du RMI, développement des emplois aidés : jeunes, chômeurs de longue durée	Dispositifs spécifiques vers les jeunes (16-18 ans) et chômeurs de longue durée (18-36 mois)
1990-1999 « Modernisation » <i>Recrutement, placement, contrôle social</i>	-1990 : 1 ^{er} contrat de progrès signé entre l'Etat et l'ANPE fixe les orientations stratégiques, définit les engagements et les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre	-Logique de projet, gestion par objectifs, évaluation des résultats.

	-1992 : Rapport Hara dénonce la place prise par la formation au détriment du placement	-1993 : Mise en place du Plan interne de Développement (PID), plan de « modernisation » de l'Agence : *Réorganisation des services aux employeurs : notion de client, concept d'intermédiation. *Segmentation des populations : renforcer l'appui aux chômeurs de longue durée
	1996 : déclaration de situation mensuelle commune ANPE/Assedic	1996 : nouvelle offre de services Quatre niveaux de service pour l'entreprise, prestations d'accompagnement aux DE sous-traitées
	1998 : l'inscription des DE est transférée aux Assedic	ANPE perd le monopole du fichier des demandeurs d'emploi
		1998 : mise en place du SPND (service personnalisé pour un nouveau départ)
	1999 (2003) : 3 ^{ème} contrat de progrès	Mise en place du PAP-ND : projet d'action personnalisé pour un nouveau départ. Individualisation du traitement de publics cibles

A/ Une volonté de rupture

L'ANPE naît d'un éclatement des missions dévolues de 1946 à 1967 aux services déconcentrés du ministère du travail, les SETMO (Services Extérieurs du travail et de la Main d'Oeuvre), qui ont, comme on l'a vu, été dotés au lendemain de la guerre d'attributions multiples (placement, indemnisation, contrôle de la main-d'œuvre étrangère, reclassement, sélection, formation professionnelle, et prospection de documentation sur l'état du marché du travail). Dans les faits, les activités de gestion du contrôle administratif des chômeurs et la production des statistiques continuaient à l'emporter sur les autres missions. Le nouvel établissement, en rupture avec les organisations antérieures, est donc investi d'une mission prioritaire de placement.

1. Le fonctionnement des SETMO remis en cause

Avant la création de l'ANPE, de nombreux rapports font état de dysfonctionnements persistants au sein du service public de placement et plaident pour une refonte du système. Le rapport Chazelle²⁰ évoque la nécessité de rompre avec « le simple contrôle de la main-d'œuvre tendant à maintenir un plein emploi essentiellement conçu sous l'angle quantitatif » et y substituer « une politique active, visant au meilleur emploi, ce qui invite à une sérieuse

²⁰ Chazelle, 1963, in Muller, 1991, p.136

modernisation et à un renforcement des services publics de l'emploi » (Ibid.). Dans un rapport du commissariat général au plan en 1964, J. Fourastié, économiste au Plan, dénonce « l'inertie des structures » face à la nécessité de modernisation et de productivité accrue du pays. Un autre rapport de 1965 constate que « dans bien des cas on continue à concevoir le service de l'emploi comme un bureau de placement qui s'occupe des travailleurs inefficaces et des emplois sans attrait » (Muller, 1991, p.117).

Il est également souligné le manque chronique de moyens de ces services : le rapport pour le IIème plan signale que, selon un rapport établi pour l'OECE, « *notre pays arrive au dernier rang des pays européens pour le nombre des personnes occupées dans les services de l'emploi par rapport à l'ensemble de la population salariée* » (CGP, 1954, p. 91-92 in Freyssinet, 2006). Cette médiocrité des moyens s'expliquerait notamment par « la culture professionnelle de l'Inspection du travail, qui dirige les services déconcentrés, au sein desquels la fonction emploi est, le plus souvent, confiée à un corps subalterne de contrôleurs » (Freyssinet, 2006). Le centrage des SETMO sur la mission administrative de contrôle des chômeurs et d'établissement des statistiques serait renforcé par l'attitude du Ministère du Travail, un « ministère politiquement faible qui hésite à entrer sur un terrain où une logique économique risque de s'imposer ; il préfère rester dans son domaine de légitimité : la conception et l'application d'une législation protectrice des droits des travailleurs » (Freyssinet, *ibid.*)

En 1966, un rapport de l'IGAS critique un service « en porte à faux entre le contrôle de l'emploi, le comptage des sans-emploi, et la recherche des postes de travail ». En 1966, les SETMO ne dépassent pas les résultats des offices d'avant-guerre : 35 000 placements par mois (Muller, 1991, p.124). L'enquête montre que les manœuvres et ouvriers spécialisés représentent 88% des placements effectués par le service public.

Le service public de placement apparaît donc, sous l'égide des SETMO, comme un instrument d'embauchage destiné à la main-d'œuvre ouvrière et masculine, principalement visée par les plans de l'immédiat après-guerre.

2. Le rapport Ortolí : l'ouverture à tous les actifs

En décembre 1966, le Commissaire au plan, François-Xavier Ortolí, se voit confier par le Premier ministre la mission d'un rapport sur l'emploi. Le rapport Ortolí, auquel participe le chef des affaires sociales du Commissariat, Jacques Delors, est achevé en avril 1967 et sera à

l'origine des ordonnances de juillet 1967 sur l'emploi qui créent l'ANPE. Dans la perspective d'une profonde réforme de l'action publique sur le marché du travail, le rapport fait des préconisations dans trois domaines : l'organisation du marché du travail (placement, orientation, conseil, formation, aide à la conversion et à la mobilité, politique conventionnelle), l'indemnisation (amélioration des garanties sociales pour ceux qui sont amenés à changer d'emploi), et la prévention des mutations en conciliant politique de l'emploi et politique d'aménagement du territoire.

Le rapport propose la création d'un Office national de l'emploi, doté de moyens renforcés, dont il fait l'instrument principal d'organisation du marché du travail, avec un statut d'établissement public industriel et commercial, qui regrouperait les services de placement et d'orientation, de formation professionnelle des adultes et la gestion des actions du Fonds National pour l'Emploi.

Outre cette centralité de l'action du futur office, la volonté de rupture est perceptible dans la vision du contrôle des chômeurs et la relation aux employeurs: l'Office doit « s'éloigner de la conception traditionnelle des services de placement pour offrir aux travailleurs une organisation de conseil à laquelle ils seraient encouragés à s'adresser sans complexe pour résoudre tous les problèmes liés à un changement d'emploi » (Ortoli, 1967, in Tuchsirer et al, 1999, p.222). L'objectif assigné au nouvel établissement, ouvert à tous les actifs en recherche d'emploi et plus seulement aux chômeurs indemnisés, est d'être accueillant pour attirer une nouvelle clientèle et donc satisfaire de nouveaux employeurs. La notion de conseil professionnel désigne en creux la liberté de choix des travailleurs. A l'opposé des théories classiques du chômage volontaire, le rapport Ortoli « retient la norme de chômage frictionnel. Le chômage est analysé comme un phénomène involontaire lié aux restructurations industrielles : il est transitoire et représente une période de passage entre deux emplois » (Tuchsirer et al, p.221). Cela explique la préconisation d'une politique indemnitaire généreuse qui « accompagne la mobilité de la main-d'œuvre dans le respect de la dignité du travailleur ».

Toutefois, dans la lignée de la conception dirigiste du marché du travail de l'époque précédente, « la mobilité de la main-d'œuvre n'est pas un but en soi, elle doit atteindre le véritable objectif qu'est le plein-emploi » (Larquier, 2000, p.42). Le fait même de conserver le terme de placement marque aussi une « *conception qui privilégie la valeur d'usage d'un travailleur. Ambivalence qui marque fondamentalement les politiques dans leur genèse : héritée d'un âge où on est pris par un patron, dans une relation basée sur un rapport d'autorité personnalisé et de subordination directe envers ce dernier* » (Muller, 1990).

La création d'un réseau national de placement public peut être interprétée comme un projet de fluidification et de transparence du marché, sur le modèle des *labour exchange* britanniques, à la différence -de taille- que le rapport Ortolí ne remet pas en cause le monopole public de 1945. L'influence des théories néo-libérales se lit dans la volonté de pallier les défaillances du marché du travail en permettant une meilleure circulation du travail comme marchandise et en homogénéisant la main-d'œuvre à travers la valorisation du travail régulier.

3. Le compromis politique sur le champ d'action et l'autonomie du nouvel établissement

La création de l'ANPE, correspond, comme l'indique M. Muller, à un « compromis politique ». C'est d'abord le renoncement, dès la rédaction du rapport, à la gestion tripartite d'un organisme qui aurait englobé le réseau public de placement, la formation et l'indemnisation, tel que l'avait un temps envisagé les auteurs du rapport. Renoncement qui s'explique par « la résistance de la majorité des organisations patronales et syndicales » (Freyssinet, 2006) dont on peut penser qu'elle n'est pas sans lien avec la concurrence de la gestion paritaire de l'Unedic.

De plus, la forte opposition du corps de l'Inspection du travail, « ulcérée de n'avoir pu obtenir les moyens d'une véritable réforme des SETMO » (Muller, 1991, p.140), luttant contre tout démembrement ou toute dénaturation des fonctions de l'État, est à l'origine d'un « double compromis restrictif » (Freyssinet, 2006) finalement accepté par le secrétaire d'Etat à l'emploi Jacques Chirac, pourtant favorable à un service autonome à vocation presque commerciale. D'une part, contrairement aux préconisations du rapport Ortolí, l'Agence nouvellement créée ne va pas organiser la formation des demandeurs d'emploi ni gérer le Fonds national pour l'emploi, sa compétence se limite donc à l'organisation du marché du travail. D'autre part, l'ANPE ne sera pas dotée du statut d'établissement public industriel et commercial. L'ordonnance de juillet 1967 ne détermine pas la nature juridique de l'Agence, mais « son organisation et son fonctionnement ne laissent aucun doute sur son caractère d'établissement public administratif exerçant gratuitement une activité d'échange » (Harmoniaux, 1995). L'établissement reste placé, aussi bien au niveau national qu'à ses niveaux territoriaux, sous l'autorité des fonctionnaires du ministère du Travail.

Le corollaire de cette tutelle est le caractère très limité de son autonomie : ses principaux dirigeants sont choisis par le ministre du travail et nommés par décret, son budget

est issu d'une subvention directe de l'Etat. Plus qu'une décentralisation, sa structure juridique relève donc davantage d'une « déconcentration des services » (Harmoniaux, 1995).

Cette question du statut de l'ANPE, qui renvoie à sa place particulière d'instrument des politiques économiques d'emploi, sera débattue périodiquement : il est ainsi envisagé en 1979 de donner à l'ANPE le statut d'établissement public industriel et commercial mais le gouvernement y renonce suite à un avis défavorable du conseil d'Etat, qui pointe l'incohérence d'un choix justifié par des commodités de gestion avec un personnel au statut de droit public (Rousseau, 2008).

B/ Le poids de l'héritage

1. La continuité des activités administratives et de contrôle

La création de l'ANPE marque une rupture dans l'histoire du placement par l'accent mis sur sa dimension de service et de conseil. La mise en avant d'un service rendu auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs renforce l'activité de placement, à la fois parce qu'elle n'est plus centrée sur les pratiques de contrôle des chômeurs, et parce qu'elle entend s'ouvrir à tous les actifs en recherche d'emploi, et ainsi mieux répondre aux attentes des employeurs, s'éloignant du ciblage d'une main-d'œuvre ouvrière et masculine critiqué dans le fonctionnement des SETMO.

Le placement apparaît en effet comme une mission prioritaire par rapport au contrôle, qui amorce « la modification d'un état d'esprit jusqu'ici défavorable aux chômeurs » (Rapport sur la situation de l'emploi, Ministère des affaires sociales, 1968, In Tuchszirer et al, 1999, p.55). Doté de moyens humains et financiers plus importants que les SETMO, l'établissement se veut moderne, accueillant, à même d'attirer une nouvelle *clientèle* de chômeurs : jeunes, femmes ou cadres ; il embauche même à cette fin des hôtesses d'accueil en uniforme, comme le relate le premier directeur de l'ANPE, Guy Servat : « *Je me suis beaucoup attaché à la forme, à l'aspect des choses...Les deux plus importantes ont été l'installation du service de l'emploi hors des cités administratives, dans des locaux de nature commerciale ou des endroits faciles d'accès, en contact avec, j'allais dire, les chalands. L'autre grande novation a été la mise en place d'hôtesses d'accueil, je dois être la première administration à l'avoir fait* » (Muller, 1991, p.42). C'est d'ailleurs au titre d'une ouverture du nouvel établissement à tous les actifs que l'expression *demandeurs d'emploi*, désignant des personnes au chômage ou en emploi, se généralise.

Pour autant, le nouvel établissement continue à gérer les dossiers d'admission à l'aide publique et donc à assurer le contrôle des chômeurs indemnisés jusqu'en 1980, date à laquelle cette gestion sera transférée à l'Unedic.

L'Agence conserve donc, de sa création à 1980, une fonction administrative de contrôle « dont on peut dire qu'elle s'amplifie : elle peut en effet radier les demandeurs d'emploi non seulement pour défaut de réinscription mais aussi pour insuffisance de d'actes positifs de recherche d'emploi. Ces radiations contrôlées par le juge conduisent à une suspension provisoire de l'indemnité de chômage » (Harmoniaux, 1995, p.855). L'Agence ne peut déléguer ces activités d'inscription et de contrôle lorsqu'elle signe des conventions de coopération. La persistance de cette compétence de contrôle est l'indice de la méfiance à l'égard du chômage volontaire, comme en témoigne une note du secrétariat d'Etat à l'emploi, dirigée alors par Jacques Chirac : « doit être écartée l'institution d'un régime exagérément attractif qui aboutirait à une cristallisation dans l'état de chômage et ajouterait un élément d'anti-mobilité à tous ceux qui malheureusement entravent déjà l'adaptation de l'appareil de production » (Tuchszirer et al, 1999, p. 225). Un autre aspect de la persistance du fonctionnement passé est que l'ANPE conserve, à l'instar des SETMO, l'établissement des statistiques par rapport à l'emploi.

De fait, l'héritage des SETMO et la conception dirigiste et statistique y reste dominante ; « *le qualitatif fait son entrée (favoriser la qualification professionnelle et la mobilité géographique) aux côtés d'une conception où les préoccupations en terme de flux quantifiables demeurent centrales* » (Muller, 1990), comme en témoigne, à sa création, le quadrillage départemental des agences pour cause de statistiques de l'emploi, sans considération véritable des bassins d'emploi. Durant cette époque de construction de l'Agence, de 1967 à 1980, le personnel est hétérogène, composé de 1326 fonctionnaires et 1794 contractuels l'encadrement étant assuré par des fonctionnaires mis à disposition du Ministère du Travail (Charlier, 2002).

2. La difficulté à s'imposer sur le champ de l'offre d'emploi

En 1978, le rapport Farge conclut à la trop grande importance prise par les activités administratives au détriment de l'activité de placement. Suite à ce rapport, le décret du 23 janvier 1980 lui retire la charge de la constitution des dossiers d'admission à l'aide publique aux chômeurs indemnisés. Sous l'impact de la montée du chômage et de l'expansion des

politiques de l'emploi (cf partie C), les moyens de l'ANPE sont considérablement renforcés, ses modes d'intervention diversifiés et son autonomie accrue dans les années 80.

Entre 1983 et 1988, des missions nouvelles lui sont confiées : généralisation des prestations d'appui aux demandeurs d'emploi (stages modulaires pour les chômeurs de longue durée, SIVP : stages d'initiation à la vie professionnelle), gestion des conventions de conversion et des contrats aidés dans le secteur non marchand. C'est dans cette période que s'affirme le plus fortement la segmentation entre placement et indemnisation et la spécialisation professionnelle de l'Agence et de ses personnels.

Avec la création du statut de 1981, le personnel de l'agence devient permanent, recruté par concours. En 1982, le pointage physique est supprimé au profit du pointage par correspondance, conséquence du transfert du contrôle des chômeurs indemnisés à l'Unedic en 1980.

Mais au-delà du débat sur les charges administratives de contrôle et de statistique, c'est le lien avec les employeurs, condition sine qua non de l'activité de placement, qui pose problème. A l'instar de l'époque des SETMO, le monopole reste théorique, et avec lui, la centralité de l'emploi qu'est sensée incarner l'Agence. L'obligation de notification des postes à pourvoir continue de n'être pas respectée : *« les agences de travail temporaires (ATT) ou spécialisées dans le recrutement se sont progressivement implantées en France à mesure que l'autorité de l'ordonnance de 1945 s'affaiblissait et, finalement, les ATT s'imposent avant d'être normalisées par le législateur français en 1972²¹ »*.

Le comportement des entreprises et les difficultés d'accès aux offres entraîne le risque pour l'Agence d'*« être cantonnée au marché du travail secondaire »*, c'est-à-dire d'un enclavement *« dans les problèmes les plus difficiles à résoudre »* (Join-Lambert, Bilan de la première période d'existence de l'Agence, 1975, p. 83 In Freyssinet, 2006).

De plus, on assiste avec l'ordonnance de 1986, à un éclatement du service public de l'emploi : d'autres organismes publics (Assedic, Afp) peuvent concourir au service public de placement, légalisant pour l'Agence le recours à la sous-traitance.

C/ La « modernisation » de l'ANPE, une opération de « reengineering »

Le mouvement de modernisation des services publics qui émerge à la fin des années 80 passe par une décentralisation des niveaux de décision, un décloisonnement des fonctions, une différenciation des publics, une prise en charge individualisée des prestataires. D'autre

²¹ Larquier, 2000, p.42

part, le constat de la non-effectivité du monopole de placement et le risque d'une marginalisation de l'Agence amène ses dirigeants à en repenser l'organisation. C'est tout l'enjeu du processus de modernisation et de contractualisation avec l'Etat qui va débiter à l'ANPE à la fin des années 80.

En 1989, le rapport Hara critique la place prise par la formation des chômeurs au détriment du placement, la surcharge des travaux de collecte d'informations par les agents, et l'existence d'un système éclaté et hiérarchique qui allonge les circuits administratifs. La même année, une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) est menée à l'ANPE et tire des conclusions sévères : des résultats décevants (une part de marché insuffisante sur les offres d'emploi), un statut mal adapté aux missions des agents (manque de polyvalence, salaires peu attractifs), des moyens insuffisants.

Le rapport IGF/IGAS a véritablement servi de levier dans l'amorce d'une modernisation de l'Agence pour augmenter ses parts de marché en termes d'offres d'emploi et son efficacité générale, dans une opération managériale de *reengineering*, dont l'objectif est d'identifier et de supprimer les tâches inutiles pour les remplacer par des nouveaux processus jugés plus efficaces. En l'occurrence, s'agissant de l'organisation interne de l'ANPE, l'enjeu principal était la modification des tâches des conseillers, avec la suppression de la spécialisation entre le corps spécialisé des conseillers professionnels dédiés à l'orientation et à la formation des demandeurs d'emploi et le corps professionnel dédié à la prospection des offres et à la relation avec les entreprises, pour évoluer vers un corps professionnel polyvalent et davantage tourné vers une « intermédiation active » entre offre et demande (cf chapitre 4).

L'autre enjeu de l'audit était de renforcer sensiblement les moyens de l'Agence, comme en témoigne M. Danon, alors directeur adjoint de l'Agence, dont le propos est assez représentatif de l'esprit dans lequel se réalise la modernisation des services publics²²: « *le recours à un audit IGF/IGAS a permis de convaincre le gouvernement de s'engager dans la voie d'une contractualisation sur le moyen terme avec l'Agence et, a permis de convaincre le ministère du Budget de la nécessité, objectivement mesurée, d'accroître les moyens accordés à l'ANPE (...) il était particulièrement précieux de disposer de conclusions émanant de l'inspection générale des finances, corps rattaché directement au ministre des Finances* » (Danon, 1996, p.194). Du point de vue du changement interne, l'organisation de l'audit a permis « *de faire établir par des instances dont la crédibilité est a priori assurée les constats*

²² Danon Michael, « L'audit comme instrument de transformation des services publics : l'exemple de l'agence nationale pour l'emploi », In *Audit de performances et modernisation de l'entreprise*, OCDE, Editions Puma, 1996

et les conclusions qui légitiment les transformations devant être engagées. Les services publics français doivent déplorer la présence d'organisations syndicales trop souvent repliées sur leur intérêt corporatiste, et peu enclines à accepter le dialogue autour d'un projet collectif. Dans ce contexte, l'instrument de l'audit apparaît très précieux. Il a la vertu de dire ce que tout le monde sait ou pressent et que personne ne veut reconnaître pour ne pas en porter la responsabilité ».

Suite à ce rapport, le statut du personnel a été modifié en juin 1990, les effectifs de l'ANPE accrus de 25% entre 1990 et 1993 (**cf chapitre 4**). L'organisation du travail des agences locales et la fabrication du service ont été repensés : regroupement des agents en équipes professionnelles spécialisées par secteur économique, mise en place d'un service immédiat aux demandeurs d'emploi. Le rapport donne lieu à la mise en place de la contractualisation entre l'Agence et l'Etat : par ce type de convention, l'ANPE s'engage notamment à atteindre des objectifs précis de collecte et d'offres d'emploi. L'Etat en contrepartie s'engage à renforcer ses moyens financiers.

A l'occasion du 1^{er} contrat de Progrès (1990-1993), sur lequel nous revenons en détail dans la deuxième section, une dizaine d'indicateurs quantitatifs de performance ont été introduits, portant en particulier sur la part de marché de l'Agence (i.e. le rapport entre volume d'offres d'emploi proposées par l'Agence et le volume des recrutements effectués par les établissements), les délais pour satisfaire une offre d'emploi, la fréquence du suivi des chômeurs de longue durée, le volume et la part des jeunes demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un entretien approfondi parmi ceux atteignant leur septième mois de chômage. La contractualisation s'accompagne d'un mouvement de déconcentration : les échelons locaux sont dotés d'une responsabilité de gestion et d'outils d'évaluation.

II. La conversion à "l'intermédiation active" dans les années 90

Si la mission de l'ANPE réside essentiellement dans la combinaison de l'appui immédiat au placement et de l'appui aux personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, elle se trouve en réalité, en tant qu'instrument majeur des politiques publiques de l'emploi, au carrefour de logiques plus complexes et diverses.

On peut identifier quatre types de logiques à l'œuvre dans les missions confiées par l'Etat à l'ANPE (Barbier, 1992) : la logique de l'efficacité par rapport au client entreprise, la logique de service public (mission d'intérêt général, égalité de traitement entre demandeurs et

employeurs), la logique de solidarité et de contre sélectivité dans la lutte contre l'exclusion, et la logique administrative (gestion de la liste, indicateurs de mesure : taux de placement, part des bénéficiaires RMI, délai de placement).

La coexistence de ces différentes logiques rend la gouvernance de l'ANPE complexe et ambiguë et contribue à donner de l'institution une image fluctuante, résultant d'un empilement d'injonctions parfois contradictoires, et dont l'efficacité se trouve de ce fait souvent remise en cause. Dans un contexte de dualisation du marché du travail et de chômage massif que les politiques successives de l'emploi peinent à endiguer, l'Agence fait figure à bien des égards de fusible permanent visant à freiner l'onde de choc provoquée par la pénurie d'emplois.

Mais avant même la montée de l'Unedic dans la gouvernance de l'ANPE, on peut déceler la tendance à un affaiblissement de la logique contre-sélective, au profit d'une logique d'« intermédiation active », qui n'est pas sans rappeler les politiques d'activation en cours à la même période à l'Unedic et dans les mesures pour l'emploi : un tri renforcé des chômeurs les plus employables, un suivi plus individualisé, qui va de pair avec l'offensive menée sur le front du marché des offres d'emploi. L'ensemble de ces mesures marque le « tournant volontariste visant à privilégier la relation avec l'entreprise » (Demazière, 2000) pris par l'ANPE.

A/ Le placement, mission centrale d'un opérateur central?

Le positionnement de l'Agence comme acteur central du marché du placement soulève la question récurrente du choix entre deux modèles paradigmatiques d'intervention sur le marché du travail, celui du travail considéré comme une marchandise ou considéré comme un droit. De fait, c'est plutôt la première tendance qui l'a emporté, entérinant une partition du marché du placement entre opérateur public et privé.

Si la création de l'ANPE en 1967 avait pour objet explicite une mission centrale de placement, les conditions pour faire respecter son monopole public de placement ont été de moins en moins réunies au fur et à mesure qu'augmentait le taux de chômage, laissant une place croissante à de nouveaux intervenants. D'autre part, l'activité de placement au sein de l'Agence s'est trouvée concurrencée par la persistance, voire l'augmentation des charges administratives confiées par l'Etat. Malgré la mise en avant d'une mission centrale de placement, les activités administratives de l'ANPE (dont l'élaboration des statistiques du marché du travail) persistent et sont même renforcées dans les années 90 : le contrat de

progrès de 1994 confie à l'ANPE le rôle d'interlocuteur unique des entreprises pour la gestion administrative et financière de toutes les mesures d'aide au placement (stages, contrats aidés). Cette responsabilité fait de l'Agence l'opérateur principal du suivi des publics cible que sont les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Ces deux éléments réunis, ajoutés aux caractéristiques du public majoritairement suivi par l'ANPE et à la diminution des créations d'emploi, ont contribué à la faiblesse de sa place sur le marché des offres d'emploi, auquel tentera de remédier le processus de contractualisation avec l'Etat portant sur le volume des offres d'emploi à partir des années 90.

1- D'un monopole théorique à l'officialisation des acteurs privés en 2005

Comme on l'a vu dans la section précédente, l'ANPE hérite du monopole légal de placement des ordonnances de 1945 mais l'interdiction du placement privé n'est pas respectée. Un décret du 6 août 1968 rétablit la possibilité de créer des bureaux de placement gratuit au profit d'organisations paritaires de travailleurs et d'employeurs, et d'associations reconnues d'utilité publique, tandis que les agences de travail temporaires sont normalisées par l'Etat en 1972 (Larquier, 2000). De plus, l'incertitude laissée par la jurisprudence de la Cour de Cassation dans son arrêt du 6 mars 1984 (l'activité de placement est interdite aux organismes privés mais l'activité de recrutement autorisée) « a permis qu'interviennent sur le marché du travail des organismes de recrutement payants portant atteinte au monopole » (Harmoniaux, 1995).

L'obligation de notification des postes à pourvoir à l'ANPE (sanctionnée par une contravention de troisième classe en vertu de l'article R. 361-1 du Code du Travail) n'est pas davantage suivie : la sanction est restée peu appliquée contre les entreprises qui diffusaient par d'autres canaux leurs offres d'emploi, des dérogations existant dans divers secteurs d'activité.

Une nouvelle brèche dans le monopole de placement de l'ANPE est ouverte avec l'ordonnance du 20 décembre 1986, qui autorise les municipalités à faire à nouveau du placement et permet que plusieurs types d'organismes (missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation, personnes privées) passent convention avec l'ANPE dans cette optique : c'est la « démultiplication du service public » défendue par Philippe Seguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, en avril 1986. Cette multiplication des participants au service public de placement fait suite aux « résultats jugés insuffisants » de l'Agence (Harmoniaux, 1995).

La démultiplication du Service public de l'emploi et l'extension des politiques publiques de l'emploi passent aussi par un accroissement important du nombre d'intervenants spécialisés dans des prestations spécifiques et/ou des publics définis (techniques de recherche d'un emploi, bilan de compétences, accompagnement renforcé au projet ou à l'emploi, etc.) : missions locales, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier, organismes de formation, structures territoriales d'aides à l'emploi.

Ainsi, les politiques de co-traitance et de sous-traitance se sont fortement développées : aux co-traitants (Mission Locale, Cap emploi, APEC), l'ANPE confie le traitement complet de certains chômeurs (jeunes, cadres), et elle s'appuie sur les sous-traitants pour la réalisation de prestations d'aide à la recherche d'emploi. La co-traitance a connu un accroissement sans précédent avec entre 2000 et 2001, plus de 10% des bénéficiaires du dispositif Service Personnalisé pour un Nouveau départ (SPND) pris en charge par des partenaires²³. En 2003, la part de la sous-traitance représentait 60% des prestations²⁴.

Enfin, la loi Borloo de janvier 2005 décrète la fin du monopole de l'ANPE sur le placement des chômeurs. Les services privés de placement sont à nouveau autorisés, tandis que les sociétés d'intérim et les organismes privés de placement entrent dans le dispositif de suivi et d'insertion des demandeurs d'emploi, au sein du 3^{ème} cercle du Service Public de l'Emploi. Un décret du 14 mai 2007 stipule qu'il suffit pour créer un organisme privé de placement de faire un placement par an (article R312-4).

2- Une place qui reste minoritaire sur le marché des offres d'emploi

Dans les années 90, moins d'un quart des recrutements passe par l'intermédiaire de l'ANPE, la part des offres d'emploi déposées à l'ANPE par rapport à l'ensemble des embauches étant évaluée à 20,4% du secteur marchand non agricole (Lizé, 1994). L'ANPE se positionne sur le « segment des offres d'exécution, avec un tiers des demandeurs d'emploi composé d'ouvriers, des salaires proches du SMIC et une forte présence de petits établissements », ce qui semble aller dans le sens des craintes de M-T Joint-Lambert lorsqu'elle évoquait en 1975 le risque pour l'Agence d' « être cantonnée au marché du travail secondaire²⁵ ». Cette segmentation du marché du travail a été d'ailleurs institutionnalisée avec la création d'organismes comme l'APEC, co-traitant de l'ANPE pour le suivi des cadres.

²³ Reynaud Emmanuèle, Rapport intermédiaire du 3^{ème} contrat de progrès (1999-2003), Janvier 2002

²⁴ Rack Claude, Rapport final du comité d'évaluation du 3^{ème} Contrat de Progrès, Juin 2004

²⁵ Join-Lambert, Bilan de la première période d'existence de l'Agence, 1975, p. 83 In Freyssinet, 2006

Malgré l'augmentation du taux de convergence ou part de marché (rapport du volume des offres recueillies par l'ANPE et le volume des recrutements du secteur marchand non agricole), qui passe de 20% en 1990 à plus de 40% en 2003 (le nombre d'offres d'emploi enregistrées passe d'1 million en 1990 à 2 millions en 1998, et 2,5 millions d'offres en 2003), l'enquête OFER-Dares de 2009 montre que les embauches se font de manière minoritaire par l'intermédiaire public (18,6%) par rapport aux candidatures spontanées (24%), les intermédiaires privés représentant 10,8% des embauches et les annonces 12,3% (Bessy, Marchal, 2009).

En 2010, l'écart entre les offres enregistrées par Pôle Emploi et les déclarations uniques d'embauche enregistrées par l'URSSAF restait important, notamment par rapport aux emplois pérennes : 1 266 995 emplois durables (CDI ou CDD de plus de 6 mois) pour Pôle Emploi en 2010²⁶ contre 3 millions de déclarations uniques d'embauche en CDI à l'URSSAF²⁷.

B/ L'ANPE outil de fluidification du marché ou instrument de contre-sélectivité ?

Les différentes missions attribuées à l'ANPE reflètent l'oscillation historique du rôle de l'Etat entre deux types d'intervention dans l'organisation du marché du placement : garantir le processus d'ajustement offre/demande et d'une certaine manière, conforter le rapport de force inégal en renforçant le processus de tri et de sélection des chômeurs les plus employables, ou corriger la sélectivité (comme on l'a vu, au 20^{ème} siècle, la mise en place d'un placement public gratuit visait notamment à éviter les abus du placement payant) en tentant de placer les moins employables sur des contrats subventionnés et en concentrant ses efforts sur les chômeurs de longue durée.

Le poids, au sein de l'organisation interne de l'Agence, de la gestion administrative des mesures des politiques de l'emploi destinées aux chômeurs les moins qualifiés, renforce une partition du placement des publics, et soulève la question de savoir à quel public l'Agence doit s'adresser en priorité. A l'instar de la partition indemnitaire entre assurance chômage et Etat, la mission de gestion des contrats subventionnés par l'Etat renforce la partition du suivi entre les chômeurs faiblement qualifiés et de longue durée, pris en charge par le service public, et les agences privées qui font porter leurs efforts en priorité sur les travailleurs plus qualifiés et mieux instruits.

²⁶ Statistiques du marché, Pôle emploi/DIRECCTE-SESE, conjoncture n°17, novembre 2010

²⁷ Conjoncture ACOSSTAT, 2010

Cette partition apparaît dans les statistiques de l'Agence : sur 8,8 millions d'entrées enregistrées entre 2002 et 2004 pour l'entretien initial du Plan d'Action Personnalisé²⁸ (PAP) introduit à l'ANPE, 37 % des effectifs avaient un niveau d'études type BEP-CAP, 13 % le niveau études primaires, 7,38 % le niveau BEPC-Collège, 18% le niveau Bac, 11,9 % le niveau DEUG-BTS-IUT et 11 % un niveau supérieur à Bac+2. Les ouvriers représentaient 22,9% des effectifs (Non qualifiés : 10,7, qualifiés : 12,02), les employés 58,8% (Non qualifiés 20,48, qualifiés 38,38) et les cadres 7,5% (Techniciens, 6,21%, Agents de maîtrise 2,76%).

Cette situation d'une agence publique, conforme à la logique égalitaire du service public, ouverte à tous les actifs quels que soient leur âge, leur formation, leur statut et leur expérience professionnelle, et suivant de fait plus de 30% d'ouvriers et d'employés non qualifiés, contraste avec celle des nouveaux entrants « libres de choisir leurs usagers dans le respect de leur cahier des charges et de leur statut et de prospecter tout le marché des offres d'emploi » et peut expliquer en partie que « l'Agence reçoive peu d'offres d'emplois qualifiés, et ne couvre qu'une faible part du marché des cadres » (Harmoniaux, 1995).

Ainsi, face à la question : « quel type d'intermédiation, sur quels chômeurs faire porter l'effort en priorité ? », trois stratégies traversent l'organisation (Vincens, 1995, Demazière, 2000) : le traitement égalitaire de demandeurs d'emploi considérés comme une clientèle indifférenciée, l'intermédiation correctrice ou transformatrice centrant ses efforts sur les plus en difficulté, ou l'intervention sur les plus employables, qui ont le plus de chance de satisfaire les offres d'emploi. Cette dernière stratégie, assumant une fonction d'exclusion, peut être renforcée par la pénurie d'emploi.

L'étude approfondie des contrats de progrès successifs signés entre l'Etat et l'ANPE et leurs rapports d'évaluation (*cf tableau n°2*) permet de mettre au jour la tension entre les deux derniers types de stratégies. Toute l'ambiguïté de la mission et du positionnement de l'ANPE réside dans le fait que les deux modes d'interventions sont simultanément convoqués dans la plupart des contrats de progrès : comme pour les politiques de l'emploi, la juxtaposition des missions est préférée à un choix tranché.

Toutefois, sous l'effet conjugué des politiques de l'emploi et du régime d'assurance chômage, mais aussi de l'engagement de la France dans la Stratégie Européenne de l'Emploi, on peut constater une évolution générale de l'institution vers davantage de sélectivité, ainsi qu'un positionnement destiné à mieux satisfaire les offres d'emploi en privilégiant la relation

²⁸ Jugnot S., Renard E., Traversier T., « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage », *Données Sociales*, Edition 2006

avec l'entreprise, et en introduisant des normes d'activation dans le suivi contractualisé et individualisé des publics-cible. On peut ainsi analyser cette introduction du suivi contractualisé comme une préfiguration de la généralisation des normes d'activation à l'ensemble des chômeurs inscrits avec le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) mis en place sous l'égide de l'Unedic.

Tableau n°2 : L'évolution des missions de l'ANPE à travers les contrats de progrès (1990-2003)

Contrats de progrès	Objectif dominant	Activité orientée vers l'offre : taux de parts de marché/Programmes	Activité orientée vers les demandeurs : types de programmes
1 ^{er} contrat de progrès (1990-1993)	Augmenter le volume des offres d'emploi Subvention de l'Etat augmente de 62% entre 1989 et 1993	Part De Marché (PDM) : 22% (Modification du de calcul des offres recueillies : taux de satisfaction remplace le taux de placement) Taux de satisfaction des offres : 85%	Programme 900 000 chômeurs de longue durée : entretiens individuels
2 ^{ème} contrat de progrès (1994-1998)	Différencier les niveaux de service	PDM : 42% Programme Nouvelle offre de service (4 niveaux de service) : *Sélection directe des profils par l'employeur *Sélection des candidats par l'ANPE sur quelques critères *Sélection des candidats sur liste de critères par référent unique ANPE *Sélection des candidats effectuée par un référent unique ANPE sur un profil validé	Programme Nouvelle offre de service : 3 niveaux de suivi : *Autonome *Personnalisé *Accompagnement renforcé
3 ^{ème} contrat de progrès (1999-2003)	Logique diagnostique et renforcement de l'accompagnement individuel		Service Personnalisé pour un nouveau départ (SPNDE) : chômeurs de longue durée, jeunes, allocataires du RMI *Accompagnement personnalisé pendant 3 mois par un référent unique *Accompagnement personnalisé avec appui social de 18 mois par un référent unique

1-1^{er} contrat de progrès (1990-1993) : augmenter le volume des offres d'emploi

Suite au rapport IGF-IGAS (1989), le premier contrat de progrès conclu avec l'Etat insiste sur la mission prioritaire de rapprochement des offres et des demandes d'emploi : les

unités locales doivent augmenter les taux de placement dans des délais plus brefs, ainsi que le volume des offres d'emploi recueillies, l'objectif fixé est de 25% des parts de marché. Le temps consacré au traitement des offres doit être au moins égal à 35 % du temps opérationnel global et celui dédié aux relations avec les entreprises de 12%. Le contrat suit en cela les préconisations du rapport de l'IGAS qui soulignait la nécessité d'une « clarification » du rôle de l'ANPE, dont le « brouillage » était dû aux « missions nouvelles qui lui ont été confiées » par les politiques publiques de l'emploi (gestion des stages et des conventions de conversion) et qui ont nui à « l'implication en direction des entreprises ».

Ce « tournant volontariste visant à privilégier la relation avec l'entreprise » (Demazière, 2000) s'accompagne d'une refonte des statuts du personnel avec notamment la disparition du métier de conseiller professionnel, dédié à l'orientation et à la formation des chômeurs. Pour développer la relation avec les entreprises, le Plan Interne de Développement prévoit la création d'équipes professionnelles responsables d'un ensemble d'entreprises et de demandeurs d'emploi des mêmes secteurs d'activité et la déconcentration des interventions.

Ce premier contrat débouche sur une très forte progression des moyens accordés à l'Agence : la subvention de l'Etat a progressé de 62% entre 1989 et 1993, et les effectifs ont été augmentés suite à la refonte des statuts.

Le rapport final du comité d'évaluation du Contrat de progrès note que les parts de marché, bien qu'en progression (22% en 1992), n'ont pas atteint l'objectif fixé de 25%. C'est d'ailleurs dans cette période que le mode de calcul du volume d'offres recueillies a été modifié en raison de l'introduction des offres nominatives dans certaines agences (le nom de l'employeur à contacter apparaît dans l'offre d'emploi) : le *taux de placement* (rapport entre offres placées et offres déposées) est donc remplacé par le *taux de satisfaction* (part des offres ayant donné lieu à une embauche dans le total des offres sorties de l'ANPE), ce qui a sans doute contribué à l'augmentation de ce taux, passé de 77% en 1992 à 85% en 1993. Dans la même période, le taux de satisfaction par mise en relation débouchant sur une embauche à l'initiative de l'Agence (i.e. la part directe du traitement des offres anonymes), appelé également Mise en relation positive (MER +), reste plus bas, atteignant 65,9% en 1993. Enfin, le rapport observe que les progrès de la relation avec les entreprises sont insuffisants, notamment en raison de la montée du chômage.

Un élément récurrent du rapport qu'entretient l'ANPE avec l'Etat est la multiplicité des injonctions et des changements dus aux décisions prises en cours de contrat dans le cadre des politiques de l'emploi : ainsi, le programme « 900 000 chômeurs de longue durée en 92 » est venu modifier l'indicateur initial des usagers atteignant 6 et 13 mois, et les entretiens

individuels ont été centrés sur ceux qui sont restés 6 mois sans proposition d'emploi ou de formation.

2-2^{ème} contrat de progrès (1994-1998) : la différenciation des niveaux de services

Le deuxième contrat de progrès engage de nombreuses transformations : organisation territoriale du réseau, généralisation d'outils télématiques, nouveaux services aux employeurs. Il confirme également un nouvel éclatement des responsabilités de l'Agence : en 1996, la convention ANPE Unedic transfère l'inscription des demandeurs d'emploi, attribuée jusqu'à présent à l'ANPE, vers les Assedic. Cette opération marque le premier rapprochement officiel avec l'instance de l'assurance-chômage dans le cadre d'une « définition par les Assedic et une mise en œuvre par l'Agence des mesures actives pour l'emploi, afin de faciliter le retour au travail des allocataires (...) Dans le cadre du rapprochement de l'action de l'agence et des Assedic, que le gouvernement encouragera, l'Agence sera l'opérateur des mesures qui pourraient être décidées, permettant d'utiliser plus activement les allocations de chômage en faveur de la création d'emplois afin de faciliter le retour au travail des allocataires (...) L'Agence doit apporter sa contribution à la création d'emplois supplémentaires dans l'économie, et en particulier dans les secteurs susceptibles d'employer les demandeurs d'emploi les plus en difficulté en s'appuyant sur les partenaires les mieux qualifiés²⁹ ».

L'objectif affiché du deuxième contrat est de « faire de l'Agence le partenaire naturel de l'entreprise pour tout ce qui concerne l'emploi ». L'ANPE, sur l'injonction de l'Etat, poursuit son tournant entrepreneurial et son inscription dans une logique gestionnaire, « attachée à servir des clients, à acquérir des parts de marché dans les offres d'emploi, auxiliaire tangible des politiques de firme à la recherche d'effet d'aubaine ou de substitution, auxiliaire externalisé des fonctions de recrutement de l'entreprise » (Meyer, 1998).

Dans cette perspective est généralisée l'expertise sectorielle des agences selon une cible professionnelle, ainsi que les offres nominatives : celles-ci correspondent à un des niveaux de service proposés, qui donne la possibilité aux entreprises d'opérer une sélection directe des profils. La « Nouvelle Offre de Services » (NOS) comprend en effet quatre niveaux³⁰, qui

²⁹ Stratégie de l'ANPE, 2^{ème} contrat de progrès, avril 1994, p.4

³⁰ Niveau A : offre nominative/ Niveau B : Offre anonyme avec tri sur quelques critères/ Niveau C : offre anonyme avec tri de candidats effectué par un interlocuteur unique sur une liste de critères/ Niveau D : offre anonyme avec tri de candidats effectué par un interlocuteur unique sur un profil validé. Les 4 niveaux de service sont répartis en deux objectifs : aider à recruter et mettre en œuvre les mesures pour l'emploi.

vont d'une intermédiation faible (offre nominative) à une aide personnalisée au recrutement par un conseiller référent.

La Nouvelle Offre de Services se décline également dans le suivi des demandeurs d'emploi, introduisant pour la première fois une différenciation en 3 niveaux : une mise à disposition des offres pour les chômeurs les plus autonomes, une réponse personnalisée et une intervention ponctuelle pour les chômeurs moins autonomes, et un accompagnement personnalisé pour les publics les moins employables. Ce dernier, destiné aux « demandeurs d'emploi moins autonomes, plus éloignés de l'emploi, cumulant des difficultés d'ordre différent, doit s'exercer dans un cadre contractuel : « l'engagement d'assurer un suivi d'un côté, l'engagement à mener de façon intensive les actions convenues de l'autre³¹ ». Le contrat comporte un objectif d'actions spécifiques pour au moins 20% des chômeurs de longue durée de plus d'un an. C'est dans cette période que le recours à la sous-traitance augmente pour les services aux demandeurs d'emploi.

Si l'objectif en matière de collecte d'offres d'emploi est atteint en 1998 avec 42% de parts de marché, le taux des chômeurs de longue durée inscrits depuis plus de 2 ans augmente de 14,9% en 94 à 17,5% en 98.

3-3^{ème} contrat de progrès (1999-2003) : logique diagnostique et accompagnement individuel renforcé pour les publics cibles

Le troisième contrat de progrès prolonge les précédents axes (consolider les parts de marché avec un objectif de 3 millions d'offres enregistrées) mais renforce également l'activité de l'Agence en direction des demandeurs d'emploi : en 1998, sous l'impulsion de la Stratégie Européenne de l'Emploi et dans le cadre du Plan national d'Aide à l'Emploi (PNAE), est mis en place à l'ANPE le Service Personnalisé pour un Nouveau départ (SPNDE) qui sera ensuite remplacé par le Plan d'aide au Retour à l'emploi (PARE) suite à la convention de l'assurance-chômage de 2001 (cf section IV).

Toute personne atteignant une certaine durée d'inscription à l'ANPE doit se voir proposer un nouveau départ (les jeunes à partir du 6^{ème} mois de chômage, les adultes au cours de leur 12^{ème} mois, les bénéficiaires du RMI). Mais dans la continuité de la différenciation des services mise en place dans le précédent contrat, l'Agence doit au cours des entretiens professionnels établir un premier diagnostic et apporter des réponses différenciées.

³¹ 2^{ème} contrat de progrès : l'offre de service de l'Agence, 1994

Le diagnostic doit statuer sur deux types d'interventions : un accompagnement personnalisé destiné aux personnes les plus autonomes dans leur recherche, basé sur un plan d'action individuel et réalisé par un seul et même conseiller pendant trois mois (éventuellement renouvelable une fois), et un accompagnement personnalisé avec appui social qui concerne « les demandeurs d'emploi rencontrant de grandes difficultés » sur la base d'un « engagement volontaire souscrit par le demandeur » Cette dimension contractuelle est dans les faits contraignante, tout chômeur ne voulant pas signer le SPNDE s'expose à une radiation³². D'une durée plus longue (18 mois), l'appui social est mis en œuvre par d'autres opérateurs que l'ANPE, qui a cependant un rôle de déclencheur.

De plus, une nouvelle partition des missions est entérinée : les tâches consacrées à la formation et à la construction des projets sont délégués à l'AFPA, tandis que les tâches d'accompagnement personnalisé pour les jeunes sont déléguées aux missions locales et PAIO.

Le plan ALE 2000 de réaménagement des agences reflète l'évolution des activités de l'Agence : le renforcement des équipes professionnelles et le développement d'une expertise sectorielle ciblée sur les secteurs marquants de l'environnement local afin d'« être reconnue comme un intermédiaire efficace », l'individualisation des entretiens (aménagement des espaces dédiés aux entretiens individuels séparés de l'accueil pour mieux résister à la pression du flux) et la création d'un pôle d'appui administratif au sein des agences suite à la déconcentration des ressources au niveau local, pour assurer le suivi des budgets liés aux mesures et prestations.

Du point de vue de la gestion des ressources humaines, le 3^{ème} Contrat de Progrès constitue aussi une étape importante, avec l'objectif de « faire émerger de nouvelles expertises en matière de diagnostic des situations, d'orientation des demandeurs d'emploi et leur accompagnement, en rééquilibrant la part de promotion interne et de recrutement externe et en prenant en compte l'expérience acquise dans les métiers de l'insertion professionnelle et de la gestion de l'emploi ». Pour la première fois dans la fonction publique, l'ANPE met en place un système d'intéressement : le régime indemnitaire des agents de l'ANPE comporte des parts variables attribuées en fonction du service rendu au client et de la participation à la charge de travail de l'équipe. La déconcentration des responsabilités s'accompagne également d'une prime attribuée aux cadres en fonction de leurs résultats.

Au total, sous l'effet du dispositif SPNDE (service personnalisé pour un nouveau départ) puis de la mise en œuvre du PAP (plan d'action personnalisé) sous l'égide de

³² Pour l'année 2000, 74 000 radiations ont été prononcées suite à un refus d'entrer dans le SPNDE (Rapport Reynaud, 2002)

l'Unedic, les effectifs de l'Agence vont fortement augmenter : les effectifs financés par l'Etat ont augmenté de près de 18% entre 1998 et 2003 (la subvention de fonctionnement versée par l'Etat s'est accrue de 49% entre 1998 et 2003), et la mise en place du PARE se traduit par l'embauche, la formation dans les agences locales en juillet 2001 de plus de 900 agents supplémentaires par rapport au recrutement normalement prévu. L'Unedic s'engage à financer 3650 emplois en 2001 (Rack, 2004).

Du point de vue des résultats des dispositifs mis en place entre 1999 et 2003, le taux de sortie global augmente de 74,5% en 2000, 75,9% en 2003. Les prestations ont été multipliées par 3 par rapport à la période antérieure, concernant environ un demandeur sur deux contre un demandeur sur 4 en 2000 (Rack, 2005).

Un autre élément du bilan du 3^{ème} contrat de progrès est l'échec du projet informatique GEODE (Gestion opérationnelle des Demandeurs d'Emploi) mené par l'ANPE, une interface unifiée commune avec le système Assedic qui devait permettre un suivi des demandeurs d'emploi par dossier individuel et non plus par acte, et signifiait la volonté de l'Agence de prendre son autonomie par rapport à l'application hébergée par l'Unedic, GIDE 1. Mais suite aux nombreux retards dus à la très forte augmentation du volume des échanges de données liées au PARE, le projet est abandonné en 2005. Ce nouvel épisode des tiraillements UNEDIC/ANPE sur la maîtrise des prestations se soldera par l'accélération du rapprochement avec l'Unedic.

C/ Le rôle de la SEE et le renforcement du tri

La Stratégie Européenne de l'Emploi (SEE) s'affirme comme un nouveau cadre pour les politiques françaises de l'emploi depuis 1997, lors du sommet européen de Luxembourg, dans un contexte marqué par les débats sur l'adoption du pacte de stabilité et les critiques sur la dimension trop économique de la construction européenne : le gouvernement de Lionel Jospin avait alors souhaité que les questions de l'emploi soient prises en charge au niveau européen. La stratégie européenne pour l'emploi, qui a pour premier pilier l'amélioration de l'employabilité (ou capacité d'insertion professionnelle), porte notamment sur l'organisation institutionnelle du Service public de l'emploi. Ainsi, la communication 641 de la Commission européenne³³, diffusée en 1998 et intitulée *Moderniser les services publics de l'emploi pour*

³³ Site Internet de la Direction générale emploi et affaires sociales de la Commission européenne in *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, Février 2004, La Documentation française

soutenir la stratégie européenne pour l'emploi insiste particulièrement sur l'apparition et le développement de « *nouveaux fournisseurs de services intermédiaires* ».

La stratégie européenne pour l'emploi promeut également une logique d'activation des chômeurs qui consiste à ne pas verser mécaniquement un revenu de remplacement aux personnes « involontairement privées d'emploi », mais à subordonner ce revenu, les allocations de chômage, au suivi de prestations visant à favoriser la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle³⁴. L'indicateur de référence adopté au niveau européen et introduit dans le contexte français où il était peu présent, est le taux d'emploi, retenu au détriment du taux d'activité et du taux de chômage : « ce ratio porte en lui une philosophie que condense parfaitement l'expression : any job is better than no job³⁵ ». Il s'inspire d'un raisonnement économique monétariste : maximiser le taux d'emploi sous contrainte de stabilité des prix et, pour diminuer la pression inflationniste, disposer d'un marché du travail flexible qui permette de gagner d'autant plus en points de croissance que l'emploi et le chômage pourront s'ajuster rapidement aux variations de la conjoncture.

Les orientations communautaires d'harmonisation des orientations ont été entérinées lors du Traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) qui stipule que les orientations adoptées en matière d'emploi doivent être compatibles avec les grandes orientations de la politique économique, dans une union européenne où prédominent les analyses et les orientations libérales. La politique de l'emploi française est désormais « ancrée dans le cadre de la SEE qu'elle vise explicitement à mettre en œuvre, même si cette mise en œuvre se fait avec des modalités nationales spécifiques » (Dares, 2003, p.32).

Un exemple de ces modalités nationales spécifiques est l'introduction du SPNDE (Service personnalisé pour un nouveau départ) à l'ANPE en 1998, traduction française de la première ligne directrice de la SEE engageant les Etats membres à offrir un nouveau départ à tout demandeur d'emploi avant qu'il n'atteigne 12 mois de chômage ou 6 mois pour les jeunes de moins de 25 ans. En France, les pouvoirs publics ont choisi d'ouvrir le dispositif aux chômeurs de longue durée et aux allocataires du RMI, introduisant ainsi un volet curatif, alors que le nouveau départ de la SEE ne portait que sur le volet préventif (ouvrir ce programme aux chômeurs avant qu'ils n'atteignent les 12 mois de chômage) et excluait les chômeurs de longue durée.

³⁴ Cuntigh Philippe, « L'orientation professionnelle des chômeurs en Europe, *CEREQ*, n°232, août 2006

³⁵ Lallement Michel, *Le travail*, Folio Essais, 2007, p.534

L'affaiblissement de la logique de contre-sélectivité et l'intermédiation « active »

A l'image des politiques publiques de l'emploi qui ont dans les années 80 introduit un traitement économique du chômage, l'ANPE est passée dans la même période d'une intermédiation « informationnelle » à une intermédiation « active et transformatrice³⁶ » : « dans l'intermédiation active, le but de l'intermédiaire n'est plus seulement de fournir de l'information, mais de faciliter la reprise d'emploi (...) L'intermédiation devient également transformatrice : dans cette situation, l'intermédiaire ne se borne pas à agir pour provoquer une modification de l'offre ou de la demande. Il joue un rôle direct dans cette modification ». Cet élargissement de l'intermédiation permet, dans l'esprit de ses promoteurs, de répondre à la question du choix entre l'économique et le social : « Faut-il favoriser en priorité un meilleur fonctionnement du système économique ou d'abord se consacrer à la lutte contre l'exclusion sociale ? En réalité, le choix n'est pas entre l'économique ou le social : c'est l'élargissement inéluctable de la fonction d'intermédiation qui est en cause³⁷ ».

L'analyse des contrats de progrès entre 1990 et 2003 montre que la troisième étape de l'évolution de l'ANPE est le passage à une *intermédiation active et segmentative*, avec l'introduction de plus en plus nette de dispositifs de tri des chômeurs.

Ainsi, après la mise en place de la contractualisation en 1990, le 3^{ème} contrat de progrès marque à bien des égards un nouveau tournant dans la gouvernance de l'ANPE, avec l'affaiblissement de la logique contre-sélective, qui privilégiait l'orientation, le placement et une participation active aux politiques de l'emploi, à travers les contrats aidés.

Le rapport d'évaluation du 3^{ème} Contrat de Progrès fait état durant cette période d'une « décrue des mesures aidées de l'Etat dans le budget ANPE entre 1999 (523 millions) et 2003 (285 millions), tandis que la part des prestations augmente dans même période de 168 millions à 548 millions d'euros ». L'augmentation des prestations et la diminution des mesures d'aide pour l'emploi montrent la priorité donnée « au processus d'intermédiation plus qu'aux politiques de l'emploi » (Rack, 2004, p.47).

On constate donc bien, avec le développement des dispositifs de diagnostic et d'accompagnement, le recentrage des politiques publiques sur les mesures d'activation qui

³⁶ ANPE, « Le métier de l'ANPE : quelles voies de progrès pour l'avenir ? », Rapport général du Schéma de développement à moyen terme (1989-1993)

³⁷ Rapport général du schéma de développement à moyen terme, *ibid.*, p.15

transparaissent dans l'organisation et les missions de l'ANPE dès la fin des années 90 et avant même la mise en place du PARE-PAP (Plan d'action personnalisé) sous l'égide de l'Unedic. Ainsi se dessinent les processus qui seront renforcés dans les périodes ultérieures : processus de tri et sélection des plus employables dans le volet préventif comme préfiguration du profilage statistique, montée en charge des dispositifs visant une action plus directe et plus individuelle sur le périmètre de recherche à travers la contractualisation des objectifs, et pour le volet curatif, accompagnement sous-traité des personnes diagnostiquées comme étant les moins employables.

III. Du PARE de 2001 à la fusion de 2008, la montée de l'Unedic dans la gouvernance de l'ANPE

La montée de l'Unedic dans la gouvernance du Service public de l'emploi (*cf tableau n°3*) fait écho à la progression des mesures d'activation dans le champ des politiques publiques de l'emploi. Ces mesures sont marquées par une logique adaptative, qui faute de prise sur l'emploi, exerce une « pression à l'internalité », axée sur les conduites personnelles et une « occultation de l'environnement » (Castra, 2003). La plupart des actions impulsées par cette logique visent les demandeurs d'emploi plus que les entreprises.

Entre 2001 et 2005, L'Agence devient, d'une certaine manière, prestataire du régime d'assurance-chômage avec la mise en place, financée par l'Unedic, du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi). On constate donc un alignement sur la logique de financeur de l'Unedic qui, « pour assurer l'équilibre de ses comptes, adopte en matière d'intermédiation une perspective adéquationniste » (Mazade, 2008). Le financement de formations courtes, l'instauration d'un suivi automatique, l'introduction de la contractualisation apparaissent comme autant de mesures dont l'objectif est le renforcement du contrôle et l'adaptation à court terme de la demande d'emploi à l'offre.

En 2005, la loi de Cohésion sociale fait entrer l'Unedic dans la politique de placement et l'autorise à conduire des expérimentations réalisées en lien avec les opérateurs privés. En 2008, le processus d'ouverture de l'activité de placement à la concurrence est renforcé avec la fusion Assedic/ANPE, et entériné par la loi du 23 juillet 2010, qui opère une dérèglementation totale du marché du placement, désormais ouvert « à tout organisme qui fera du placement son objet, principal ou subsidiaire, sans qu'il ait à se soumettre à la moindre exigence ou formalité administrative » (Véricel, 2010).

Tableau n°3 : Du rapprochement à la fusion ANPE/Assedic

Logique Institutionnelle		Logique organisationnelle
Périodes-clés	Dates-repères/Contexte	
	1996 : déclaration de situation mensuelle commune ANPE/Assedic	
	1998 : l'inscription des DE est transférée aux Assedic	
1999-2003 Rapprochement avec l'Unedic	1999 (2003) : 3 ^{ème} contrat de progrès	ANPE perd le monopole du fichier des demandeurs d'emploi
		1998 : mise en place du SPND (service personnalisé pour un nouveau départ)
		Mise en place du PAP-ND : projet d'action personnalisé pour un nouveau départ. Individualisation du traitement de publics cibles
	Janvier 2001 : convention d'assurance chômage instituant le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi)	2001 : mise en œuvre du projet d'action personnalisé (PARE-PAP) à l'ANPE en partie financé par Unedic
2003-2007 Personnalisation du service et segmentation des publics/Fusion <i>Action renforcée auprès des demandeurs d'emploi</i>	-2003 : échec du plan GEODE (alternative ANPE au logiciel Unedic GIDE) -2004-2010 : 4 ^{ème} contrat de progrès -22 décembre 2005 : convention d'assurance chômage instituant le recours aux opérateurs privés par l'Unedic -Janvier 2005 : loi de cohésion sociale Placement ouvert aux opérateurs privés Convention tripartite avec l'Unedic. -5 Mai 2006 : convention d'assurance chômage instituant le traitement individualisé et le rapprochement Unedic/ANPE	-2005 : suivi de 10 000 chômeurs sur sept sites assedic par cinq opérateurs privés -2006 : Mise en place du SMP (Suivi Mensuel Personnalisé) à l'ANPE intégrant le profilage statistique de l'Unedic -2007-2009 : suivi de 100 000 chômeurs sur des sites assedic par 9 opérateurs. -Janvier 2009 : Fusion Assedic/ANPE

A/ Le tournant de 2001 et les retombées de la loi de programmation pour la Cohésion Sociale (2005)

Les années 2000 marquent un renforcement important de la position et du rôle de l'Unedic dans les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, et par voie de conséquence, de son incursion dans les activités et la gouvernance de l'ANPE. Ce changement va de pair avec un processus de convergence d'action, voire de concurrence,

entre les deux institutions, puisque la mise en place des mesures d'activation dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) voulue par l'Unedic, avait été précédée par celle du SPNDE à l'initiative de l'ANPE, selon une logique très proche.

Comme souligné dans le chapitre précédent, le rôle de l'Unedic en tant qu'acteur des politiques de l'emploi s'est affirmé dès les années 90, avec l'alignement progressif des politiques de l'emploi sur le système d'indemnisation du chômage. Mais bien plus tôt, « avant même la période de chômage massif, l'Unedic apparaît comme financeur et comme décideur (ou codécideur) dans des domaines importants de la politique de l'emploi » (Freyssinet, 2006, p.27). C'est le cas pour les dispositifs mis en place par l'Unedic dès les années 60, comme l'allocation de formation pour les chômeurs indemnisés qui s'ajoute à l'indemnité de stage versée par le centre de formation, ou en 1972, la garantie de ressource licenciement, mesure qui bénéficie à des travailleurs licenciés après 60 ans sous la condition qu'ils demeurent inactifs, et cessent d'être juridiquement (et statistiquement) des chômeurs.

1-2001 : la mise en place du PARE à l'ANPE sous l'impulsion de l'Unedic

Comme le souligne J. Freyssinet, la mise en place du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) et le PAP (Plan d'action personnalisé), i.e. son dispositif opérationnel mis en place à l'ANPE, impulsé par l'Unedic suite à la signature de la nouvelle convention d'assurance-chômage de janvier 2001, introduit « une nouvelle logique du régime paritaire d'assurance chômage à la fois dans les rapports à l'Etat, puisque le Régime d'Assurance Chômage s'auto-institue dans une fonction autonome de régulation du marché du travail (aide au retour à l'emploi, nouveaux contrats de travail), et dans ses rapports avec les chômeurs indemnisés puisqu'il établit avec eux une relation contractuelle individuelle définissant des engagements réciproques » (Freyssinet, 2002, p.18).

Le PARE correspond également à « l'affirmation d'une volonté nouvelle de l'Unedic de jouer une fonction d'intermédiation sur le marché de la formation professionnelle (...) et d'ancrer la formation dans une démarche adéquationniste visant à répondre aux besoins en main-d'œuvre des entreprises » (Tuchszirer, 2002).

-La signature de la Convention de janvier 2001

La nouvelle convention porte sur un changement important : l'introduction d'un nouveau dispositif, le PARE, qui prévoit la suppression de la dégressivité des prestations

chômage avec en contrepartie, un renforcement de la contractualisation et du contrôle de la recherche d'emploi. L'objectif implicite du dispositif pour l'Unedic est « d'obtenir, par un retour plus rapide à l'emploi, une baisse de la durée d'indemnisation suffisante pour que les effets favorables en retour sur ses finances permettent de couvrir à la fois les financements du PARE et la fin de la dégressivité » (Debauche, Jugnot, 2007).

Sa signature fait l'objet de plusieurs phases de négociations et d'un vaste débat juridique focalisé sur la nature coercitive du PARE à l'encontre des chômeurs³⁸ : la première phase des négociations en 2000 envisage en effet que la signature du PARE soit obligatoire pour les chômeurs et prévoit des sanctions propres au Régime d'assurance chômage, s'ajoutant aux motifs de sanctions déjà prévus par le Code du Travail. Dans le cadre de sa stratégie de « refondation sociale », le Medef défend l'idée que la signature du PARE conditionne l'indemnisation et a donc valeur contractuelle et que le refus de s'engager dans un PAP entraîne des sanctions. Il souhaite aussi que soit redéfini l'emploi convenable, i.e. celui que le chômeur n'a pas de motif légitime de refuser, en le liant, non pas à sa trajectoire antérieure, mais à ses capacités actuelles ou potentielles et en élargissant son périmètre avec l'allongement de la durée du chômage scindée en trois phases. Les syndicats refusent un PARE qui ne serait pas basé sur le volontariat (Freyssinet, 2002).

Au terme d'une succession de négociations formelles et informelles, notamment avec l'Etat, qui soutient la mise en place du PARE, un compromis est trouvé sur cette question : la définition de l'emploi convenable est modifiée (les compétences et aptitudes sont remplacées par les capacités professionnelles et les qualifications validées), le pouvoir de contrôle et de sanction des Assedic reste finalement dans le cadre des règles définies par le Code du travail et les sanctions seront uniquement appliquées dans les termes définis par le Code du travail ; enfin, le PAP tiendra compte du « degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche³⁹ » (ce qui en pratique réduit l'objectif du MEDEF d'une mise en œuvre effective par l'ANPE dès le premier jour d'inscription), tandis que le refus de signature d'un PAP ne peut plus entraîner l'interruption de l'indemnisation. En échange du caractère obligatoire et généralisé du PARE, le Medef accepte la suppression immédiate et générale de la dégressivité pour les nouveaux inscrits. Le 23 avril 2001 sont adoptées les conventions Etat-UNEDIC-ANPE et ANPE-UNEDIC qui étaient nécessaires à la mise en œuvre de la convention du 1er janvier 2001. Enfin, le Parlement vote la loi DDOSEC, promulguée de 17 juillet, qui donne

³⁸ Dossier de Droit Social sur la convention assurance chômage de janvier 2001 : La nouvelle assurance chômage, Lyon-Caen, Willmann, Dupeyroux, Avril 2001, n°4

³⁹ Article 15 de la Convention du 1^{er} janvier 2001

une base légale aux nouveaux dispositifs de politique « active » de l'emploi.

Globalement, la signature de la convention représente un pas significatif dans l'attribution des causes de la durée du chômage à des conduites individuelles, selon l'hypothèse implicite que « la durée du chômage s'explique par les caractéristiques individuelles (objectives et comportementales) des demandeurs d'emploi. L'intervention active du régime d'indemnisation est donc concentrée sur la modification des caractéristiques de ces derniers pour leur permettre (ou les contraindre) d'accéder plus rapidement aux emplois dont les caractéristiques traduisent les 'besoins des entreprises'. L'analyse ignore les responsabilités que peuvent avoir les entreprises dans la genèse des différentes formes de chômage, notamment lorsqu'il est répétitif ou de longue durée » (Freyssinet, 2002, p.42). Cette tendance avait déjà été observée à travers les évolutions conjointes du régime d'assurance-chômage et des politiques publiques dans les années 90. Avec le PAP, elle se renforce et se généralise à l'ensemble des chômeurs.

Ce faisant, le PARE contribue également à restreindre les libertés individuelles de choix de l'emploi souhaité⁴⁰ par « l'agencement d'un système de contraintes douces (extension de la définition de l'emploi « convenable ») et fortes (diminution, suspension puis suppression possible des prestations de remplacement) (...) le PARE première version accélère une intégration hétéronome, suivant la définition forgée par André Görz, d'un mode d'inscription négatif du sujet dans le monde social, coordonné de l'extérieur par une organisation préétablie et opposée à l'autonomie » (Geffroy, 2002).

Il est à noter que la convention, qui est signée du côté syndical par la CFDT, CFTC, CFE-CGC à l'exclusion de la CGT-FO et CGT, provoque une scission au sein de la CFDT-ANPE. A la suite du débat engagé sur le caractère coercitif du PARE et sa sous-traitance mise en œuvre à l'ANPE, une partie de ses membres décident de la création du SNU (Syndicat National Unitaire) à la suite d'une motion adoptée le 21 septembre 2000 dénonçant « l'alignement de la CFDT sur les positions du MEDEF » : « L'alignement de la CFDT, ces dernières semaines, sur les positions du MEDEF à l'occasion des négociations UNEDIC, sa remise en cause du Service Public de l'emploi et de l'ANPE dans ses missions fondamentales, ainsi que son adhésion aux thèses patronales visant à détruire les fondements de la démocratie sociale dans notre pays, constituent des actes irréversibles, que nous ne pouvons assumer de

⁴⁰ Nous développerons ce point dans le chapitre II consacré aux politiques d'activation.

quelque manière que ce soit, et qui rendent désormais impossible notre maintien au sein de cette confédération⁴¹ ».

-Le renforcement de l'intervention de l'Unedic dans la gestion de l'ANPE

L'entrée en vigueur du PAP-ND (Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ) qui remplace le SPND (service personnalisé pour un nouveau départ) à l'ANPE « revient à étendre les principes de la Nouvelle Offre de Services et du SPND à l'ensemble des chômeurs dès 1^{er} jour d'inscription » (Tuchszirer, 2002). Il y a en effet une continuité avec les principes du dispositif mis en place initialement par l'ANPE (cf section III) : le PAP « généralise et intensifie le SPND » (Debauche, Jugnot, 2005) puisque l'ancien dispositif ne concernait qu'une partie des demandeurs d'emploi appartenant à des publics ciblés, mais selon une même logique contractuelle. Des financements complémentaires ont été apportés par l'Etat afin d'élargir le dispositif à l'ensemble des demandeurs d'emploi et ne pas les discriminer selon qu'ils soient indemnisables ou non.

Ce nouveau dispositif augmente donc les moyens de l'ANPE pour rendre les prestations accessibles à un plus grand nombre de chômeurs, et augmente en conséquence l'intervention financière de l'Unedic, notamment pour le suivi des chômeurs indemnisés, pour lesquels de nouveaux indicateurs sont introduits. De fait, on observe avec l'entrée en vigueur du PAP un rôle croissant du financement Unedic au sein de l'opérateur public de placement : entre 1998 et 2003, la contribution financière globale de l'Unedic a été multipliée par 14 en volume, sa part dans le financement des prestations est passée de 0,75 à 48%, et sa part dans le financement des dépenses de personnel est passée de 3% à 15% (Rack, 2004). Globalement, elle a fait évoluer la participation de l'Unedic dans le financement de l'ANPE de 10,8% en 2001 à 30,8% en 2004, tandis que dans la même période, le financement de l'Etat diminuait de 78,9% à 64,6% (Cour des Comptes, 2006). D'autre part, dans le cadre du PARE, des outils communs ANPE/Assedic sont développés dans l'optique d'une convergence des systèmes d'information⁴².

L'introduction de l'Unedic dans la gestion de l'ANPE et l'augmentation très forte du budget affecté par l'Unedic à la mise en place du PAP soulève le risque d'un traitement dual

⁴¹ Document SNU. Motion adoptée avec 81,6% des mandats le 21 septembre 2000

⁴² L'ANPE ne peut consulter que la déclaration du suivi mensuel du demandeur d'emploi, sa grille d'indemnisation et les plans de formation financés par l'Assedic, tandis que les Assedic ne peuvent consulter que les entretiens de suivi du Pare et non les autres entretiens

des demandeurs d'emploi (Tuchszirer, 2002) de « voir émerger deux PAP/ND, l'un réservé aux chômeurs relevant de l'Unedic, l'autre axé sur les chômeurs relevant de l'Etat », alors que « la réorganisation de l'offre de service à l'ANPE repose sur un traitement égalitaire où seul le profil du chômeur doit déterminer le type d'accompagnement à mettre en œuvre ».

Ce risque existe également dans le nouveau positionnement de l'Unedic dans le champ de la formation, qui, par ailleurs s'inscrit dans le cadre d'une adéquation offre/demande d'emploi et privilégie à ce titre les formations courtes au détriment des formations longues et qualifiantes⁴³.

-Les effets du PAP sur les sorties de liste

Le bilan du PAP s'avère complexe en raison du retournement de conjoncture économique intervenu au moment de sa mise en œuvre, qui a fait augmenter le nombre d'entretiens réalisés à l'ANPE de manière très importante. Le rapport d'évaluation du 3^{ème} contrat de progrès souligne une très forte hausse des prestations, qui ont concerné environ un demandeur sur deux contre un demandeur sur 4 en 2000 (Rack, 2004).

Concernant leur impact sur les vitesses de sortie du chômage, des études montrent que certaines prestations (évaluations, bilans de compétence approfondis, accompagnement recherche et projet) augmentent un peu le retour à l'emploi, mais surtout diminuent la probabilité de retour au chômage : un an après la sortie, la récurrence au chômage diminue de 13 à 23 points selon le type de prestation reçue (Jugnot, Renard, Traversier, 2006). Mais plus globalement, « le PAP ne semble pas avoir contribué à augmenter la vitesse moyenne du retour à l'emploi de l'ensemble des demandeurs d'emploi » tandis que la proportion des demandeurs d'emploi sortis durablement après leur inscription a reculé de 6 points entre 1999 et 2002 (Debauche, Jugnot, 2007).

En revanche, il pourrait avoir une influence sur la nature des emplois retrouvés, avec un tiers d'emplois salariés en contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée de plus de 6 mois et 20% de missions d'intérim d'au moins un mois (Jugnot, Renard, Traversier, 2006). La mise en place du PAP a également fait augmenter les radiations dont le taux a presque doublé entre 2001 et 2002 et dépasse 500 000 par an en 2003, dont 96% ont pour motif la non-réponse aux convocations en 2003 (Rack, 2004).

⁴³ C. Tuchszirer note un « recentrage fort » dans les premières décisions relevées dans un bureau francilien : sont exclues les formations d'une durée supérieure à un an, relevant du domaine universitaire, artistiques ou du spectacle, les formations pour obtention du permis de conduire non assorti d'une promesse d'embauche, ou dans secteurs d'activité publics (Tuchszirer, 2002)

2-La loi de Cohésion sociale de janvier 2005 et l'entrée de l'Unedic et des opérateurs privés dans l'activité de placement

La loi de programmation pour la cohésion sociale promulguée le 17 janvier 2005, dite Loi Borloo, fait entrer de plain-pied l'Unedic dans la politique de l'emploi en lui permettant d'intervenir sur le placement, alors qu'auparavant seule l'ANPE avait un pouvoir de décision de placement et d'orientation des demandeurs d'emploi, l'Unedic n'étant que l'instance d'allocation.

L'article 1^{er} de la loi est consacré à la redéfinition des acteurs du Service Public de l'Emploi, qui comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des chômeurs. L'Unedic devient l'une des composantes principales du premier cercle du service public de l'emploi aux côtés de l'Etat, de l'ANPE et de l'AFPA, le second cercle étant constitué les collectivités territoriales invitées à s'associer aux premiers pour constituer des maisons de l'emploi. Enfin, dans le troisième cercle, les agences de placement font leur entrée aux côtés des organismes privés ou publics dont l'objet consiste en la fourniture de service relatifs à l'insertion professionnelle, signant ainsi la fin officielle du monopole de l'ANPE sur le placement et sur le diffusion des offres et demandes d'emploi⁴⁴.

L'article 1^{er} prévoit également une convention tripartite avec l'Unedic, visant à mettre en place une offre de service commune dans une logique de guichet unique. Cette disposition donne lieu à un débat sur ses modalités, entre rapprochement opérationnel et préparation de la fusion ANPE/Assedic : l'Unedic est « favorable à un rapprochement de ses réseaux avec l'ANPE, sous condition du respect de l'identité des deux institutions », tandis que le premier projet de convention stipulait que toute opération immobilière devait donner lieu à une implantation sur un site commun et qu'à l'horizon 2010, l'ensemble des sites devait être commun ou rapproché (Véricel, 2005). En tout cas, la convergence des systèmes d'information des deux institutions est actée avec la mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), renforçant l'application commune de gestion du fichier des demandeurs d'emploi (GIDE) qui existait depuis 1986.

Le titre 1^{er} de la loi, « Mobilisation pour l'emploi », réfère quant à lui à la logique d'activation en se donnant pour ambition de mettre en place « *un dispositif systématique de*

⁴⁴ Le gouvernement avait annoncé la mise en place de 300 maisons de l'emploi d'ici 2006 : en fait, une soixantaine de maisons ont vu le jour fin 2005(Véricel, 2005)

sortie d'une logique d'assistance et de relance de l'activité»⁴⁵. Les articles 7 et 8 sont consacrés au renforcement du contrôle des chômeurs. L'article L. 351-17 précise que le droit au revenu de remplacement s'éteint lorsque le chômeur refuse sans motif légitime un emploi.

La Loi de Cohésion sociale de janvier 2005 entérine des politiques à l'œuvre bien avant sa promulgation, politiques marquées notamment par un relatif désengagement de l'Etat comme intermédiaire de l'emploi : si la loi de Cohésion sociale « impose le passage à un niveau supérieur de coopération entre organismes », elle ne règle pas pour autant « la coordination d'ensemble des actions des principaux acteurs du Service Public de l'Emploi » (Véricel, 2005).

3-Les conventions de 2005 et 2006 : la coexistence de deux opérateurs du placement

La signature de la nouvelle convention du régime d'assurance chômage le 22 décembre 2005 entérine et renforce les changements déjà à l'œuvre en 2001.

D'un point de vue financier, elle n'apporte pas de changement important : le Medef accepte une hausse des cotisations en contrepartie d'un allongement des durées d'affiliation préalables, dans l'objectif de réaliser des économies de 2,5 milliards sur l'ensemble des mesures prévues pour un retour à l'équilibre des comptes dès 2009.

En revanche, elle marque une « nouvelle étape de l'implication de l'Unedic et des Assedic en matière d'accompagnement » (Véricel, 2006), l'article 1^{er} prévoyant que pour les personnes rencontrant des difficultés particulières de reclassement, l'Unedic passe directement des conventions avec des organismes de placement privé. L'Unedic devient ainsi potentiellement « un opérateur à part entière de placement avec presque autant de moyens d'action que l'ANPE » (Véricel, 2006) : l'action de l'Unedic sur le placement se décline en effet à travers la prescription d'accompagnement par des organismes privés dont elle définit le cahier des charges, mais également la mise en place d'un profilage statistique des demandeurs d'emploi.

Autre volet renforçant l'action de l'Unedic, l'aide à la formation, pour lequel le MEDEF a obtenu l'adoption d'un ciblage sur deux types de formations : les actions répondant à des besoins identifiés, dont la satisfaction est un préalable à une embauche (AFPE, action de formation préalable à l'embauche) et les actions de formation renforçant les capacités

⁴⁵ Exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2004, Document du Sénat n°445

professionnelles des allocataires concernés, visant à « répondre à des besoins de qualification identifiés au niveau territorial ou professionnel ou à des tensions sur certains métiers » (Véricel, 2006).

-Le SMP de l'ANPE

Le quatrième contrat de progrès Etat/ANPE 2006-2010, issu de la convention Etat/ANPE/Unedic signée le 5 mai 2006 est la traduction opérationnelle des changements introduits par la réforme du service public de l'emploi. Trois dispositions majeures y apparaissent : la réaffirmation de la mission de placement de l'ANPE, le renforcement du traitement individualisé des chômeurs via la création du Suivi Mensuel Personnalisé⁴⁶ et le rapprochement Unedic/ANPE qui désigne désormais officiellement l'Unedic comme copilote de la politique de l'emploi. Dans le quatrième contrat de progrès, l'Agence s'engage désormais à appuyer chaque demandeur d'emploi dans son parcours de recherche d'emploi jusqu'au placement et à lui désigner un référent, garant au sein de son équipe de la mobilisation efficace des outils d'aide au placement.

Cette volonté conjointe de réaffirmer la mission fondamentale de placement de l'Agence ainsi qu'une personnalisation renforcée du service s'inscrit, comme on l'a vu avec la signature de la convention d'assurance chômage de 2005, dans un contexte de mise en concurrence de l'ANPE, et de remise en cause de ses capacités à répondre à cette mission : un rapport de la Cour des comptes souligne que le monopole de l'ANPE aurait été «*à l'origine de nombreux dysfonctionnements allant à l'encontre de l'objectif qui est poursuivi, l'amélioration du retour à l'emploi*»⁴⁷.

Mis en place le 1^{er} janvier 2006, le SMP est un nouveau système de suivi obligatoire (le pointage physique est rétabli) et d'accompagnement des demandeurs d'emploi non sortis du chômage au bout de trois mois, qui représentent 60% des chômeurs inscrits. Le dispositif débute au quatrième mois de chômage pour tous les demandeurs d'emploi des catégories 1 (recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein), 2 (recherche d'un emploi à temps partiel) et 3 (recherche d'un emploi saisonnier ou temporaire).

⁴⁶ Nous reviendrons sur ce dispositif, central pour notre thèse, dans les chapitres 4 et 6

⁴⁷ Cour des Comptes, rapport public thématique, « l'évolution de l'assurance-chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », mars 2006

Le suivi est assuré par un référent unique jusqu'au placement du demandeur d'emploi. La mise en place du dispositif a fait l'objet de vagues de recrutements importantes : 3350 personnes en 2005, 3200 en 2006.

-Le profilage statistique de l'Unedic

La mise en œuvre du SMP s'accompagne dès 2006 de celle du PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi) instauré par le Convention bipartite ANPE-Assedic du 1^{er} juin 2006⁴⁸. Le PPAE constitue le cadre, l'étape préalable du SMP et renforce le ciblage et le tri dès l'entretien d'inscription : il représente en cela une étape supplémentaire d'intensification du suivi par rapport au dispositif précédent voulu également par l'Unedic, le PAP, qui, laissant à l'ANPE l'évaluation du degré d'autonomie du demandeur d'emploi, ne prévoyait pas un suivi dès le 1^{er} jour d'inscription.

Dans le cadre du PPAE, les durées de prise en charge sont réduites : une première évaluation personnalisée est réalisée par les agents Assedic dès l'entretien d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ; il consiste en un diagnostic initial de la distance à l'emploi et des risques de chômage de longue durée opéré par le recours aux techniques de profilage statistique. L'évaluation Assedic est suivie d'un premier entretien professionnel avec l'ANPE qui doit avoir lieu dans un délai de 5 jours ouvrés, au lieu de 20 jours auparavant.

Le PPAE détermine « les types d'emplois correspondant aux qualifications et capacités vers lesquels le demandeur d'emploi oriente ses recherches en priorité », « les types d'emplois vers lesquels il souhaiterait se reconverter » et « les prestations ou formations nécessaires à son accès à l'emploi ».

Le profilage statistique⁴⁹ (appelé « calcul de risques statistiques ») se situe donc dans la phase amont et correspond en cela aux préconisations de la Stratégie Européenne de l'Emploi de développer un volet préventif de l'accompagnement avec une prise en charge précoce des chômeurs. Il s'inscrit aussi dans la continuité des dispositifs mis en place par l'ANPE pour favoriser le tri des chômeurs (Nouvelle offre de services mise en place en 1994 avec quatre niveaux de suivi, SPND en 1999 avec deux niveaux d'accompagnement), tri que le profilage formalise en pré positionnant le chômeur sur un parcours en fonction de son

⁴⁸ Précédée par la convention tripartite Etat/ANPE/Assedic du 5 mai 2006

⁴⁹ Nous revenons sur ce nouveau type de segmentation des chômeurs dans le chapitre 4 consacré à la rationalisation gestionnaire

risque de chômage de longue durée et de la « composante emploi », s'il vise ou non un métier « en tension⁵⁰».

L'Agence garde la main sur l'orientation initiale des demandeurs d'emploi : l'Assedic procède à « *un premier examen de la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi et (...) des risques de chômage de longue durée* », mais c'est l'ANPE qui, « *sur la base des éléments recueillis par l'Assedic, établit le profil et le projet personnalisé d'accès à l'emploi* » (Article 3 de la convention).

Le conseiller de l'ANPE doit donc valider ou non ce pré positionnement lors d'un entretien professionnel approfondi et inscrire le demandeur d'emploi dans l'un des cinq parcours d'accompagnement vers l'emploi (P1 : recherche accélérée, P2 : recherche active, P3 : recherche accompagnée, P4 : parcours de mobilisation vers l'emploi, P5 : parcours créateur d'entreprise) en fonction de la « distance à l'emploi » diagnostiquée : recherche accélérée pour une distance à l'emploi courte (13% des inscriptions selon les estimations), parcours de recherche active pour une distance moyenne (60% des inscriptions) et parcours de type 3 de recherche accompagnée pour une distance plus longue (18% des inscriptions). La durée du parcours 1 est limitée à 3 mois. Cet accompagnement est actualisé régulièrement en fonction de l'évolution de la situation du chômeur, dans le cadre du Suivi Mensuel Personnalisé.

Le profilage étant « toujours à la fois un outil statistique et un mode de coordination », il « joue forcément le rôle d'une machine à trier les demandeurs d'emploi (ce qui est sa raison d'être), et il a mécaniquement un impact institutionnel sur l'organisation du système dans lequel il se met en place. L'intérêt n'est donc pas de savoir s'il joue un rôle mais bien comment il le joue⁵¹ », point sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 4.

-Sous-traitance aux opérateurs privés : l'efficacité privé/public en question

Avec l'entrée des opérateurs privés dans le placement public (3900 chômeurs seront pris en charge par des opérateurs privés entre mai et septembre 2006) s'ouvre un débat sur leur efficacité respective sur fond de bataille de chiffres entre l'ANPE et l'Unedic.

Au-delà du calcul du gain net de l'accompagnement par des opérateurs privés (24 Millions d'euros pour 7013 personnes prises en charge, soit en moyenne 3 420 euros par allocataire), l'Unedic avance des résultats comparables à ceux de l'ANPE pour des chômeurs

⁵⁰ Métiers où les postes à pourvoir augmentent fortement. Il s'agit principalement des secteurs du bâtiment, hôtellerie-restauration, industrie de process, commerce, propreté, services à la personne.

⁵¹ Georges Nathalie, « Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ? », *Centre d'études sur l'emploi*, n°72, novembre 2006

« moyens », non suivis par un dispositif spécifique : taux d'accès à l'emploi de 53,7 % à rapprocher d'un taux d'accès à l'emploi de 49,3 %, 43 % sont en CDI et 32,0 % en CDD, à comparer à 32 % et 41 % pour l'ensemble des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage⁵². Enfin, l'Unedic souligne la plus-value des opérateurs privés en matière de recueil des offres d'emploi du « marché caché » (les offres non publiées officiellement) : 60 % des placements correspondent à des offres d'emploi qui n'avaient pas été déposées à l'ANPE.

De son côté, l'ANPE fait état de résultats très proches de ceux des opérateurs privés en dépit de la différence entre les publics suivis, soulignant que l'expérimentation effectuée sous l'égide de l'Unedic ne visait que des chômeurs indemnisés et excluait les chômeurs de longue durée (Klein, Renard, Traversier, 2006). Elle note même une efficacité qualitative plus importante, les prestations ANPE rendant les sorties du chômage plus rapides et plus pérennes.

En 2009, un nouveau rapport d'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé conclut à une efficacité globalement plus importante de l'opérateur public, le programme Cap vers l'entreprise mis en place par l'ANPE ayant un « effet rapide et élevé sur les taux de sortie vers l'emploi pour les demandeurs d'emploi récemment inscrits⁵³ ». La comparaison des résultats d'un accompagnement renforcé par rapport à un accompagnement classique montre qu'au bout de douze mois, le taux de retour à l'emploi dans ce dernier cas est de 37 %, il est de 46 % avec le dispositif « Cap vers l'entreprise » et de 43 % avec l'accompagnement renforcé réalisé par un opérateur privé de placement. (Seibel, 2009). En revanche, lorsqu'on élargit la notion de reprise d'emploi aux activités réduites, l'impact des opérateurs privés sur la remise en emploi est plus élevé. Au total, conclut le rapport, « les performances des deux réseaux apparaissent largement cohérentes avec les objectifs qui leur étaient fixés » : forte incitation à la remise en emploi durable à l'horizon de 6 mois, le cas échéant via l'activité réduite pour les opérateurs privés ; retour à l'emploi durable assorti d'objectifs de mise en relation avec les entreprises pour l'opérateur public.

B/ La fusion : rapprochements successifs et choix politique

⁵² Unedic, Direction générale, « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés » Mai 2006

⁵³ 9,1 points de hausse du taux de sortie à 6 mois pour les demandeurs d'emploi indemnisables, 7,6 points pour les demandeurs d'emploi non indemnisables tandis que l'accompagnement par les opérateurs privés de placement « a un impact plus tardif et plus modéré sur la sortie vers l'emploi », de 4,2 points de hausse du taux de sortie (Seibel, 2009)

Le 2 octobre 2007, le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy, annonce dans une allocution à Dijon sur la réinsertion par le travail, la fusion de l'ANPE et des Assedic dont il avait fait le thème important d'une campagne présidentielle axée sur les questions de l'emploi. La fusion est qualifiée par le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, Laurent Wauquiez, de « plus grande réforme du service public des 30 dernières années, eu égard au caractère stratégique de la politique de l'emploi et aux effectifs concernés⁵⁴ ». La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi crée une nouvelle institution publique, issue de la fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic, dont le premier objectif assigné est celui relatif à la prospection du marché du travail. Depuis le 1^{er} janvier 2009, Pôle emploi a repris les missions qui étaient jusque là du ressort des deux organismes. Officiellement, la fusion vise à répondre à « l'éclatement du service public de l'emploi⁵⁵ » après le simple rapprochement retenu par la convention de mai 2006 qui a « montré ses limites ».

Les objectifs affichés de la fusion sont d'améliorer le service rendu aux usagers avec un seul réseau polyvalent, d'uniformiser la gamme de prestations et l'ouvrir aux chômeurs indemnisés et non indemnisés et de mettre en place un suivi renforcé des demandeurs d'emploi. D'autre part, la mutualisation des moyens vise à systématiser la mise en place des guichets uniques et à déployer plus d'agents sur le terrain, notamment en supprimant les doublons des services administratifs. La fusion représente l'une des plus importantes opérations de dérégulation d'un service public (le nouvel opérateur est réglementé par le droit privé) avec 14 000 salariés de droit privé issus de l'assurance chômage et 28 000 salariés de droit public issus de l'ANPE, ces derniers pouvant opter pour le statut de droit privé. Il s'agit aussi d'une opération immobilière de grande envergure destinée à fusionner des sites proches géographiquement (650 antennes locales pour les Assedic et 900 agences locales de l'emploi) ou à créer des sites communs.

-Meilleure régulation du SPE ou accroissement de la libéralisation du placement ?

On a pu voir, à travers l'évolution des politiques publiques de l'emploi, que celles-ci se sont notablement étendues et complexifiées à mesure de l'augmentation du chômage. A ce titre, de nombreux analystes du Service public de l'emploi, économistes (Elbaum, 1986, Dayan, 1996,

⁵⁴ Rapport d'information du Sénat n°409, session ordinaire de 2007-2008, p.15

⁵⁵ Fusion ANPE-Assedic, questions-réponses, Document interne Pôle Emploi, décembre 2007

Freyssinet, 2006) ou juristes (Véricel, 2008, Rousseau, 2008) ont souligné sa dispersion entre de nombreuses structures en charge de publics particuliers, soulevant des problèmes de coordination et d'efficacité, la division en de nombreux organismes « rendant impossible la mise en œuvre d'une stratégie unique et claire en faveur de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi » (Véricel, 2008, p.406). Notamment en cause, un tryptique ANPE/AFPA/Unedic qui « continue à assumer la gestion de ces politiques tout en entretenant des rapports complexes » dont le fonctionnement contribue aux difficultés de mise en œuvre des politiques de l'emploi : lourdeur des tâches administratives, augmentation continue des charges, concurrence des dispositifs et institutions, autant de « contraintes constantes auxquelles s'est heurté le Service Public de l'Emploi » (Elbaum, 1986). Régulièrement, des rapports ont appelé de leurs vœux la mise en place d'une véritable instance de coordination, à l'instar de B. Brunhes qui dénonce en 1989 « un enchevêtrement de mesures d'insertion apportées en couches sédimentaires » et préconise la mise en place d'un « opérateur capable d'observer le marché du travail dans toutes ses composantes et d'agir directement sur ce marché, une concentration de tous les moyens d'intervention sur un seul organisme, au lieu des circuits qui encouragent les déviations bureaucratiques⁵⁶ »

De ce point de vue, la loi de Cohésion sociale de 2005 semble aller dans le sens d'une volonté de régulation des instances en charge des politiques de l'emploi, puisqu'elle introduit de nouveaux rapprochements entre les acteurs des trois cercles du service public de l'emploi.

Mais elle marque aussi la volonté de l'Etat d'ouvrir d'accroître la libéralisation du placement et son ouverture aux opérateurs privés et donc d'en augmenter la dérégulation. D'autre part, la loi introduit une nouvelle structure, les maisons de l'emploi, qui « présentaient l'inconvénient d'ajouter un étage supplémentaire à une construction déjà trop complexe » (Véricel, 2008, p.406).

-Les étapes et rapports préconisant la fusion

La fusion ANPE/Assedic apparaît à bien des égards comme la suite logique d'un processus de rapprochements successifs entre les deux institutions dont on a pu détailler les étapes dans les sections précédentes : la création en 1986 d'une application commune de gestion du fichier des demandeurs d'emploi (GIDE), le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux Assedic en 1996 qui a institué le principe d'une double démarche

⁵⁶ Brunhes Bernard, Rapport Aubry, Commissariat Général au Plan, La Documentation Française, 1989

pour le demandeur d'emploi, la loi de programmation pour la Cohésion sociale en 2005 préconisant la mise en œuvre d'un dossier unique, et en 2006, la convention tripartite Etat/ANPE/Assedic qui concrétise la création d'un guichet unique et d'un dossier unique du demandeur d'emploi commun aux deux organismes. D'autre part, les rapports liés à la fusion soulignent tous la nécessité pour le nouvel opérateur d'atteindre à moyen terme un objectif de réduction des coûts.

Cependant, l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy et l'accent mis au début de sa mandature sur les thématiques proches des thèses du MEDEF à l'Unedic (offres non pourvues, priorité à un retour rapide à l'emploi) semble avoir donné un coup d'accélérateur à la décision de fusionner les deux organismes, qui entérine la position de l'Unedic comme acteur à part entière de l'accompagnement à l'emploi des chômeurs indemnisés, et le passage des personnels au statut privé⁵⁷.

En janvier 2008, un référé de la Cour des Comptes fait un état des lieux critique de la Loi de Cohésion de 2005 : le rapprochement des deux réseaux « demeure largement inabouti » dans des domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information. Il souligne que la fusion doit s'accompagner d'un « renforcement de l'efficacité du service public, et à moyen terme, une réduction de son coût ».

La Cour des Comptes épingle également la gestion des ressources humaines d'une ANPE qui vit ses derniers jours dans son rapport annuel de février 2008, pointant : une augmentation de plus de 55% des effectifs entre 1999 et 2006⁵⁸, surévaluée par rapport aux besoins réels de recrutement, de nombreux facteurs de « rigidité » (un tiers des agents travaillant à temps partiel, absentéisme élevé, pas de formalisation suffisante des critères et procédures de recrutement), une réforme statutaire de 2003 peu rigoureuse et dispendieuse. La Cour égratigne au passage les ministères de tutelle de l'Agence, estimant que « l'objectif prioritaire de réduction du chômage lui a permis de recruter massivement et d'appliquer son nouveau statut avec une liberté que les administrations de tutelle – emploi et budget - n'ont pas cherché à encadrer ⁵⁹ ». Elle note un progrès vers un meilleur contrôle des dépenses à travers la réunion des deux administrations de tutelle au sein du seul ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, et mise sur une stabilisation des effectifs dans la perspective d'une

⁵⁷ En ce sens, la fusion ne doit pas être interprétée comme le résultat d'un processus historique linéaire parachevant des tendances identifiées antérieurement. Notre travail à ce sujet, issu d'une exploitation de seconde main, ne nous permet pas véritablement de trancher sur les origines politiques de la fusion, ce qui nécessiterait un retour approfondi aux archives, que nous n'avons pas effectué.

⁵⁸ Ce qui fait de l'ANPE, avec 30 000 salariés, « le premier opérateur de l'Etat par l'importance de ses effectifs » (Cour des Comptes, 2008)

⁵⁹ Cour des Comptes, 2008, Ibid. p. 517

«stabilisation du chômage, sous l'effet de nombreux départs en retraite et l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge moins nombreuses ». Dans sa réponse à la Cour, le directeur général de l'ANPE souligne toutefois que « si la progression des effectifs est incontestable, elle marque la volonté des gouvernements successifs et des partenaires sociaux de l'Unedic de mettre en place un suivi plus intensif des demandeurs d'emploi » et que cette progression « n'a pas permis à l'Agence de rattraper les effectifs de ses homologues des principaux pays européens⁶⁰».

En février 2008, est également présenté le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) qui récapitule les enjeux de la fusion et ses résultats attendus : mettre en place un réseau polyvalent assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement, développer la capacité d'analyse des besoins du marché du travail et resserrer les liens avec les différents réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement.

Une clé de compréhension de la fusion apparaît dans le rapport à travers les enjeux de la fusion « pour les financeurs » qui constituent en fait les enjeux stratégiques : d'une part, une gouvernance tripartite « qui fonctionne », un « *suivi/contrôle de la recherche d'emploi consolidé et clarifié* », d'autre part, « des perspectives d'optimisation des coûts à périmètre constant » et « des comptes certifiés », ces derniers éléments financiers répondant aux préoccupations du rapport de la Cour des Comptes de stabiliser les effectifs et de mieux contrôler les dépenses de personnel (Du Mesnil du Buisson, 2008). Il est donc attendu du nouvel opérateur de réduire les coûts à long terme. A moyen terme, « le surcoût de la mise en place de la fusion, estimé à près de 350 millions d'euros pour les seules dépenses de ressources humaines, devra être compensé par des économies d'échelle dans la gestion du nouvel opérateur, la rationalisation du parc immobilier et la réalisation de gains de productivité⁶¹ ».

En mai 2008, un rapport de l'IGAS présidé par Jean-Marc Boulanger fixe la feuille de route du futur opérateur : un objectif de 75 à 80 % des chômeurs devant recevoir un appui personnalisé, les 20% restants (représentant environ 500 000 personnes) devant bénéficier d'un accompagnement personnalisé (prospection d'offres ciblées, contacts soutenus avec un conseiller suivant 40 à 60 chômeurs). Le rapport préconise que la mixité des équipes réparties dans environ 1500 unités soit effective dès fin 2009, tandis que les nouvelles implantations immobilières devraient être réalisées à 80% d'ici 2012, et à 100% d'ici 2014. De son côté, le rapport Malgorn (2009) sur l'insertion territoriale du nouvel opérateur préconise que le réseau

⁶⁰ Cour des Comptes, 2008, Ibid. p. 518

⁶¹ Dassault Serge, Rapport d'information du Sénat n°409, session ordinaire de 2007-2008, p.6

de Pôle Emploi ne comporte pas moins de 1000 unités accessibles au public « de manière à ne pas dégrader la trame d'implantation des réseaux réunis tout en rationalisant les implantations elles-mêmes⁶² », ce qui en pratique reviendrait à supprimer ou reconverter 500 sites.

1-Le passage au droit privé et la libéralisation du placement

Les analyses de la fusion montrent que si la loi de février 2008 exprime la volonté de remédier à l'éclatement du service public de l'emploi, elle ne bouleverse pas, dans les faits, son architecture générale, d'autant que le régime de l'assurance-chômage, l'Unedic, conserve sa complète autonomie. Le motif prédominant semble plus être celui d'une rationalisation du dispositif de prise en charge des chômeurs, qu'une véritable coordination de l'ensemble des acteurs du SPE, encore théorique. De plus, la mise en avant d'une meilleure efficacité globale du retour à l'emploi ne doit pas faire oublier les autres effets de la fusion : une plus grande part laissée au placement privé, et la conversion à un opérateur de droit privé, qui devrait à terme répondre à l'objectif de mieux contrôler les coûts de dépenses du personnel.

-Un guichet unique ?

L'objectif prioritaire affiché par la loi de février 2008 d'un opérateur unique pour le placement et l'indemnisation des chômeurs ne résiste pas à l'examen des faits. D'une part, le projet de loi, dans une version antérieure, « était totalement muet sur le lien entre l'opération de fusion ANPE-Assedic et l'AFPA », ce qui fait pencher vers l'hypothèse d'un « regroupement par étapes des principaux opérateurs du SPE, la fusion Assedic-ANPE constituant déjà une opération lourde à réaliser » (Véricel, 2008). D'autre part, la loi ne dit rien des opérateurs spécialisés dans le suivi des publics spécifiques : permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO), réseau Cap Emploi pour les travailleurs handicapés, structures gérant les plans locaux d'insertion (PLIE), conseils régionaux en charge de la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux.

Enfin, la loi de 2008 vise également à renforcer l'ouverture du marché du placement en soustrayant l'essentiel des prestations d'accompagnement aux opérateurs privés, ce qui, selon M. Véricel, « constitue le véritable objectif non vraiment caché de l'opération de fusion : développer le recours le plus large à l'initiative privée dans la fonction d'accompagnement

⁶² Malgorn Bernadette, Rapport du groupe de travail sur l'insertion territoriale de Pôle emploi, Mars 2009

des chômeurs » (Véricel, 2010). Dès lors, l'auteur s'interroge sur les missions véritablement poursuivies du nouvel opérateur : « S'agit-il simplement de faire disparaître les chômeurs de la liste des demandeurs d'emploi en les pressant de retrouver au plus vite n'importe quel emploi, même mal adapté ou précaire, ou bien de prioriser la recherche d'un emploi de qualité, c'est-à-dire un emploi durable correspondant aux aptitudes du salarié, comportant les conditions de travail et de rémunération correctes et garantissant des perspectives d'évolution professionnelles ? Selon l'objectif choisi, les moyens à mettre en œuvre ne sont pas les mêmes et notamment, la seconde option impose de sous-traiter beaucoup plus prudemment » (Véricel, 2008, p.412).

-Une institution publique de droit privé

Comme pour l'ANPE lors de sa création, la nature juridique de la nouvelle institution reste incertaine car « le projet ne se réfère à aucune des normes horizontales communes aux établissements publics » (Rousseau, 2008) et aurait une nature dite « sui generis », ce qui rendrait le nouvel opérateur conforme au contexte européen : « il n'est pas douteux qu'en raison des spécificités de droit privé que le projet de loi lui donne, le nouvel opérateur se rapprochera de la catégorie des services d'intérêt général à caractère économique dans laquelle sa mission de courtage le rangera d'emblée » (Rousseau, 2008). La fusion correspond en effet aux recommandations de l'OCDE et de l'Union européenne qui préconisent l'intégration des services de l'emploi et la réunion en un seul organisme des différentes activités concourant au bon fonctionnement du marché du travail : courtage (intermédiation), accompagnement, orientation, formation, indemnisation (lignes directrices pour l'emploi : décision du conseil du 22 juillet 2003 reconduite le 19 juin 2007 in Rousseau, 2008).

Malgré cette incertitude juridique et contrairement au statut de l'ANPE, la loi de février 2008 marque la volonté de l'Etat de prendre totalement le contrôle du nouvel opérateur et donc « reprendre l'entière maîtrise de l'intervention publique sur le marché du travail : l'Etat renforce son emprise en même temps que l'économie libérale domine sans partage » (Rousseau, 2008, p.165).

A travers la loi de février 2008, c'est aussi le statut du nouvel opérateur de l'emploi qui est modifié : l'institution nouvelle « aura de forts caractères de droit privé combinés avec financement essentiellement public, et avec les attributions de police relatives au contrôle de

la recherche d'emploi⁶³ » (Rousseau, 2008). Or, pour l'Etat, cette modification de statut, qui impose de réunir les salariés des Assedic et les agents de l'ANPE sous un statut commun et de l'aligner sur celui des Assedic, « a le mérite incident de correspondre à sa politique de réduction des emplois publics et de lui permettre de les pourvoir par des contrats de droit privé, contrairement au principe affirmé lors de la réforme du statut des fonctionnaires au début des années 80 ».

L'alignement du statut des agents publics sur le statut privé s'est effectué semble-t-il à un rythme inférieur aux prévisions, mais au 31 mars 2012, plus de 80% des ex-conseillers ANPE avaient opté pour le statut privé⁶⁴. On notait toutefois des différences entre régions (les agents d'Ile-de-France sont les moins enclins à opter pour le statut privé), entre classe d'âge (le nombre d'optants diminue dans la tranche des 45-49 ans et augmente très fortement chez les plus de 55 ans, en raison d'incitations financières).

Tableau n°4 : Statuts public et privé des personnels à Pôle Emploi (2009)

	Agent de droit privé	Agent de droit public (ex-ANPE)
Salaire	Le salaire de base moyen mensuel brut (avec ancienneté) est de 2.671,77€ en 2008 à l'assurance chômage	Le salaire de base moyen mensuel brut (hors prime) est de 1.906€ en 2008 à l'ANPE
	Le salaire de base des agents de droit privé correspond à une partie de fixe + [valeur de point x coefficient].	La rémunération mensuelle (le traitement de base) des agents de droit public correspond à l'Indice Nouveau Majoré (I.N.M.) attaché à un niveau d'emplois et à un échelon, multiplié par la valeur mensuelle du point d'indice de la Fonction publique.
Mobilité géographique	La mobilité géographique nécessite le double volontariat de l'agent et de Pôle emploi.	Pôle emploi procède aux mutations des agents publics qu'après avis des commissions paritaires compétentes. Lorsque le changement s'effectue au sein d'une même résidence administrative (territoire de la commune où se situe le service d'affectation de l'agent), Pôle Emploi prend la décision et en informe les commissions paritaires compétentes.
Licenciement	Le licenciement doit être fondé sur un motif réel et sérieux. Le licenciement pour cause personnelle comprend :	L'agent public peut être licencié : -pour inaptitude physique à l'exercice des fonctions à l'issue de certains congés

⁶³ Ce dernier point marquant un changement par rapport à la situation antérieure : les services de l'Etat sont déchargés du contrôle de la recherche d'emploi : plus que l'ANPE, le nouvel opérateur aura donc l'entière responsabilité du contrôle des chômeurs dont l'administration avait été confiée aux Assedic en 1996, ce qui renforce les responsabilités répressives du nouvel opérateur (cf chapitre II)

⁶⁴ Document interne Pôle Emploi, Direction des Ressources humaines, « Droit d'option : situation au 31 mars 2012 »

	<p>*Le licenciement disciplinaire pour faute, faute grave, faute lourde</p> <p>*Le licenciement pour inaptitude physique</p> <p>*Le licenciement pour autres motifs non disciplinaires</p>	<p>-pour faute, à l'issue d'une procédure disciplinaire</p> <p>-en cas de refus de réintégrer ses fonctions à la suite d'un congé sans traitement</p> <p>-en cas de perte des droits civiques ou de condamnation pénale incompatible avec l'exercice des fonctions</p>
--	--	--

2-La fusion sur fond de crise : la remise en cause du métier unique

A l'instar de la période de 2001, où la montée en charge du PARE a coïncidé avec une forte augmentation du chômage, la fusion s'est effectuée sur fond de crise économique d'une très grande ampleur et de hausse brutale du nombre de chômeurs. Dans le courant de l'année 2007, le chômage était orienté à la baisse depuis deux ans avec 7,5 % de la population active, il atteint en 2009 8,7%. Pendant les deux années qui ont suivi sa création, Pôle emploi a vu ainsi augmenter de plus de 20% le nombre d'inscrits dans les catégories A, B, C. D'où des conditions difficiles durant les six premiers mois du lancement de Pôle Emploi : en juillet 2009, 60% seulement des appels téléphoniques vers le 39 49 permettaient d'entrer en contact avec un opérateur. Le taux de décisions d'indemnisation prononcées en moins de quinze jours a oscillé autour de 82 % au cours du premier semestre, alors que l'objectif de la direction était d'atteindre un taux de 100%. Le nombre de dossiers d'indemnisation en instance en fin de mois a atteint 65 000 au mois de juillet⁶⁵.

La très forte hausse des inscriptions, associée à une augmentation modérée des effectifs (1840 agents supplémentaires recrutés et 500 autres embauchés en contrat aidé) a fait augmenter la charge des portefeuilles bien au-delà du ratio de 60 demandeurs d'emploi par référent comme cela avait été envisagé, atteignant « 105 en moyenne, et même 130 ou plus pour un tiers des conseillers⁶⁶ ». Pour faire face à la charge des portefeuilles, le rapport du Sénat plaide notamment pour des redéploiements d'effectifs des fonctions support vers les missions d'accompagnement.

Le bilan financier de la fusion fait état d'un coût élevé, de l'ordre de 500 millions d'euros, alors qu'il était estimé à 350 millions d'euros initialement, les achats de biens mobiliers et immobiliers de l'Unedic pour constituer les sites mixtes absorbant 325 millions

⁶⁵ Alduy Jean-Paul, Rapport d'information du Sénat sur mission d'information relative à Pôle Emploi, n°713, session extraordinaire de 2010-2011, juillet 2011.

⁶⁶ Alduy, 2011, ibid.

d'euros, tandis que les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement ne représentent que quelques dizaines de millions d'euros⁶⁷.

D'autre part, le rapport du Sénat pointe des « tensions récurrentes entre l'Etat et les partenaires sociaux » : ainsi, « à terme, la règle qui impose à l'Unedic de verser 10% de ses recettes à Pôle Emploi pourrait être abandonnée au profit d'une vraie négociation entre l'Etat et l'assurance chômage ». Il semblerait donc que la volonté de l'Etat de renforcer sa mainmise sur le nouvel opérateur soit remise en cause dans les années qui viennent, d'autant que la composition du conseil d'administration de Pôle emploi pourrait être élargie afin d'y associer des représentants de l'Unedic, principal financeur, ainsi que des communes et des conseils généraux.

Un autre principe de la fusion a été remis en cause : le projet d'un métier unique pour les salariés des deux institutions, selon lequel l'ensemble des salariés devaient, à l'issue d'une période de formation qui s'est avérée très courte (en 2009, 21 000 agents ont reçu une formation d'une dizaine de jours afin de pouvoir répondre aux questions de base que se posent les demandeurs d'emploi), être capables d'exercer indifféremment les métiers de l'indemnisation et du placement. La première année de Pôle Emploi a été marquée par des hésitations et voltefaces sur le nouveau schéma de classification après l'annonce de mise en place du conseiller personnel, pour finalement revenir à l'existence de deux filières de métiers distinctes au printemps 2010. En 2011, une faible proportion d'agents possédait la double compétence tandis que les formations nécessaires, de 20 à 25 jours, ne débutaient qu'au printemps 2011. Le rapport du Sénat qualifie « l'illusion du métier unique » de « grave erreur » : l'idée d'une polyvalence totale a été finalement abandonnée par la direction générale, l'objectif restant que 20 % à 25 % des agents soient entièrement polyvalents à l'horizon 2013⁶⁸. Le personnel de Pôle emploi est aujourd'hui réparti entre deux filières, gestion des droits et intermédiation⁶⁹.

La direction souhaite néanmoins que tous les agents possèdent un « socle commun de compétences » permettant de réaliser les activités de base de la relation avec les chômeurs (accueil physique, traitement téléphonique, traitement des inscriptions sur Internet, examen de

⁶⁷ Alduy, 2011, *ibid.*

⁶⁸ Il était aussi question dans le cadre de la fusion, de revenir sur la polyvalence des conseillers dans le traitement offre/demande et de dédier la relation avec les entreprises à de forces de prospection spécialisées, projet qui n'a pas été retenu dans le référentiel métier de 2011

⁶⁹ Il est intéressant de noter que le terme de placement, en cours à l'ANPE, a été abandonné au profit de celui d' « intermédiation ». Il marque le glissement, déjà perceptible à la fin des années 90, d'une logique contre-sélective à la priorité donnée aux actions d'intermédiation, i.e. à l'accompagnement et au suivi individuel des chômeurs. De même, le terme « gestion des droits » suggère la symétrie avec les devoirs par rapport à celui d'indemnisation, plus neutre, suggérant un versement impersonnel et automatique.

la recevabilité des dossiers, etc.). L'Entretien d'Inscription et de Diagnostic (EID), qui va se substituer aux deux entretiens successifs du PPAE, s'inscrit dans ce cadre. D'une durée de cinquante minutes, il permettra au conseiller de vérifier, d'abord, que le dossier de demande d'indemnisation est complet, puis d'élaborer avec le demandeur d'emploi son projet personnalisé d'accès à l'emploi. L'EID mettra fin à l'actuelle obligation de constituer un binôme pour l'inscription des demandeurs d'emploi. Sa mise en place a néanmoins suscité des résistances au sein des unités car il repose la question de la compétence à acquérir, même pour un premier niveau d'informations, sur les deux champs de l'indemnisation et de l'intermédiation.

Enfin, la période de l'après-fusion semble peu propice à la promotion du recours aux opérateurs privés. Sur la période 2009-2010, environ un million de demandeurs d'emploi ont été suivis par les opérateurs privés de placement (OPP), pour des prestations d'une durée comprise entre trois et douze mois. Le rapport du Sénat indique que « Pôle emploi donne l'impression de les utiliser surtout pour ajuster sa capacité d'accueil aux pics d'activité » et préconise de mieux définir les publics cibles ou les compétences spécialisées, « en s'inspirant par exemple du modèle britannique où les OPP sont chargés d'accompagner les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an ».

Conclusion du chapitre 2 : de l'égalité à l'équité

La mise en place du PAP (Projet d'action personnalisé), et a fortiori celle du SMP (Suivi mensuel personnalisé), a eu notamment pour effet un renforcement de la logique de segmentation qui était déjà à l'œuvre à l'ANPE (Nouvelle offre de services, Service Personnalisé pour un Nouveau Départ-SPND), et qui s'est intensifiée avec le rapprochement entre ANPE et Assedic. Le profilage introduit par l'Unedic permet de trier les chômeurs en fonction de leur degré d'employabilité et de les orienter vers des prestations différenciées. De plus, avec les nouveaux dispositifs des années 2000, la logique de contractualisation potentiellement contraignante se généralise à tous les demandeurs d'emploi, alors qu'elle était cantonnée aux chômeurs de longue durée dans la période précédente.

L'introduction du profilage fait que la logique de contractualisation, bien que généralisée à l'ensemble des chômeurs, s'impose davantage, dans le cadre du PAP, à ceux qui sont jugés « éloignés de l'emploi » : ainsi, « les anciens cadres et agents de maîtrise sont plus souvent orientés vers un niveau de service leur laissant une plus grande autonomie. C'est le

contraire pour les demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail comme ceux qui touchent le RMI ou les allocations du régime de solidarité (...) Seul un tiers des ouvriers non qualifiés et des employés non qualifiés a été orienté vers le libre accès contre la moitié des cadres, des techniciens, des agents de maîtrise et des ouvriers les plus qualifiés» (Jugnot, Renard, Traversier, 2006). Cette étude statistique montre que le niveau d'accompagnement et son caractère potentiellement coercitif est inversement proportionnel au degré estimé d'employabilité.

Plus qu'une simple opération technique de rationalisation des coûts, la fusion Assedic/ANPE réalisée en 2009 est aussi porteuse d'options politiques fortes, telles que la dérégulation d'un service public, l'ouverture au placement privé, et la volonté parallèle de l'Etat de centraliser le contrôle du nouvel opérateur. Le projet d'entreprise de 2009 souligne l'objectif de Pôle Emploi d'« être l'acteur pivot du marché du travail au service d'une société à la recherche du plein emploi » et affirme ses trois « valeurs : simplicité, équité, efficacité ». On peut voir dans ce choix du principe d'équité un changement important d'orientation par rapport au principe d'égalité qui avait fondé la création de l'ANPE. La mise en avant de l'équité entérine des logiques de sélectivité et de responsabilisation individuelle des chômeurs qui ont émergé dès les années 90.

Le processus de convergence entre le régime d'assurance chômage et les politiques de l'emploi résulte d'abord d'un alignement des politiques publiques sur le système d'indemnisation du chômage dans la partition des publics

Le rapprochement de l'ANPE par rapport aux Assedic apparaît comme une conséquence de cette recomposition : à la fin des années 80, l'Agence s'engage dans un processus de modernisation qui passe par une suppression de sa filière métier consacrée à l'orientation des chômeurs, pour évoluer vers une « intermédiation active » davantage tournée vers la satisfaction des offres d'emploi, et vers un suivi plus personnalisé et aussi plus coercitif, via la dimension contractualisée, des demandeurs d'emploi de longue durée. Dès lors, à la différenciation de l'activité de placement que portait l'ANPE, se substitue progressivement un retour à l'indifférenciation du placement et de l'indemnisation, qui place au premier plan les notions de tri et de contrôle des chômeurs.

Chapitre 3. L'Etat social actif et le retour aux théories du chômage volontaire

Résumé

Nous souhaitons montrer dans ce chapitre que le changement perceptible dans la politique de l'emploi française tel qu'analysé précédemment, est relié à un cadre paradigmatique plus global, qui inspire la plupart des politiques économiques occidentales depuis la fin des années 80. Au centre du passage des politiques de protection sociale à des politiques d'activation des dépenses de protection sociale, figure la transformation du rôle de l'Etat, d'un *Etat Social*, porteur d'un compromis social et productif, qui favorise un traitement social du chômage de type universel tout en réduisant le coût du travail par des subventions aux entreprises, à un *Etat social actif*, qui poursuit la politique de réduction du coût du travail, mais qui vise également à réduire les dépenses de protection sociale en s'appuyant sur un traitement individualisé, plus incitatif et/ou plus contraignant, des bénéficiaires.

Après avoir défini ce concept ambivalent et polysémique de politiques d'activation, nous exposerons et discuterons les présupposés théoriques de ces politiques, en examinant notamment le modèle dit de flexicurité, qui se veut une alternative aux politiques d'activation, et en analysant les objectifs de ces politiques à travers une comparaison de la notion d'emploi convenable dans cinq pays européens. Enfin, nous étudierons les recherches sociologiques sur l'individualisation des politiques sociales. L'individualisation se trouve en effet au cœur des politiques d'activation des dépenses de protection sociale, à la fois dans les théories explicatives du chômage dont elles s'inspirent, et dans les dispositifs qu'elles mettent en œuvre, pour inciter ou contraindre les individus à s'adapter aux nouvelles normes d'emploi.

Les politiques d'activation des dépenses sociales marquent un changement de paradigme dans l'approche du chômage et de la pauvreté (Strobel, 2001).

Au centre de ce passage des politiques de protection sociale à des politiques d'activation des dépenses de protection sociale, figure la transformation du rôle de l'Etat, d'un *Etat Social* (Castel, 1995), porteur d'exigences de solidarité et d'affiliation sociale, mais aussi d'un compromis social et productif, à un *Etat social actif*. Par Etat social, on désigne « les quatre piliers que sont la protection sociale, les instruments de régulation du marché du travail (droit du travail, négociation collective...), les services publics et les politiques économiques de soutien à l'emploi et à la croissance »(Ramaux, 2006). Par Etat social actif, on désigne un Etat

qui fait de l'emploi l'objectif principal de la politique sociale (Cassiers et al, 2005), s'opposant à l'Etat-Providence, dont les dépenses dites passives sont sensées générer des effets pervers d'installation dans l'inactivité.

A l'origine de ce passage d'un Etat Social vers un Etat facilitateur du jeu du marché, on trouve notamment le basculement d'un régime keynésien de politique économique, associé au pacte fordiste, à un régime de « désinflation compétitive » qui suppose la maîtrise du coût du travail, l'abaissement de l'inflation et la réduction du déficit public (Cassiers et al, in Vielle et al, 2005). A travers l'importance grandissante du traitement économique du chômage, qui prend peu à peu le pas sur son traitement social, se joue le transfert d'une économie de la demande (agir sur les entreprises et favoriser le traitement social du chômage) vers une économie de l'offre (agir sur les chômeurs).

Les soubassements théoriques de ce changement de paradigme correspondent aux théories de la désincitation au travail, arguant des effets contre l'emploi des dispositifs de protection sociale et du salaire minimum, qui dissuaderaient les employeurs de recruter les personnes les moins qualifiées. La notion centrale des politiques d'activation devient alors celle des trappes à chômage, que les dispositifs d'activation ont pour fonction de prévenir et de combattre, à travers des logiques aussi bien incitative que punitive.

L'émergence des politiques d'activation en Europe à partir des années 90 marque également une approche différente de la période précédente : il ne s'agit plus tant de réduire le chômage mais d'élever le taux d'emploi et pour cela, d'inciter les personnes se tenant en marge à y entrer ou à s'y maintenir. Ainsi, la théorisation de l'Etat social actif fait écho à la politique européenne de l'emploi : la stratégie de Lisbonne s'était donnée pour objectif d'atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi de 70% (Cassiers et al, p.110).

Face à ces nouvelles politiques, deux types d'analyse sont mobilisées : une analyse privilégiant la différenciation des modèles nationaux et la possibilité d'existence d'un modèle continental plus équilibré, qui s'éloigne du workfare anglo-saxon, et une analyse plus critique d'un référentiel néo-libéral qui fait converger les modèles nationaux vers le workfare. D'autre part, l'analyse critique insiste sur les points aveugles des politiques d'activation, tant d'un point de vue théorique, que de leurs effets ou des objectifs réellement poursuivis. Nous souhaitons pour notre part mettre l'accent sur les éléments communs au workfare et au « soft workfare », qui se développent, dans les deux cas, aux dépens de la liberté de choix des individus. En nous appuyant sur le critère de l'emploi convenable, nous montrerons donc, à travers un tableau comparatif de la situation de cinq pays européens, les effets de convergence

vers un durcissement des critères de l'emploi acceptable que contiennent les politiques d'activation en Europe.

I. Les sources normatives et théoriques d'une individualisation du chômage

Les politiques d'activation participent d'un mouvement d'individualisation du chômage, dans le sens où leurs sources normatives empruntent aux théories de l'offre et du chômage volontaire.

A/ L'activation : une notion ambivalente et polysémique

L'activation est un mot-valise, d'inspiration néo-libérale, issu de la novlangue forgée par les instances internationales chargées de la régulation du marché. La première acception de l'activation, celle de diminuer les dépenses dites « passives » de protection sociale, est promue par l'OCDE, qui préconise dès 1997 dans un rapport intitulé « Making work pay », de limiter le niveau ou les conditions de perception de ces revenus de remplacement, et de mettre en place des mécanismes fiscaux incitatifs, afin de promouvoir une société plus « active » (Zadjela, 2009).

Les politiques d'activation visent à redéployer les dépenses publiques de prestations sociales (activation des dépenses de protection sociale) de façon à augmenter le taux d'emploi, en développant notamment les mesures d'intéressement au travail. L'activation désigne alors d'une part la restructuration des systèmes de protection sociale et d'imposition, pour réduire les dépenses sociales et inciter les inactifs à intégrer le marché du travail, d'autre part la flexibilisation des marchés du travail et la réduction du coût du travail pour inciter les entreprises à créer des emplois, l'ensemble formant un nouveau « cadre paradigmatique » qui inspire les débats publics dans la plupart des pays membres de l'OCDE, même si les spécificités nationales restent marquées quant aux programmes d'action (Barbier, 2006).

Dans cette acception large des politiques actives, on peut considérer l'activation comme un programme d'action systémique visant trois catégories d'interventions : sur les prestations, sur les individus (emplois subventionnés, formation professionnelle, contrôle) et sur les systèmes, à travers les politiques fiscales et sociales (crédit d'impôt, possibilité de cumul travail-prestations sociales).

Reprise de la typologie de l'OCDE, l'activation des dépenses d'assurance chômage distingue les dépenses d'indemnisation (système d'indemnisation des chômeurs, mesures de retraites

anticipées) qualifiées de passives, et les dépenses liées aux politiques d'emploi (dispositifs de formation ou de reclassement, aides à l'embauche par le biais de conventions de coopération, emploi subventionné, dépenses relatives au service public de l'emploi, mesures envers les jeunes) qualifiées d'actives (Tuchszirer et al, 1999). Ce partage promu par l'OCDE et repris par la SEE, constituant un critère de l'efficacité et de l'effort financier des différents Etats, apparaît ambigu : il correspond à un arbitraire comptable du champ des dépenses pour l'emploi, dans la mesure où les dépenses dites passives participent à l'amélioration de la qualité des ajustements sur le marché du travail (Dares, 2003).

Cette séparation semble avoir avant tout pour objectif d'établir une critique normative des politiques passives, car comme le souligne Barbier (2002), la mesure du degré de « passivité » ou d'« activité » des politiques à travers les ratios de l'OCDE est très grossière et souvent dénuée de sens, l'effet de soutien de la demande et donc d'amortissement des aléas conjoncturels n'étant pas pris en compte.

Si elle est susceptible de se diversifier en plusieurs formes sociétales distinctes, l'activation correspond donc à une « transformation idéologique profonde » (Barbier, 2008) car inspirée par une « vulgate » commune qui peut être caractérisée par trois éléments (Barbier, 2002) : la nécessaire limitation des dépenses publiques et le centrage des politiques sociales et d'emploi sur l'offre de travail, le ciblage des programmes sociaux sur les catégories les plus pauvres, l'augmentation par tous les moyens du taux d'emploi des personnes en âge de travailler, et l'abaissement par tous les moyens des coûts indirects du travail. Cette doctrine « présente une justification très générale et stylisée de l'activation, d'inspiration néo-libérale. Dans ce programme, l'emploi (l'activité professionnelle) est considéré comme la solution universelle » (Barbier, 2002). Au total, la nouveauté idéologique décrite par l'activation réside, selon le même auteur, dans le relatif consensus autour de ce nouveau cadre interprétatif qui « refaçonne l'équilibre entre les droits et les devoirs des citoyens et qui donne à certains instruments auparavant utilisés d'une manière différente la tâche de réduire le chômage, la pauvreté et les inégalités, d'augmenter les taux d'activité et la productivité du travail et de trouver des solutions à la crise que rencontrent depuis quelques temps les systèmes de protection sociale » (Barbier, 2006, p.32).

La notion apparaît dès lors fortement ambiguë : à la fois parce qu'elle renvoie à une aide plus vigoureuse et plus personnalisée apportée aux individus dans l'objectif d'un renforcement de leur autonomie, mais également à un contrôle plus étroit (Dares, 2003), à un souci d'efficacité de l'action publique mais également un objectif une réduction de la dépendance des bénéficiaires.

L'ambivalence de la notion fait qu'elle peut donner lieu à des politiques très différentes : plutôt orientées vers la sécurisation des parcours et des interventions visant à renforcer les « capacités » des individus à la mobilité et à l'adaptabilité (Bonvin et Moachon, 2005) et leur autonomie⁷⁰, ou au contraire possiblement marquées par des dérives autoritaires (Geffroy, 2002) et une nouvelle forme de contrôle social (Rosanvallon, 1995).

Balzani et al (2008) opposent ces deux types d'activations, social-démocrate et libérale. Ils soulignent que la conception libérale de l'activation défend plutôt une « activation des chômeurs », basée sur des incitations financières et/ou des mesures disciplinaires à destination des chômeurs ou des bénéficiaires de minima sociaux, tandis que dans le cas de l'activation social-démocrate, l'État assume la responsabilité de l'emploi en garantissant au chômeur un revenu et en s'efforçant de lui procurer une activité. Ces deux modèles donnent lieu à deux formes « fondamentalement opposées d'accompagnement des chômeurs » : « l'une qui est « quick-fix ; short-term », forme d'intermédiation minimale pour mettre/remettre les individus tels qu'ils sont sur le marché du travail; l'autre qui suppose un « investissement social » ou une version « human resources investment service » (Balzani et al, 2008, p.44).

L'activation recouvre en tout cas, et de manière centrale, une dimension contractuelle, qui vise à inciter les chômeurs à faire preuve de davantage de responsabilité à l'égard de leur propre insertion, et qui peut être présentée, selon le type de valeurs politiques mises en avant, comme un simple moyen de diminuer les dépenses de protection sociale, ou bien d'atteindre l'intégration sociale par la promotion de l'autonomie (Feltesse, 2005).

1. Augmenter le taux d'emploi

Les politiques d'activation, quelles que soient leurs déclinaisons nationales, promeuvent une augmentation du taux d'emploi. Cette priorité, affichée par l'OCDE en 1997, apparaît la même année dans la Stratégie Européenne de l'Emploi, lors du Sommet de Luxembourg : les États membres de l'Union européenne retiennent comme axe prioritaire commun pour les politiques de l'emploi nationales non pas un objectif de taux de chômage mais une cible de taux d'emploi. La stratégie de Lisbonne (2000) se donne pour objectif d'atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi de 70% (Vielle et al, 2005, p.110).

⁷⁰ Au sein des politiques sociales, c'est notamment le cas des politiques du handicap : la loi de janvier 2002 reconnaît le droit des usagers des établissements à prendre part à la définition de leur projet d'accueil, tandis que la loi de février 2005 reconnaît le droit aux personnes handicapées de définir elles-mêmes leur projet (Vidal-Naquet, 2009)

Comme le soulignent plusieurs auteurs (Zadjela, 2009, Salais, 2004), ce changement d'objectif des politiques de l'emploi n'est pas neutre. En mettant l'accent sur le taux d'emploi, on substitue à la lutte contre le chômage, une volonté de réduire le non-emploi, et donc à la fois le chômage et l'inactivité. Alors que l'objectif de réduire le chômage suppose seulement la mise en emploi des chômeurs, l'objectif d'élever le taux d'emploi implique en outre de pousser les personnes se tenant en marge du marché du travail – femmes, travailleurs en âge de prépension – à y entrer ou à s'y maintenir (Vielle et al, 2005).

Dès lors, la logique d'activation s'étend aux prestations sociales dans leur ensemble : il s'agit de réexaminer toutes les situations où les bénéficiaires de revenus sociaux ne seraient pas incitées à prendre ou reprendre un emploi et de rendre le système de prestations et de prélèvements dans son ensemble plus « favorable à l'emploi ».

Face à cette priorité d'augmenter le taux d'emploi, la qualité de l'emploi apparaît secondaire, même si elle figure dans les préconisations de la SEE⁷¹. L'objectif de qualité de l'emploi est absent des quatre piliers de l'OCDE : en 2005, le rapport *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* mettait en avant les risques de trappes à pauvreté que ces politiques risquaient d'engendrer. Mais cette crainte n'apparaît plus explicitement dans le rapport de 2006 (Zadjela, 2009).

2. La focalisation sur l'offre de travail

Une autre caractéristique des politiques d'activation est qu'elle encouragent, à des degrés variables, des actions ciblées sur l'offre de travail, i.e. les chômeurs, plutôt que sur la demande, i.e. les entreprises, le chômage étant analysé comme le résultat d'un manque d'offre de travail, dont la représentation est fondée exclusivement sur la comparaison des gains monétaires (Strobel, 2001, Barbier, 2002, Méda, 2009).

Zadjela (2009) montre qu'en 2006, la nouvelle stratégie de l'OCDE s'est resserrée davantage autour de l'offre de travail par rapport à ses prescriptions de 1994 ; en effet, bien que les prescriptions de 1994 soient reprises pour l'essentiel, la hiérarchie implicite a changé : les recommandations concernant l'offre de travail apparaissent prioritaires et sont beaucoup plus détaillées⁷². Ainsi, le rapport préconise d'étendre aux inactifs les mesures d'activation et

⁷¹ Le Conseil Européen de Lisbonne (2000) affiche l'ambition de "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde" (Vielle et al, 2005)

⁷² Le 1er pilier concerne les recommandations relatives à l'offre de travail, le 2ème est de supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi, le 3ème pilier porte sur la demande de travail et le 4ème sur les autres types d'actions de l'offre visant à développer les qualifications et les compétences des travailleurs (Zadjela, 2009)

d'incitation destinées en 1994 aux chômeurs (accompagnement et réformes des prestations de manière à maintenir les incitations financières à la reprise d'emploi).

Le vieillissement démographique est invoqué pour justifier la non-soutenabilité du système de protection sociale à moins d'accroître le niveau de l'emploi. Il faut donc puiser la main-d'œuvre dans tous les gisements disponibles, en particulier parmi les seniors et les femmes. Doit être également remise en cause l'incapacité à travailler de certains bénéficiaires des prestations sociales. Le rapport préconise donc de développer des mesures adaptées au public concerné : pour les femmes, cela suppose de « favoriser la mise en place de dispositifs favorables à la famille » et pour les bénéficiaires de minima sociaux, de renforcer les contrôles permettant d'identifier les personnes réellement dans l'incapacité de travailler.

B/ Les sources théoriques de l'activation

La notion de trappe d'inactivité apparaît centrale dans les théories qui sous-tendent les politiques d'activation : la théorie de l'offre de travail définit le chômage et l'inactivité comme des situations dans lesquelles des personnes refusent de travailler au niveau de salaire courant, lorsque l'indemnisation ou le coût du travail exercent un effet désincitatif sur le retour à l'emploi. Il s'agit alors non seulement de maintenir ou développer un écart suffisant entre les revenus issus du travail et les revenus tirés des assurances chômage ou d'autres prestations sociales, mais aussi de décourager la passivité des personnes qui ne sont pas en emploi en exigeant des compensations ou en développant les mesures de contrôle (Giraud, 2007).

1. La théorisation de « l'Etat Social actif » européen

La théorisation d'un « Etat Social Actif » européen a accompagné le mouvement de diffusion du « nouveau cadre interprétatif » des politiques d'activation promu par l'OCDE, puis par la Stratégie Européenne de l'Emploi (Barbier 2006). Cette théorisation est organisée par trois groupes d'acteurs (Méda, 2009) : les économistes de l'offre, qui contribuent à la diffusion des théories de la désincitation, l'OCDE, qui promeut un surcroît de flexibilité et d'adaptation (démantèlement de la législation protectrice de l'emploi, abaissement des taxes, modernisation des systèmes de protection sociale) et un surcroît d'investissement dans les

politiques actives (transitions rapides, matching adapté), et enfin les sociologues ou universitaires proches du pouvoir.

Parmi ceux-ci, les travaux d'Anthony Giddens⁷³ sur l'Etat positif et la nécessité de substituer de « nouvelles sécurités » aux anciennes sécurités devenues des « pièges », contribuent à construire un pont entre théorie et pratique. Ses idées inspireront directement le New Deal britannique. Elles seront également promues et mises en œuvre en Belgique par le gouvernement « arc-en-ciel » libéral-socialiste-écologiste, dont Franck Vandebroucke, ministre socialiste des Affaires sociales, est une figure marquante. Celui-ci a consacré de nombreux écrits à l'Etat Social Actif, dont le projet est formulé lors de la formation du gouvernement de coalition en 1999 (Vielle et al, 2005). Vandebroucke, comme Giddens, met l'accent sur les effets pervers de l'ancien modèle d'Etat-Providence, qui connaît une triple crise : une crise de financement, une crise d'efficacité à résoudre le chômage et l'exclusion sociale, et une crise de légitimité d'un Etat vu comme une machine à indemniser, qui ne serait pas suffisamment basé sur une logique de répartition équitable entre droits et devoirs, et donc susceptible d'être remis en cause par les inclus du système.

L'Etat social actif (ESA) s'oppose à l'Etat-Providence dont est il est sensé éviter les effets pervers. Il s'appuie, comme l'Etat-Providence, sur un objectif d'intégration sociale, mais également sur des objectifs économiques qui convergent avec ceux du marché dominé par la finance (Cassiers et al, 2005). L'ESA fait de l'emploi l'objectif principal de la politique sociale. Comme le soulignent Cassiers et al (2005), ce point constitue un changement de paradigme important car dans ce cadre, les politiques publiques « ne viseraient plus tant à réduire le chômage qu'à élever le taux d'emploi ». Les auteurs montrent également que le discours de l'ESA présente de fortes similitudes avec le discours qui sous-tendait les politiques de désinflation compétitive : sur les objectifs de désinflation et de modération salariale, mais aussi sur une interprétation du chômage issue des théories de l'offre.

La théorisation de l'Etat social actif fait donc écho à la politique européenne de l'emploi : la stratégie de Lisbonne se donne pour objectif d'atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi de 70% (Vielle et al, 2005, p.110). C'est d'ailleurs à l'occasion du sommet de Lisbonne que la notion d'ESA a fait pour la première fois son apparition officielle dans le lexique communautaire.

La méthode pour parvenir à l'augmentation du taux d'emploi repose sur l'activation de la politique sociale, promue par l'OCDE et conçue dans une double dimension : l'activation des

⁷³ Giddens Anthony, Blair Tony, La Troisième voie, le renouveau de la social-démocratie, Seuil, 2002 ; Giddens Anthony, Les conséquences de la modernité, L'Harmattan, 2000

individus à travers de nouveaux dispositifs de gouvernance rompant avec les politiques « passives » d'indemnisation, et l'activation des institutions fiscales (impôt négatif) et de sécurité sociale (abattement des cotisations patronales de sécurité sociale).

2. Les « trappes » : la théorie de la désincitation, action rationnelle et risque moral

Les théories de la désincitation au travail arguent des effets dissuasifs contre l'emploi des dispositifs de protection sociale vis-à-vis des chômeurs, et du salaire minimum, qui dissuaderait les employeurs de recruter les personnes les moins qualifiées. Dans les deux cas, la théorie néo-classique dominante pose que ce sont les structures exogènes, extérieures au marché du travail, telles que les mesures de protection sociale ou le salaire minimum, qui sont considérées comme perturbant son fonctionnement, et plaide donc pour le démantèlement de ces structures (Ramaux, 2006).

Cadre explicatif du caractère désincitatif de l'indemnisation du chômage, le phénomène de trappe « résulte de l'approche économique traditionnelle de l'offre de travail qui considère le travail comme un bien ne procurant qu'une satisfaction indirecte. Les individus prennent un plaisir direct au loisir, mais travailler est pénible et a comme seul intérêt de procurer un revenu, permettant un autre plaisir : la consommation. L'offre de travail se réduit à un arbitrage entre consommation et loisir, et la décision de travailler résulte finalement d'un calcul coûts/avantages » (Zadjela, 2001).

Le modèle de base est issu de la théorie de l'action rationnelle (Strobel, 2001) qui identifie deux effets contraires : un effet de substitution (la hausse du taux de salaire entraîne une utilité relative accrue de l'heure de travail par rapport aux autres biens, d'où une incitation à travailler plus, à substituer du travail au loisir) et un effet de revenu (l'augmentation du revenu réel global se traduit par une réduction de l'offre de travail pour consommer plus de loisirs). Strobel (2001) note que ce modèle suppose de multiples conditions : outre la rationalité économique de l'acteur, une transparence des marchés et une information parfaite, une mobilité totale, et l'absence de chômage autre que volontaire, or la plupart des études économiques et sociologiques montrent que de telles conditions ne sont pas réunies dans les faits.

En prolongement de la théorie de l'action rationnelle, la notion d'aléa moral (*Moral hazard*), développée dans la théorie néo-classique de l'équilibre général du marché et de la rationalité des agents économiques⁷⁴ (Arrow, Debreu, 1954), est mobilisée par les tenants du néo-

⁷⁴ Arrow K., Debreu G., Existence of an equilibrium for a competitive economy, 1954, *Econometrica*

libéralisme (Cingolani, 2008) : l'aléa moral correspond aux décisions humaines déviantes contre lesquelles un système financier essaie de se prémunir. Dans le domaine de l'indemnisation du chômage, le risque moral apparaît lorsqu'un dispositif de protection sociale entraîne des rapports de dépendance ou lorsqu'il est détourné par des individus à des fins personnelles.

Plusieurs auteurs (Strobel, 2001, Méda, 2009, Vielle et al, 2005) soulignent le rôle important de certains courants de l'économie néo-classique dans la construction théorique et politique des trappes. En France, c'est vers la fin des années 80 qu'émergent les travaux centrés sur les «comportements» d'activité ou de non-activité des individus, leur « offre » de travail dans les revues et publications académiques. Ils se fondent sur le modèle de l'action rationnelle, modèle comportemental théorique simple et universel, celui d'un *homo œconomicus*, rationnel, maximisant son utilité sous certaines contraintes. Strobel (2001) explique l'attractivité de ces théories pour les politiques sociales par plusieurs raisons : une vision technicisée requérant des modèles d'action aisément formalisables, la croissance tendancielle des budgets sociaux et la montée corrélative des préoccupations budgétaires, le développement de la statistique sociale « permettant une empirie à moindres frais, combinant traitement des données et formalisation mathématique; la force prédictive des modèles ainsi établis deviennent alors des ressources de choix pour les décideurs publics » (Strobel, 2001, p.166).

Les travaux des économistes de l'offre mettent en évidence que certains allocataires n'ont aucun gain financier à prendre un emploi précaire ou à temps partiel rémunéré au SMIC. L'allocataire ne perd pas seulement le bénéfice du RMI, mais perd également des prestations associées à son statut (actions sociales locales, majoration du montant de l'allocation dès le premier enfant, dettes suspendues...). Deux articles de Guy Laroque et Bernard Salanié (2000) suscitent d'importants débats car ils regroupent le chômage et l'inactivité sous le terme de non-emploi : ce rapprochement conduit à considérer les inactifs comme des chômeurs volontaires potentiels puisque les deux comportements résultent de la même comparaison entre les gains à travailler et à ne pas travailler (Strobel, 2001, Guillemot et al, 2002). Un premier lien entre les travaux des économistes de l'offre et les politiques sociales est fait en 2000 : le rapport Pisani-Ferry reprend les analyses de Laroque et Salanié (2000) en soulignant que 1,3 million de personnes travaillent en France pour moins 550 € par mois, ce qui n'est pas loin des seuils de revenus ouvrant droit aux minima sociaux (Pisani-Ferry, 2000). Il propose de mettre en place un impôt négatif complétant le revenu des

travailleurs les plus mal rémunérés par une somme forfaitaire de 290 €, qui ferait vraiment la différence entre l'emploi, et le RMI ou l'ASS.

3. Les théories de la justice comme base d'une nouvelle éthique de la citoyenneté

Outre leur inspiration issue essentiellement des théories économiques néo-classiques, les politiques d'activation mobilisent également des conceptions liées aux théories de la justice, l'activation pouvant être vue comme une nouvelle « éthique de la citoyenneté » (Barbier, 2006). Là encore, comme pour la définition de l'activation et des politiques diverses qu'elle peut recouvrir, celle-ci renvoie à des conceptions potentiellement opposées.

L'activation peut ainsi correspondre à une nouvelle acception de la justice sociale qui prend en compte la responsabilité sociale et l'autonomie individuelles, à travers le concept d'équité. Dans une lecture empruntée aux concepts de Sen⁷⁵, en opposition à l'inertie des politiques sociales traditionnelles et à l'universalité inconditionnelle du droit social qui empêche toute évolution vers des actions individualisées, l'équité et l'approche par les capacités renvoie à la liberté réelle, la liberté processuelle des personnes concernées en ancrant la sécurisation des parcours dans le développement d'organisations capacitantes et dans un cadre institutionnel leur permettant la prise de risque et de responsabilité (Bonvin et al, 2011, Conter et Oriane, 2011).

A l'opposé, une autre conception de la justice est sous-jacente dans le rapport Pisani-Ferry (2000) : devant la croissance des budgets sociaux et dans l'optique du Making work pay, le rapport met en exergue l'injustice que ceux qui ne travaillent pas disposent presque des mêmes ressources que ceux qui travaillent, et d'un point de vue moral, condamne l'oisiveté à l'encontre des personnes bénéficiaires des dépenses publiques (Pisani-Ferry, 2000).

Du point de vue des sources théoriques, Dang et Zadjela (2009) montrent que la base d'information et de jugement qui sous-tend les politiques d'activation repose sur une conception de l'individu qu'on pourrait relier aux analyses de Rawls et de Dworkin, dont les travaux s'inscrivent dans des théories libérales et égalitaristes de la justice. En effet, la référence théorique implicite de ces politiques renvoie à la vision d'un individu rationnel, arbitrant entre ses préférences pour le travail et le loisir.

Or, dans la théorie de Rawls, est valorisée une conception de la justice qui exige que les biens

⁷⁵ Sen Amartya, Why health equity ?, Health economics, John Wiley and sons, Ltd, vol 11 (8), p.659-666

premiers sociaux soient distribués équitablement par la société, mais qui suppose également que les individus sont responsables de leurs préférences, leurs goûts et leurs objectifs personnels. Ils sont dotés d'une capacité de réflexion autonome et chacun trouve sa liberté dans sa capacité à s'auto-contraindre et à réviser ses préférences ou ses projets de vie (Rawls, 1995).

Dans le prolongement de ses travaux, Dworkin bâtit une théorie libérale de l'égalité qui défend explicitement l'idée que le sort de chacun devrait être fonction de ses choix de vie, et non de circonstances arbitraires. Dworkin fait une distinction entre ce qui relève ou non de la responsabilité individuelle : la redistribution *ex post* des ressources⁷⁶ par la société peut porter sur les « circonstances » (*circumstances*) d'une personne, c'est-à-dire ses dotations sociales et naturelles ou encore l'ensemble de ses ressources externes (par exemple, les biens, les revenus) et internes (les aptitudes naturelles), mais ne doit pas porter sur ses préférences ou aspirations (*ambitions*). Ainsi, comme le relève Dang et Zadjela, « contrairement aux dotations, les préférences, les goûts et les aspirations relèvent de la responsabilité individuelle. Autrement dit, après une distribution équitable des ressources, des inégalités importantes entre les personnes sont légitimes et tolérées, dès lors qu'elles reflètent leur choix entre le loisir et le travail, entre la consommation et l'épargne ou encore leur goût pour le risque ». Plus précisément, prenant pour exemple l'indemnisation du chômage, Dworkin expose qu'il est inconcevable d'instaurer un système d'assurance-chômage qui indemniserait les demandeurs d'emploi de la même façon sans chercher à savoir s'ils sont engagés dans une recherche active d'emploi ou s'ils n'ont pas refusé de travailler. Les pouvoirs publics doivent compenser uniquement les caractéristiques qui ne relèvent pas de la responsabilité des individus⁷⁷. Il préconise une politique de revalorisation du travail, une politique active d'aide au retour à l'emploi, qui stipule à long terme les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi et de l'État, et réaffirme en 2002 l'idée selon laquelle un régime d'aide sociale pertinent devrait lier l'obligation de travailler au versement des prestations, pour laquelle aucune définition de l'emploi convenable n'est donnée par Dworkin.

Ces théories de la justice proches des conceptions implicites des politiques d'activation mettent au centre les questions de liberté individuelle : dans la société juste de Rawls, les libertés fondamentales que constituent notamment la propriété personnelle et la protection

⁷⁶ La procédure d'assurance "sous voile d'ignorance" est un double mécanisme fictif qui autorise les individus à connaître leurs goûts, leurs conceptions de la vie bonne, leurs projets et leurs talents mais exige d'eux qu'ils ignorent comment le marché va valoriser ces différents talents.

⁷⁷ Dworkin R., *Sovereign Virtue : the theory and practice of equality*, Cambridge, MA : Harvard University Press 2000, in Dang, Zadjela, 2009

contre la dépossession arbitraire, sont supérieures à l'égalité des chances. Les inégalités sociales et économiques sont possibles à condition qu'elles soient organisées à l'avantage de chacun et notamment des plus démunis (Geffroy, 2002).

On retrouve donc dans la théorie de Rawls la notion de l'aléa moral présente de façon sous-jacente dans les politiques d'activation, selon laquelle un système ne peut couvrir les risques pris par un individu au titre de ses préférences : le risque n'est pas systématiquement socialisé mais peut être individualisé. Rawls introduit également l'idée d'une possible injustice si après distribution des ressources par la société, on procédait à une redistribution des gains entre ceux qui entre ceux qui auraient pris des bons risques et ceux qui auraient pris des risques hasardeux : « *On suppose qu'ils [les citoyens] ont ajusté leurs préférences et leurs aversions, quelles qu'elles soient, pendant leur vie en fonction du revenu, de la richesse et de la position qu'ils peuvent raisonnablement espérer obtenir. On considère alors comme injuste que certains aient moins maintenant afin d'éviter à d'autres les conséquences de leur manque de prévoyance et de discipline (...). Nous devons supposer que les citoyens peuvent orienter et réviser leurs fins et leurs préférences à la lumière de ce qu'ils espèrent en matière de biens premiers* » (Rawls, 1995, p. 229 in Dang, Zadjela, 2009, p.337). Cette conception de la liberté réelle indexée sur les préférences est confirmée par l'exemple des « surfeurs ». En réponse à aux objections de Musgrave et Van Parijs (1996), Rawls précise que les surfeurs qui passent leurs journées sur les plages de Malibu ne pourront prétendre à des transferts publics : si on verse à Lazy (le surfeur) une allocation universelle, on limite la capacité de Crazy (le travailleur) ; pour Rawls, le fait d'incorporer les loisirs aux biens premiers aux côtés des revenus rend impossible la justification d'une allocation (Geffroy, 2002). Comme le remarquent Dang et Zadjela (2009), il n'est pas neutre dans l'exemple des surfeurs de Malibu de prendre l'existence d'une rémunération comme critère permettant de distinguer le loisir de la contribution à la coopération sociale.

4. Les présupposés anthropologiques : le modèle managérial de l'entreprise de soi

Parmi les critères auxquels doit se conformer le bénéficiaire dans le cadre des politiques d'activation, figure l'autonomie personnelle comme but à atteindre (Boismenu et al, 2003). Cet horizon n'est pas sans rappeler le principe central des théories libertaristes de la justice, celui de la place accordée à l'individu et à ses préférences, mais aussi le modèle managérial d'entreprise de soi, intégrant les spécificités et l'idéologie de

l'entreprise (dynamisme, faculté d'adaptation, ingéniosité, motivation, ouverture d'esprit, souplesse, flexibilité, sens de l'initiative, vitesse d'exécution, recul par rapport aux situations) qui a imprégné successivement les politiques d'insertion puis d'activation.

Périlleux (2005) montre un processus de convergence entre le discours libéral et le discours des politiques d'activation qui reposent sur ce même socle idéologique commun dans la mobilisation du concept d'employabilité par l'Etat social (*enterprising government*) et par l'idéologie managériale (*entreprising self*), entendue comme un « ensemble de croyances et de justifications susceptibles de susciter l'adhésion à une action collective » (Périlleux, 2005, p.303).

Toutefois, l'autonomie individuelle, dans le contexte des politiques publiques, renvoie non pas à une autonomie réelle mais à des critères d'employabilité, c'est-à-dire à la conformité des compétences individuelles aux besoins supposés du marché du travail, que l'individu est « libre » de développer. La capacité d'être actif, mobile, prudent, devient, dans le cadre d'une politique d'activation, un devoir moral qui s'impose à tous, et singulièrement aux catégories les plus démunies, qui possèdent le moins de ressources pour les mettre en œuvre. C'est le paradoxe que relève Pierru (2008), pour qui « les injonctions institutionnelles pressantes adressées aux chômeurs pour restaurer « leur employabilité » s'indexent implicitement sur les aptitudes et les compétences sociales des classes moyennes, ainsi transformées en étalon informel » (Pierru, 2008, p.220). Zunigo (2010) fait le même constat à propos de la notion de projet pour l'insertion des jeunes, très présente dans les dispositifs d'insertion des missions locales, qui s'avère conforme aux représentations des classes moyennes.

Ces politiques d'« autocontrainte des individus » semblent s'inscrire dans une nouvelle étape du processus de civilisation fondé sur l'individualisation et la procéduralisation des normes décrit par Norbert Elias, comme l'analysent Oriane et Conter (2007), dans un « phénomène similaire d'autocontrôle à grande échelle, œuvrant à l'intériorisation de normes et de contraintes sociales ». L'employabilité ou technique d'entreprise de soi renvoie alors à un « travail sur soi à temps plein et à durée indéterminée ». Envisagé dans cette perspective, l'enjeu des politiques d'activation réside dans l'inculcation d'un « habitus entrepreneurial » (Mauger, 2001, Wacquant, 2004), c'est-à-dire un habitus flexible, responsable, autonome, pour lequel l'individu est sommé de devenir « entrepreneur de soi-même ». Périlleux (2005) dénonce ainsi le risque totalitaire d'une « idéologie de la mobilisation infinie » lorsque la thématique de l'employabilité est associée à celle de l'entreprise de soi, comme c'est le cas dans le cadre des politiques d'activation.

C/ Un changement de paradigme de l'Etat social

Le développement de la théorie de l'offre est porteur de nouvelles explications du chômage et constitue en ce sens une « désobjectivation » de la catégorie de chômage (Gautié, 2002), au sens d'une inversion historique du processus qui avait débouché sur l'invention du chômage, basé sur la figure du chômeur comme entité abstraite macrosociale. Ce changement de paradigme implique aussi un nouveau rôle pour l'Etat social.

1. Politiques de l'offre et déconstruction du chômage

Comme on l'a vu, les politiques d'activation sont majoritairement centrées sur l'offre de travail plutôt que sur la demande (Strobel, 2001, Barbier, 2002, Méda, 2009) et s'inspirent en cela de la théorie de l'offre. La théorie de l'offre fait converger l'analyse du chômage vers deux causes : une insuffisance de la demande de travail des entreprises découlant d'un coût du travail trop élevé, et une insuffisance de l'offre de travail des chômeurs, liée aux effets pervers engendrés par les systèmes de protection sociale (Strobel, 2001). Le chômage ne s'explique plus par une insuffisance de la demande mais par une inadaptation de l'offre, des salaires trop élevés, le refus des salariés d'accepter des emplois à des salaires qu'ils considèrent insuffisants (Méda, 2009). D'abord pensé en termes de désajustement qualification/besoins de main-d'œuvre, le chômage est analysé dans les années 90, en termes de manque de flexibilité des salariés et de coût du travail (Ramaux, 2006).

Ce nouveau modèle, qui tend à gommer une représentation collective du chômage (Dubois, 2007, Gélot et al, 2002) participe à la fragilisation de la catégorie (Demazière, 2003), voire à sa disparition en tant que catégorie collectivement pertinente de perception, de connaissance et d'action sur les réalités de l'emploi (Salais, 2004).

L'évolution de la perception du chômage entraîne un changement de la perception du chômeur, qui n'est plus seulement celui qui est privé d'emploi, mais celui qui accepte de signer un contrat engageant sa responsabilité et son indemnisation dans sa recherche d'emploi (Gélot et al, 2002). Couplé à l'individualisation de l'action publique qui a débuté dès les années 80, cette perception s'est diffusée au sein du service public de l'emploi, comme le

montrent les travaux de Demazière (1992) sur l'activité des agents de l'ANPE où les agents construisent des catégories indigènes à propos des chômeurs de longue durée⁷⁸.

Dès lors, les politiques d'activation marquent un changement de paradigme de l'Etat social, réorientant ses champs d'intervention, ses publics et ses modes de financement.

2. Des politiques d'emploi vers des politiques d'employabilité

Les politiques d'activation réorientent le champ d'intervention de « l'Etat social », selon l'expression de Castel (1995). L'Etat social étant entendu comme un Etat porteur d'exigences de solidarité et d'affiliation sociale, mais aussi d'un compromis social et productif (Salais et al, 1986).

Dans son ouvrage *Les métamorphoses de la question sociale*, Robert Castel montre comment la question sociale s'est cristallisée autour de la société salariale, qui s'est construite avec et grâce au développement de l'Etat social. A partir des années 1880, souvent contre les syndicats ouvriers, l'Etat impose un certain nombre de garanties face aux accidents du travail, chômage, maladie, cessation d'activité, jusqu'à la création de la sécurité sociale couvrant les risques face auxquels l'individu seul ne peut se prémunir. Dans les années 60, la société salariale est confortée par des politiques sociales d'intégration.

A partir des années 80, l'ébranlement de la société salariale passe par la fin de la promotion du salariat protégé et la fragilisation du compromis fordiste d'après-guerre, qui portait sur l'acceptation de nouvelles normes de production en échange d'une protection sociale accrue (Salais et al, 1986). L'augmentation massive du nombre de chômeurs depuis le début des années 1970, l'extension des contrats à durée déterminée, à temps partiel ou atypiques (intérim) et des situations précaires (instabilité professionnelle et chômage récurrent) contribue à l'effritement de la société salariale. Dès lors, le travail n'assure plus son rôle de support d'affiliation comme base de la structure sociale, qui permettait la mobilisation de supports relationnels solides.

D'autre part, l'administration du social devient de moins en moins collective et de plus en plus individualisée, mettant fin à la recherche d'une homogénéisation de la société. Alors que dans les décennies qui avaient suivi la création de la Sécurité sociale en 1945, la protection sociale avait contribué à construire tout un ensemble de protections attachées au statut

⁷⁸ Ces catégorisations sont d'ailleurs très proches des premières catégorisations établies par l'Office du travail (cf Chapitre 1, Daniel, Tuchsirer, 1999, p.46) en 1895, encore fortement marquées par les principes du traitement assistantiel, reposant sur la discrétionarité et le jugement individuel, à partir de critères articulés autour du mérite.

salarial, les tendances de ces vingt dernières années, si elles ne vont pas explicitement à l'encontre de ce mouvement, ont clairement stoppé sa progression (Concialdi, 2002).

L'« insécurité sociale » (Castel, 2003), résultat du cumul du chômage de masse et de l'affaiblissement des protections sociales attachées au statut salarial, entraîne des risques de désaffiliation, qui conjugue absence de travail et isolement social. Or, la propriété de soi suppose la propriété sociale et, en premier lieu, celle des droits sociaux (Pierru, 2008). La crise de l'intégration, issue des métamorphoses de la société salariale, consacre le langage de l'insertion et les catégories de « l'handicapologie » pour ceux que les mutations économiques ont « invalidés » (Castel, 1995). L'injonction d'autonomie dont sont porteuses les politiques d'intégration, repose, comme le souligne Robert Castel, sur un « individualisme négatif » qui s'adresse à des individus désaffiliés, dépossédés des supports de la propriété privée comme de la propriété sociale, contraints de subir leur rapport au monde.

« Un régime libéral de politique d'emploi »

Les politiques d'activation illustrent le glissement des *politiques d'emploi*, basées sur la solidarité, la redistribution et le développement d'instruments macro-économiques de soutien à la croissance, vers des *politiques d'employabilité* (Orianne, Conter, 2007), basées sur la responsabilité individuelle, la réciprocité et une « solidarité-cadre » (Burgi, 2009). Aux notions de solidarité, conçue comme une valeur fondatrice du pacte social démocratique et d'égalité, se substituent celles de cohésion sociale et d'équité (Burgi, 2009). Solidarité et égalité sont réinterprétées pour légitimer la structuration d'un socle assistanciel.

Cette substitution des politiques d'emploi par des politiques d'employabilité constitue un véritable changement de paradigme de l'Etat social, l'orientant vers un « régime libéral de politique d'emploi » (Gautié, 2002).

Ce changement est perceptible du point de vue du traitement du chômage : tandis que les politiques d'emploi visaient un retrait de certaines catégories d'actifs du marché (notamment les seniors), les politiques d'employabilité, à l'inverse, visent une extension des catégories d'actifs de manière à augmenter notablement le taux d'emploi⁷⁹. A ce titre, il est significatif que les politiques d'activation encouragent davantage les mesures pour augmenter le taux d'activité que celles en faveur de l'emploi subventionné (Feltesse, 2005).

⁷⁹ En France, le taux d'emploi était en 2008 de 38% alors que la moyenne européenne est de 46% (Rousseau, 2009)

De manière plus globale, ce déplacement touche l'ensemble des dispositifs de protection sociale : on assiste, à partir des années 70, à une « déconstruction en règle de l'ensemble des dispositifs mis en place par les Etats-Providence » (Méda, 2009, p.763). Si les années 60 sont marquées par une forte intégration entre les politiques sociales et économiques, les années 70 et 80 sont plutôt celles de l'abandon de la « politique intégrée de sécurité », qui associe trois types d'interventions : des politiques garantissant le plein-emploi, des politiques de protections sociales et de droit du travail (Méda, 2009). A l'origine de cet abandon, la fin de l'adhésion à la politique économique keynésienne, accusée d'entraîner, face à l'internationalisation des échanges, le déficit de la balance commerciale, l'inflation et le déficit budgétaire.

Les analyses de Vielle et al (2005), inspirées de l'Ecole de la régulation, rejoignent ce constat d'un changement de paradigme dans le champ des politiques sociales, où l'Etat a moins vocation à intervenir directement comme régulateur que comme « facilitateur » du jeu du marché. Les auteurs soulignent la continuité qui existe entre le discours porté par les politiques d'activation et le discours libéral dominant depuis vingt ans dont les présupposés communs sont « l'adhésion à la globalisation financière et au nouveau régime de concurrence qu'elle engendre, la mise hors jeu des politiques keynésiennes, la surestimation des politiques structurelles du marché du travail » (Vielle et al, 2005, p.116). Ils montrent que la globalisation financière apparaît comme la composante dominante d'un mode de régulation. L'existence d'un système international financiarisé engendre une convergence internationale vers des politiques néo-libérales, car ces politiques répondent aux attentes des acteurs financiers.

Il en résulte une « altération de la relation Etat-économie » (Vielle et al, *ibid.*, p.105), un basculement d'un régime keynésien de politique économique (les politiques de soutien de la demande étant présumées incapables de résoudre un chômage de nature structurelle) vers un régime de « désinflation compétitive », qui suppose la maîtrise du coût du travail, l'abaissement de l'inflation et la réduction du déficit public. Ainsi l'Etat n'a plus la responsabilité directe de la croissance mais s'engage pour maintenir un « cadre global favorable », ce qu'analyse N. Burgi en termes de « solidarité-cadre », « se limitant à définir et imposer des règles du jeu permettant de renvoyer à la sphère du privé et à l'individu la responsabilité de lui donner quelque substance » (Burgi, 2006, p.224).

3. La fiscalisation du risque chômage

Tout au long du 20^{ème} siècle, avec l'expansion de l'Etat social, s'est construit un modèle européen continental bismarckien, socio-professionnel (Borgetto, 2007) dans lequel le financement de la protection sociale s'appuyait sur l'activité professionnelle. Face à l'installation dans un chômage de masse, les limites de ce système, qui s'adressait en priorité aux personnes inscrites dans le salariat et laissait de côté certains risques ou certaines charges, sont apparues dès les années 80, avec la balkanisation de la gestion de l'indemnisation et l'exclusion vers le RMI des chômeurs sans droits indemnitaires (Tuchszirer et al, 1999). D'où le quasi-doublement de l'impôt dans le financement du système, dont la part est passée de 16,7% en 1990 à 30,4% en 2002 (Lafore, 2007).

Aujourd'hui, le glissement des cotisations sociales vers des ressources d'origine fiscale remet en cause ce modèle et le fait davantage tirer vers le modèle libéral, dans lequel coexistent l'assurance d'entreprise ou la prévoyance privée pour les catégories les mieux intégrées et l'aide sociale pour les plus démunis. Ce glissement donne aussi plus de pouvoir à l'Etat sur les conditions d'attribution des prestations versées : le régime de conditionnalité s'inscrit dans ce déplacement d'un système assurantiel (où le fait de cotiser ouvre un droit inconditionnel) à un système assistantiel (où le versement des prestations est soumis à un jugement discrétionnaire). Les modes de gestion du non-emploi s'organisent désormais autour d'un individualisme juridique basé sur une responsabilité individuelle, au détriment de toute vision d'ensemble assumant une responsabilité collective à l'égard des risques sociaux⁸⁰.

Comme le rappelle Lafore (2007), la logique originare de la protection sociale est une logique duelle. Elle est fondée sur une partition centrale entre capacité au travail et obligation de travailler pour le plus grand nombre rattaché à l'activité professionnelle, et incapacité et dispense de dette sociale assignés dans des statuts d'assistance (création de prestations non contributives de Sécurité sociale) pour les personnes légitimement incapables au travail ou dispensées de la dette de travail (femmes en charge d'enfants). Le modèle assurantiel s'est développé au 20^{ème} siècle sur une conception de la perte d'emploi conçue comme un risque statistique (cf chapitre 1). La protection sociale est envisagée sous l'angle d'une solidarité de participation reposant sur le travail salarié ; elle s'éloigne donc du modèle libéral, fondé sur la dichotomie entre prévoyance privée et aide minimale, mais aussi du modèle beveridgien, universel, pour lequel la protection est fondée essentiellement sur la qualité de citoyen. Comme le note Lafore, ce droit résultant d'une cotisation des salariés apparaît plus sûr et

⁸⁰ Borgetto Michel et Lafore Robert, l'Etat Providence, le droit social et la responsabilité, Lien social et politiques, n°46, 2001, p.31-42

incontestable que le droit conféré par un système de solidarité fiscalisée, chacun pouvant dire aux organismes prestataires : « j'ai payé donc j'ai droit ».

Cette recomposition de la protection sociale a abouti à la création d'un « espace institutionnel intermédiaire et autonome » (Lafore, 2007, p.32) : si la part des cotisations assises sur le travail reste majoritaire, représentant 2/3 des ressources, l'augmentation des nouvelles prestations financées par l'impôt (perte d'autonomie des personnes âgées, handicap) et le financement des contrats aidés par l'impôt revient à faire supporter in fine par le citoyen le poids des exonérations et réductions consenties aux employeurs.

Cette évolution est par ailleurs favorisée par les dynamiques de recomposition de l'élite de la protection sociale française partageant un « référentiel d'action commun »⁸¹ basé sur le renforcement du pilotage de l'Etat et le ciblage des prestations sociales vers les plus démunis. Ces nouveaux groupes d'élites bureaucratiques mettent l'accent sur les responsabilités de l'État en matière de protection sociale et critiquent le paritarisme, privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale en cours depuis les années 80.

L'introduction d'une logique d'assistance dans le système assurantiel conduit, plutôt que des les résoudre, à un cumul des problèmes rencontrés par le modèle continental avec ceux du modèle libéral, et explique la convergence du discours politique vers la dénonciation du risque de dépendance et d'abus (Dang et Zadjela, 2009).

II. Effets de convergence et analyse critique des points aveugles des politiques d'activation

Malgré une forte homogénéisation des politiques macro-économiques occidentales autour de dispositifs inspirés du néo-libéralisme (privatisation, contractualisation, ciblage, décentralisation), forgés par le Consensus de Washington⁸² et repris en partie par la Stratégie européenne de l'emploi, plusieurs auteurs s'inspirant de l'analyse sociétale récusent l'idée d'un désengagement universel de l'Etat-Providence. Ils établissent par conséquent une forte distinction entre les politiques de workfare mises en place aux Etats-Unis et les politiques d'activation européennes (Barbier, 1996, 2002) porteuses de concepts différenciés, tels que celui de *flexicurité*.

⁸¹ Genieys William, La constitution d'une élite du welfare dans la France des années 1990, Sociologie du travail, N°47, 2005, p.205-222

⁸² Williamson John, The political economy of Policy reform, Washington : Institute for International Economics, 1994

Sur un autre plan que celui d'une comparaison des différents types de régimes d'activation, les analyses critiques remettent en cause les fondements théoriques communs à ces différents régimes, l'efficacité des dispositifs qui s'en inspirent, et ses effets en termes d'extension des emplois précaires et/ou de mauvaise qualité.

Nous proposons quant à nous une comparaison non des régimes mais des dispositifs d'activation portant sur le périmètre de l'emploi convenable : du point de vue de la liberté de choix des chômeurs face à l'emploi convenable, les effets sont sans nul doute ceux d'une convergence entre les différents états européens.

A/ Convergence des modèles et flexicurité

Plusieurs typologies ont été proposées pour caractériser les différentes politiques d'activation et d'incitation au travail. On peut les diviser en deux groupes : les typologies qui se basent sur une approche catégorielle des degrés d'activation, et celles qui se basent sur une approche sociétale et régulationniste, accordant une importance majeure aux types et modalités de régulation politique et institutionnelle négociées dans un contexte historique donné.

Cette deuxième approche ouvre la possibilité d'un modèle intermédiaire, inspiré par le concept de flexicurité. L'approche néo-institutionnaliste insiste en effet sur les divergences de politiques entre les différents modèles d'Etats-Providence compte tenu de leur histoire institutionnelle et des rapports de force nationaux spécifiques. Ces divergences sont basées sur le phénomène de *path dependency hypothesis*, qui postule que chaque pays serait engagé dans une voie conditionnée par ses choix institutionnels passés, ce qui expliquerait la lenteur du mouvement de convergence entre les systèmes de protection sociale de l'union européenne.

La question du maintien de cette différenciation ou au contraire d'une forme de convergence autour du modèle anglo-saxon reste toutefois discutée par des travaux de comparaison entre les deux modèles polaires (Erhel, Zadjela, 2002, Enjolras, Lödemel, 1999, Burgi, 2009, Nativel, 2010).

1. Différenciation des régimes d'activation et convergence des modèles

Les lectures catégorielles portent sur le type d'activation et les degrés relatifs de responsabilisation individuelle des chômeurs dans l'amélioration de leur situation. Ainsi, Kosonen (1999) distingue trois types d'approches parmi les politiques d'incitation au travail, fondées sur les opportunités, les sanctions ou les incitations économiques et fiscales. Serrano et Magnusson ⁸³ établissent une typologie approchante mais plus marquée entre deux pôles : un modèle « généreux », « soft », « incitatif » dans lequel l'Etat protecteur offre des opportunités de formation, des incitations financières et une amélioration de la qualité des services, opposé à un modèle « punitif », « dur » dans lequel l'Etat minimaliste vise à réduire l'accès aux prestations et à restreindre la durée des paiements.

A la différence de l'approche catégorielle, l'analyse régulationniste considère le rapport à la dimension punitive de ces politiques comme un critère de classement parmi d'autres. Selon les auteurs se rattachant à l'approche sociétale, les stratégies adoptées par les différents pays, notamment européens, pour faire face à un nouveau modèle de développement en rupture avec le capitalisme industriel, dépendent de leur modèle d'Etat de référence : des systèmes de normes et de valeurs nationales se chargent ainsi de filtrer l'influence du référentiel néo-libéral qui inspire les politiques d'activation de la protection sociale (Barbier, 2002, Lefresne⁸⁴, Paugam, Duvoux, 2008, Barbier, 2008).

Tandis que la lecture néo-institutionnaliste des politiques d'activation conduit à évaluer la part respective des politiques actives et passives liée aux contextes sociétaux, l'approche catégorielle fait des degrés de liberté des individus un point de différenciation majeur. Du fait de cette différence de « focale », les premières auront tendance à postuler un maintien de la polarité entre modèle anglo-saxon et modèle européen, tandis que les secondes insisteront sur les effets de convergence autour d'une activation « quick-fix, short-term » (Balzani et al, 2008) tendant à restreindre la liberté de choix des individus, qui apparaît ainsi comme la dimension la plus distinctive des politiques d'activation.

-La distinction entre workfare et activation

⁸³ Serrano Amparo, « Reshaping welfare states : activation regimes in Europe » in Serrano (Ed) and Magnusson L., *Reshaping Welfare states and activation regimes*, Brussels, Peter Lang, 2007 ; Serrano Amparo, « conclusion : towards convergence of european activation policies ? » in Serrano (ed), *Are activation policies converging in Europe ? The european strategy for young people*, Brussels, Etui, 2004.

⁸⁴ Lefresne Florence, *Les politiques d'emploi et la transformation des normes : une comparaison européenne*, *Sociologie du Travail*, n°47, 2005, p.405-420

Si elle souligne les incertitudes de classement de plusieurs pays européens en terme de normes et politiques d'activation, l'analyse institutionnaliste insiste en tout cas sur la différenciation majeure entre le workfare anglo-saxon et le modèle social-démocrate combinant incitations et sanctions. De fait, dans sa version originelle, le workfare se caractérise par trois éléments : le travail obligatoire, l'obligation de faire, et le principe de la responsabilité mutuelle. Il est également caractérisé par des conditions de travail inférieures à celles du marché régulier (Boismenu et al, 2003, p.20).

Initiés dès le 19^{ème} siècle en Angleterre à travers les workhouses (Guitton, 1994), les programmes de workfare naissent dans les années 70 aux Etats-Unis et visent essentiellement les mères pauvres et noires afin de les obliger à accepter du travail moins bien payé que sur le marché en contrepartie de la perception des allocations (Barbier, 2008). Avec la réforme de 1996 initiée par Bill Clinton, les mères isolées, qui constituent l'essentiel de la population visée, doivent impérativement travailler (ou suivre une formation, ou chercher activement un emploi) pour avoir droit au TANF⁸⁵. Ce type de politique a contribué à l'augmentation du taux d'activité féminin : alors que dans les années 60, moins de 1 américaine sur 2 était active, désormais elles sont 8 sur 10⁸⁶. Aux Etats Unis, l'aide sociale vise non seulement la remise au travail rapide des mères seules sans emploi mais également la régulation de leurs comportements : les Etats qui réussissent à faire baisser le taux de naissance hors mariage reçoivent des fonds supplémentaires du gouvernement fédéral (Boismenu et al, 2003, p.185).

Le système anglais est selon Boismenu et al (2003) à classer également dans le modèle de workfare anglo-saxon, bien que les programmes de in-work benefits (suppléments au revenu en cas de retour à l'emploi) ne prévoient pas de travail obligatoire comme aux Etats-Unis, mais des mesures disciplinaires fortes. La logique de sanction pour décourager le recours aux prestations, y est très présente : les bénéficiaires qui refusent de suivre la formation ou le programme qui leur est prescrit ou qui ne se soumettent pas aux directives d'un agent sont suspendus pour deux semaines, quatre s'il y a récurrence, tandis que les personnes qui quittent leur emploi de leur plein gré ou suite à une mauvaise conduite ou qui refusent un emploi sans raison valable voient leurs prestations suspendues pour plus de 26

⁸⁵ Temporary assistance for needy families. En Californie, près de 85% des familles faisant appel à l'aide sociale étaient dirigées par des mères seules. Si les bénéficiaires adultes sont en général tenus de travailler, près de 40% ont reçu une exemption de travail pour des raisons prévues par la loi (être le parent d'un enfant de moins d'un an, avoir un handicap ou être malade physiquement). Près de 34% des familles bénéficiaires étaient engagées dans des mesures de travail, 60% ont pris part à des emplois subventionnés. (Boismenu et al, 2003, p.91).

⁸⁶ Périvier Hélène, Lutte contre la pauvreté : la France sur les traces de l'oncle Sam?, Regards croisés sur l'économie, Dossier : pour en finir avec la pauvreté, n°4, 2008, p.169-177

semaines. L'Annual performance agreement inscrit des objectifs en matière de suspension et de disqualification des bénéficiaires⁸⁷.

Le caractère systématique, obligatoire et punitif du workfare incite donc plusieurs auteurs à critiquer son usage comme opérateur international de comparaison : Barbier lui préfère la notion d'activation, plus neutre et donc « plus adéquate pour la compréhension du champ, des formes et des contenus de politiques dont la grande diversité s'explique au premier chef par leur encastrément dans des cohérences sociétales » (Barbier, 2002, p.313).

Boismenu et al (2003) et Willmann (2005) établissent quant à eux une distinction entre le workfare et l'aide conditionnelle. Les auteurs distinguent une version « dure » du workfare, qui pose le travail obligatoire comme condition de la prestation, à une version « soft » (human resource strategy) ou « aide conditionnelle », qui vise davantage le développement de la main-d'œuvre, la création d'emplois et le support individuel que le travail obligatoire, fonctionnant sur une base volontaire. L'aide conditionnelle procède d'une vision plus intégrative, basée sur l'idée que le travail est la première source de réalisation de soi. Ils pointent toutefois le fait que cette version soft « représente plus un idéal à atteindre qu'une pratique existante ».

-Une convergence des modèles

Pour Boismenu et al (2003), le processus de rapprochement des modèles est illustré par la notion d'aide au conditionnel ou contrepartie, qui tend à faire se rapprocher les deux modèles polaires, car il s'agit avant tout d'une « nouvelle façon de penser la protection sociale, où les « systèmes de protection sociale agissent de plus en plus sur le capital humain afin de faciliter l'adaptation des personnes aux demandes du marché du travail au lieu de protéger celles-ci contre les risques sociaux amenés par les turbulences de ce même marché » (ibid., p.176). Cette nouvelle forme de protection sociale qui se dessine partout, si elle n'a pas de nom précis, « a déjà un cadre de fonctionnement normatif et pratique, développé et partagé par l'ensemble des pays étudiés » (ibid., p.182).

Plus que d'un désengagement général des Etats-Providence, qui ne se vérifie pas de manière empirique, on assiste selon certains auteurs à l'émergence d'un « Etat social

⁸⁷ Dans les deux ans suivant l'instauration de cet accord en 1994, le nombre de sanctions pour non-recherche active d'emploi aurait quasiment triplé, passant de 76 000 à 238 000 en 1995-1996 (Boismenu et al, 2003, p.93)

minimal » (Burgi, 2009), marqué par une tendance au minimalisme social, mais aussi par un interventionnisme en faveur du marché, inspiré du nouveau constitutionnalisme européen.

A l'intérieur d'un contexte politique favorable, la capacité à apprendre des Etats et à mettre en œuvre des politiques convergentes d'activation, passe par l'usage du *benchmarking*, utilisé à la fois comme donnée comparative (évaluer la prégnance et les adaptations du modèle d'activation à l'échelle européenne) et comme argument opérationnel soulignant la nécessité d'une convergence (« d'autres l'ont fait avant nous »). A travers la succession de rapports⁸⁸ faisant appel à des exemples européens, Dubois (2007) montre comment le *benchmarking* est utilisé en France comme outil de légitimation par l'eupéanisation.

Plusieurs études analysent les modalités de la convergence entre les politiques sociales anglo-saxonnes et européennes. Ainsi, Erhel et Zadjela (2002) montrent la convergence des systèmes français et anglais au début des années 2000 à travers la focalisation autour des risques de désincitation au travail : pour des raisons économiques différentes (l'accroissement des rmistes et la faiblesse du taux d'activité en France, la forte augmentation de l'*income support* en Angleterre), un revenu minimum est mis en place en Angleterre, tandis que les deux pays développent un système d'indemnisation du chômage à vocation incitative et des politiques d'aide à la recherche d'emploi systématiques et de grande ampleur. L'objectif commun de ces politiques est d'accroître le taux d'activité et de réduire le coût de l'assistance en incitant les bénéficiaires à reprendre un emploi, au risque d'augmenter le nombre de travailleurs pauvres.

Prenant appui sur l'exemple anglais et dans la lignée des travaux sur le *workfare* schumpeterien, Nativel (2010) assimile la modernisation du service public de l'emploi britannique mise en œuvre par les travaillistes dans les années 2000 à un régime de *workfare*, « régime spécifique de gouvernance des rapports entre Etat et chômeurs », fondé sur plusieurs caractéristiques : un maillage territorial, la formation de partenariats locaux public-privé, le ciblage des catégories de chômeurs (profilage), et le durcissement progressif de la contrainte. Une des mesures phares de du *New Deal for the Unemployed* est la fusion en 2002 de la *Benefits Agency*, l'administration jusqu'alors responsable de l'indemnisation des chômeurs, et de l'*Employment Service*, chargé de l'aide à la recherche d'emploi et à la réinsertion professionnelle, en un guichet unique baptisé *Jobcentre Plus (JCP)*. On retrouve d'ailleurs cette logique de guichet unique dans tous les pays où a progressé la notion d'emploi convenable, comme le préconise le rapport Cahuc-Kramarz (2005) pour le cas de la France.

⁸⁸ Rapport Marimbert, 2004, Rapport Camdessus, 2004

Ces caractéristiques de la réforme britannique constituent autant de points de convergence avec le SPE français, où l'ensemble de ces mesures a été mis en place depuis 2005. La convergence n'est pas fortuite, le nouveau président de la République ayant fait état de son objectif de mettre en place un programme comparable au New Deal Britannique, dans une lettre de mission du 11 juillet 2007 à la Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi⁸⁹. Cet effet de convergence porte à la fois sur la réforme de l'indemnisation et de l'accompagnement, comme le montre le tableau récapitulatif ci-dessous :

Tableau n°1 : Eléments de convergence des réformes de l'indemnisation et de l'accompagnement

Pays	Réforme de l'indemnisation	Réforme de l'accompagnement	Externalisation/privatisation
Etats Unis	1998 : Temporary Aid for Needy Families (TANF) : minimum d'activité requis de 30 h par semaine. Durée maximale de 5 ans de perception de l'assistance	1998 : création du one step center	
Royaume-Uni	-1998 : Jobseeker's agreement : remplacement pour les chômeurs de l'income support par Jobseeker's allowance (JSA), d'un montant identique mais dont la perception est conditionnelle à la recherche d'un emploi. Dégressivité, contractualisation/Individualisation en contrepartie du maintien des droits à allocation.	1997 : New Deal for the unemployed (au départ pour les jeunes de 18 à 24 ans, progressivement étendu aux chômeurs de plus de 25 ans, aux parents isolés et aux chômeurs handicapés). -2002 : fusion de la Benefits agency (indemnisation) et de l'employment service en Jobcentre Plus -2007 : création du Flexible new deal : obligatoire pour tous les bénéficiaires du JSA, emploi ou stage obligatoire au bout de 4 mois.	Avril 2000 : employment zone : sous-traitance de l'accompagnement des chômeurs de longue durée par des opérateurs privés.
Allemagne	-1998 : réduction de l'indemnisation du chômage -2005 : fusion de l'aide sociale pour les chômeurs et de l'aide sociale en assurance chômage, droits limités à 12 mois, aide sociale réservée aux seuls chômeurs dans l'incapacité de travailler.	2003 : mise en œuvre des réformes Hartz -2003, Hartz II : mini et midi jobs, aides à la création d'entreprises, mise en place des job centers -2004 : restructuration du SPE : administration devient agence fédérale, renforcement des prérogatives de l'échelon fédéral et commune	1994 : activités de placement étendues aux agences privées

⁸⁹ « Vous procéderez sans tarder à la création d'un grand service public de l'emploi capable d'aider les chômeurs à trouver du travail beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui. Sur le modèle des new deals mis en œuvre en Grande-Bretagne, vous engagerez rapidement, en associant le cas échéant des partenaires privés rémunérés sur la base d'obligations de résultats, les programmes spécifiques nécessaires pour aider ceux qui veulent travailler mais rencontrent les obstacles objectifs les plus grands à retrouver un travail » (Rousseau, 2008).

Danemark	1999 : durée maximale d'indemnisation ramenée à 4 ans (contre 7 en 94)	2005 : création des job centers Période intensive d'activation au bout de 9 mois de chômage	
France	2001 : PARE : suppression de la dégressivité/Renforcement de la contractualisation et du contrôle de la recherche d'emploi	-2005 : création du Suivi Mensuel Personnalisé -2008 : fusion ANPE/Assedic	-2006 : entrée des opérateurs privés dans le placement public suite à la loi de Cohésion Sociale de 2005

2. La flexicurité, une alternative européenne aux politiques d'activation ?

Le concept de *flexicurité* illustre la recherche d'une « 3^{ème} voie » européenne, à travers un modèle continental qui tient compte des spécificités nationales. S'inspirant des politiques publiques des pays nordiques, il se distingue du modèle de l'Etat Providence, et s'oppose au *workfare* (travail obligatoire) de l'Etat libéral anglo-saxon.

-Origines du concept et modèle canonique

La flexicurité est définie par Wilthagen et Tros (2004) comme « une politique stratégique qui tente de façon synchronique et délibérée, d'une part, d'améliorer la flexibilité du marché de l'emploi, de l'organisation du travail et des relations collectives de travail, et d'autre part, d'améliorer la sécurité d'emploi et la protection sociale, en particulier pour les groupes fragilisés à l'intérieur et à l'extérieur du marché de l'emploi », en tentant de concilier les besoins de flexibilité et de sécurité des employeurs et des travailleurs « dans une perspective gagnant-gagnant »⁹⁰.

L'origine du concept de flexicurité se fonde sur les travaux qui se sont succédés depuis la fin des années 90 en faveur d'une sécurité sociale professionnelle ou d'un dispositif de sécurité emploi–formation. Supiot (2003) propose ainsi de redéfinir la sécurité professionnelle par l'institutionnalisation de droits sociaux transférables et cumulables tout au long d'une carrière. Dans la version économique du projet, Gazier (1998) tente de dépasser l'opposition entre flexibilité externe et marché interne, en introduisant une troisième forme, intermédiaire, celle des marchés transitionnels. Dans le cadre des marchés transitionnels du travail, il s'agit moins d'équiper les individus face aux risques de l'emploi que d'équiper le marché du travail pour doter les citoyens de droits nouveaux, de manière à élargir les possibilités de mobilité et de passage entre différents statuts. Pour Oriane (2005), le modèle des marchés transitionnels

⁹⁰ Wilthagen T., Tros F., "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets, Transfer, vol°10, n°2, 2004, pp.166-187

correspondrait à un modèle « corporatiste » d'activation proche du modèle franco-allemand, s'éloignant du modèle anglo-saxon d'activation libérale, ou modèle « d'individualisme patrimonial » dans lequel c'est à l'individu de mobiliser ses capitaux ou ses actifs (*assets*) et à l'Etat de « fournir aux individus une partie de ces « capitaux » et/ou de l'aider à les acquérir ».

Le modèle canonique de la flexicurité provient de l'exemple danois : il allie une forte flexibilité de la relation d'emploi, des indemnités de chômage élevées, et une politique active de formation et d'aide à la réinsertion⁹¹. Dans cette perspective, on pourrait opposer le type de politique qui en découle, le *learnfare*, au *workfare* du modèle anglo-saxon.

S'inspirant du succès de l'exemple danois, fondé sur le « *triangle d'or* » formé par la flexibilité du droit du travail, la générosité de l'indemnisation et la sévérité du contrôle⁹², Boyer (2007) défend l'idée d'une hybridation de ce modèle de flexicurité, en tenant compte de la nature des compromis qui diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi, pour la France, un nouveau compromis issu du compromis antérieur porterait sur une négociation qui « garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement, progressif mais déterminé, des interventions publiques et une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux ». L'auteur pointe toutefois plusieurs obstacles à cette flexicurité à la française : la fragmentation de la représentation des salariés, qui favorise plus la compétition dans la défense des droits acquis, et la remise en cause périodique de la ligne de partage entre le domaine de la loi et de l'accord entre partenaires sociaux.

-Les points communs entre Etat social actif et flexicurité

Bien qu'appréhendé comme modèle alternatif à l'ESA, le concept de flexicurité a en fait plusieurs points communs avec l'Etat Social Actif, parmi lesquels l'objectif de concilier la solidarité sociale et l'efficacité économique, ainsi que l'horizon d'une individualisation des politiques sociales, individualisation qui n'est pas toujours compatible avec la liberté de choix de l'emploi convenable. L'oxymore de flexisécurité illustre d'ailleurs, comme pour l'Etat Social Actif, l'ambivalence de ces politiques, leur instabilité (Franssen, 2011) : sont-elles porteuses d'une précarisation généralisée ou au contraire d'une refondation des protections ?

⁹¹ Passet Olivier, "Le marché du travail, aspects et évolution : modèle américain versus modèle européen", Cahiers français 304, Les nouvelles questions de l'emploi, septembre-octobre 2001, p.10-16

⁹² L'auteur précise que le contrôle porte à la fois sur la disponibilité des chercheurs d'emploi et sur les critères de l'emploi convenable : après une période initiale qui a été réduite de 4 à 1 année, le chômeur est tenu d'accepter un emploi, même s'il ne correspond pas à sa fonction antérieure et s'il implique une baisse du revenu. "Entre-temps, il a en général suivi une formation lui permettant de s'adapter aux nouveaux emplois caractérisés par un revenu supérieur à celui de l'emploi détruit" (Boyer, 2007)

Gautié (2002) montre que dans les deux acceptions de l'activation, à dominante libérale (flexibilisation du contrat de travail, mesures coercitives concentrées sur l'offre) ou social-démocrate (sécurisation des trajectoires plutôt que protection de l'emploi), « on débouche sur une plus grande individualisation de la relation de travail et la déstabilisation de l'emploi salarié traditionnel comme référence : la première démarche marque, en quelque sorte, un retour «en deçà» alors que la seconde vise à se situer «au-delà» de l'emploi traditionnel » (Gautié, 2002, p.69).

Ramaux (2006) relève plusieurs limites au concept de flexicurité : d'une part, le fait qu'en focalisant les mesures sur le seul marché du travail, ce type d'analyse conforte l'idée selon laquelle les politiques keynésiennes de soutien à l'emploi seraient dépassées ; d'autre part, la flexicurité fait émerger un modèle d'emploi intrinsèquement instable, alors que « les mobilités volontaires se sont tassées », et que ce sont « les formes de la mobilité qui ont changé, la précarité et les licenciements se substituant aux démissions ». De plus, le modèle du *learnfare* prôné par la flexicurité, s'avère peu adapté à la main-d'œuvre peu qualifiée, et peut conduire, passé un certain temps, à proposer, à défaut d'emploi, des petits boulots. Dès lors, le « *learnfare* » proposé ne paraît plus si éloigné du « *workfare* » préconisé par les libéraux où, pour toucher leur allocation, les chômeurs doivent accepter des emplois mal payés.

L'autre ambivalence porte, comme on l'a déjà signalé, sur la promotion de l'autonomie, qui contraste avec le renforcement du régime de sanction et la dépendance qu'il induit pour les plus démunis vis-à-vis des institutions de l'Etat social. En effet, ce « référentiel de la transition généralisée » (Franssen, 2011) entend rompre, à l'instar de l'ESA, avec les « anciennes sécurités », en l'espèce les cloisonnements institutionnels et les découpages temporels et statutaires, pour leur substituer le principe d'une mobilité continue des personnes vers et sur le marché du travail, faisant de chaque individu « un entrepreneur pluri-actif de lui-même, veillant à son capital employabilité, trouvant tout naturel de se « réorienter », de reprendre une formation, etc... ». On retrouve dans ce référentiel les présupposés anthropologiques des politiques d'activation (cf section I) issus du modèle managérial de l'entreprise de soi, qui butent sur le même obstacle : peut-on réellement défendre l'idée de l'autonomie du sujet lorsque cette promotion de la transition s'accompagne, d'une part, du renforcement des contraintes à accepter des emplois atypiques, et d'autre part, de la systématisation d'instruments de mesure standardisée de l'employabilité et de mise en équivalence des « profils de compétences » ? Autant de questions qui remettent en cause la

flexicurité comme véritable alternative aux politiques d'activation inspirées du modèle anglo-saxon.

Outre les critiques sur ces fondements mêmes, des travaux remettent en cause la viabilité du modèle de flexicurité, qui n'a pas réellement connu d'application directe hors des pays nordiques, notamment du point de vue de ses préconisations en matière de formation, d'où l'interrogation sur sa transférabilité à d'autres pays d'Europe (Paugam, Duvoux, 2008). D'autres recherches (Kosonen, 1999, Méda, 2009) montrent que ce modèle, loin d'influencer positivement les politiques d'activation, a plutôt reculé sur les champs de la formation et de l'emploi convenable.

Plus récemment, la mise en place du Revenu de Solidarité Active (RSA) remet en cause, selon Boyer (2007) la crédibilité de l'hypothèse que la France élabore des équivalents fonctionnels d'un modèle scandinave, le RSA consistant à donner une incitation financière mais non à améliorer la prise en compte des contraintes empêchant les allocataires de reprendre un emploi (santé, garde d'enfants, formation).

B/ L'analyse critique des fondements de l'activation à l'aune du référentiel néo-libéral

De nombreuses analyses sont venues remettre en cause les fondements et l'efficacité des politiques d'activation. Les analyses critiques ont notamment concerné l'origine et l'effet supposé des trappes à inactivité : les études tant économiques que sociologiques remettent largement en question l'existence d'un effet désincitatif de l'indemnisation sur lequel se fondent en grande partie les politiques de l'offre de travail. Une autre partie des travaux, d'inspiration théorique néo-marxiste, montre que si les politiques d'activation ne sont pas seules en cause dans l'extension des emplois précaires, elles contribuent à leur renforcement pour les besoins des systèmes productifs.

1. Les critiques sociologiques et économiques des trappes

Plusieurs types d'arguments remettent en cause les théories des trappes d'inactivité. D'une part, de nombreuses études sociologiques et économiques invalident les postulats de la théorie de l'action rationnelle. Des recherches pointent également la non-prise en compte, dans la théorie de l'offre, des éventuels dysfonctionnements inhérents au recrutement, ainsi que de la qualité des offres proposées, point aveugle des politiques d'activation. Ceci conduit à prendre

au sérieux la possibilité d'une « rationalité située » des chômeurs lorsqu'ils décident de ne pas obéir aux injonctions de politiques basées sur un retour rapide à l'emploi, quelles que soient ses conditions.

-Le maintien de l'attachement au travail comme facteur d'intégration sociale

La théorie de l'action rationnelle, qui postule que l'individu arbitre en faveur des loisirs à revenu constant, ne résiste pas aux études économiques et sociologiques qui ont porté sur les trappes. De nombreuses enquêtes montrent qu'en dépit d'un faible écart, voire d'une perte de revenus entre les revenus sociaux et les contrats qu'ils acceptent⁹³, la plupart des bénéficiaires préfèrent le travail aux revenus de remplacement⁹⁴ car l'emploi reste synonyme d'intégration sociale et son absence renvoie au sentiment d'inutilité au monde (Castel, 1995, 2003).

Le phénomène même de trappe est contesté par certains auteurs. Ainsi, Sterdyniak⁹⁵ souligne l'imprécision du mode de calcul du modèle de Laroque et Salanié, montre que nombre de salariés acceptent de travailler pour des gains très faibles et que ce nombre serait plus important encore si le travail à temps partiel avait été pris en compte dans le modèle. De son côté, Ramaux (2006) remet en cause l'existence des trappes depuis la montée en charge des politiques d'incitation à l'activité et des mesures d'intéressement incluant la possibilité de cumul des revenus sociaux avec un contrat précaire ; ses travaux soulignent que le gain monétaire existe, y compris pour un temps partiel et que la plupart des chômeurs bénéficiaires de l'ASS ou du RMI sont prêts à accepter « n'importe quoi » pour travailler.

Au-delà du débat sur l'existence des trappes, les enquêtes successives sur le comportement des chômeurs face aux trappes mettent en évidence le maintien de l'attachement au travail quelles que soient les conditions d'emploi. Les chômeurs au RMI apparaissent très actifs dans leur recherche d'emploi et refusent rarement un emploi et encore plus rarement pour des raisons financières : selon une enquête Dares de 1998, environ un tiers des allocataires, ayant (re)pris un emploi, n'y trouvaient aucun gain financier significatif et

⁹³ Plusieurs études attestent en effet de l'existence des trappes dans le cas d'un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC (Zadjela, 2001) pour lequel l'allocataire ne perd pas seulement le bénéfice du RMI, mais perd également des prestations associées à son statut (actions sociales locales, majoration du montant de l'allocation dès le premier enfant, dettes suspendues...).

⁹⁴ Afsa, Guillemot, 1999, Rioux, 2000, 2001, Guillemot et al, 2002, Pucci, Zadjela, 2006, Lelièvre, Nauze-Fichet, 2008

⁹⁵ Sterdyniak I., «Économétrie de la misère et misère de l'économétrie », Revue de l'OFCE, 75, 2000, pp. 299-314.

12% déclaraient même y perdre mais en tiraient pour la plupart un mieux-être. Bien que l'emploi aidé soit perçu comme un marchepied vers une réinsertion sur le marché du travail, le danger se situe moins dans la trappe à chômage que dans la trappe à pauvreté car les allocataires du RMI occupent pour la plupart de « mauvais emplois » et restent très souvent confinés dans un secteur secondaire, sans transition ou presque vers un secteur primaire composé de « bons emplois » (Guillemot et al, 2002). D'autres études sociologiques (Dubet, Vérétoit, 2001, Benarrosh, 2003) invalident également l'hypothèse d'un calcul coûts/avantages économiques : l'étude de Dubet fait ressortir qu'à trois quarts de SMIC, ceux qui gagnent peu sont plus nombreux à sortir du RMI que ceux qui améliorent leurs revenus de 50%.

Ce constat de la faiblesse du chômage volontaire reste vrai pour l'ensemble des bénéficiaires de revenus sociaux, y compris les chômeurs indemnisés : selon une étude de Simonin (2000), 15% seulement des chômeurs interrogés déclarent vouloir refuser tout emploi inférieur à leur qualification, le refus d'un CDD est très rare et plus de 80 % accepteraient une mission d'intérim ou un emploi à temps partiel. Plus de la moitié des personnes accepteraient également un CES et seul le travail au noir est très majoritairement refusé.

Un autre phénomène vient contredire la théorie du chômage volontaire issu des effets désincitatifs des revenus sociaux : la méconnaissance des mesures d'intéressement et le taux de non-recours. Ainsi, 4 bénéficiaires de l'ASS sur 10 déclarent ignorer la possibilité de cumuler cette allocation avec un emploi, alors même que la possibilité en a été élargie avec loi de lutte contre les exclusions sociales de juillet 1998 (Dares, 2003). Des études plus récentes confirment l'existence, voire l'amplification du phénomène de non-recours au système d'indemnisation (Warin, 2007).

La théorie du chômage volontaire pour les bénéficiaires de revenus de remplacement ne résiste donc pas à l'épreuve des faits, d'une part parce que les études montrent qu'une majorité préfère travailler malgré le phénomène de trappe, d'autre part parce que l'essor du RMI doit moins au chômage volontaire qu'aux nombreuses réformes de l'indemnisation du chômage (Tuchszirer et al, 1999) et à la dégradation des normes d'emploi liée au développement du temps partiel qui a déplacé la norme sociale de référence à un demi-SMIC (Zadjela, 2001, Outin, 2008).

-Les offres non pourvues vs la rationalité limitée du recruteur

D'autres postulats de la théorie de l'offre sont également battus en brèche. Par exemple, l'efficacité des exonérations de cotisations sociales et des aides aux entreprises sur le taux d'emploi apparaît limitée. S'ils permettent de contrer une tendance spontanée à l'aggravation de la situation et ainsi de dégager un nombre de chômeurs évités, ces dispositifs sont aussi sensibles à plusieurs effets pervers qui limitent leur impact : effet d'appel sur les ressources en main-d'œuvre, tension sur les salaires, phénomène de substitution qui fait que les bénéficiaires évincent d'autres catégories d'actifs, anticipation d'embauche par rapport aux mesures d'exonérations (Rapport Hara⁹⁶, 1989, Dares, 2003, p.68).

Cependant, l'idée continue de dominer les politiques publiques que le chômage est principalement, surtout pour les plus bas salaires, le symptôme d'un coût excessif de la main-d'œuvre qui freine les entreprises dans leurs embauches.

Un autre postulat de la théorie de l'offre, selon lequel l'inemployabilité des personnes provient avant tout des déterminants individuels, laisse de côté le rôle des entreprises dans la construction ou la destruction de l'employabilité : dans cette logique, l'action publique suppose implicitement que les employeurs « savent parfaitement évaluer les demandeurs d'emploi et adoptent des modes de recrutement tout à fait rationnels les conduisant à rejeter effectivement les moins utiles à l'entreprise » (Salognon, 2006).

Or, d'une part, la faible proportion d'offres non satisfaites enregistrées à l'ANPE⁹⁷ dément l'hypothèse qu'il existerait un gisement important d'emplois non pourvus en raison du manque d'offre de travail ou d'une offre de travail non conforme. D'autre part, à travers le phénomène des offres non pourvues, plusieurs études montrent que la mise en avant des difficultés de recrutement des entreprises masque aussi des pratiques liées à un processus mal maîtrisé de sélection de main d'œuvre. Ainsi, Du Crest (1999) met en évidence plusieurs types d'effets qui ne relèvent pas de l'offre de travail mais bien des employeurs : l'effet loupe (la tendance des employeurs à exagérer les manques dans une profession donnée), l'effet de manque (le recrutement sur un profil différent entraîne un allongement de la durée de recrutement), l'exigence trop élevée des employeurs par rapport aux besoins ou aux disponibilités, ou encore l'effet de compensation, selon lequel les entreprises multiplient les postes pour pallier le manque de productivité d'une main-d'œuvre pas assez qualifiée.

⁹⁶ Hara R., Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demaners d'emploi, Travail et Emploi, DARES, n°42, p.74-81

⁹⁷ 300 000 offres d'emploi non satisfaites à l'ANPE sont à comparer aux quelque 2,5 millions de chômeurs (Concialdi, 2002). Elles renvoient en fait fréquemment à un simple «délai de réponse» (temps de sélection des candidats, d'enregistrement de l'embauche, etc.)

Prokovas et al ⁹⁸ montrent que les difficultés à recruter sont aussi corrélées au secteur et à la taille des entreprises : certaines pratiques, telles que le manque d'anticipation des besoins, l'inadéquation des critères de sélection, la réticence à former dans une optique de rentabilité immédiate, sont plus répandues dans les petites entreprises, moins habituées au processus de recrutement et dotées d'un service administratif réduit.

Enfin, du strict point de vue de l'offre de travail, le manque d'offre de travail pour des emplois donnés peut être dû non pas à un arbitrage travail/loisir mais à un manque d'attractivité de certaines filières professionnelles dès l'entrée en formation, à une politique de logement ou de transports déficiente en région rurale, ou encore à des conditions de travail difficiles (Du Crest, 1999). D'autres études pointent enfin les inégalités de ressources mobilisables dans la conduite de recherche d'emploi : par exemple, les employés de commerce et de service ne disposent pas d'institutions spécialisées pour leur placement à l'inverse des cadres, tandis que la place accordée à l'intérim ou le recours fréquent à l'entourage est variable selon les régions (Simonin, 2000).

-Pour une "rationalité située" de l'acteur

Comme on a pu montrer qu'il existait une rationalité limitée du recruteur non prise en compte dans la théorie néo-classique du chômage volontaire, le phénomène de dégradation des normes d'emploi mis en évidence dans de nombreuses études (*cf paragraphe 2*) invite à considérer l'existence d'un autre type de rationalité occultée par cette même théorie, une « rationalité située » (Dubet, Vérétoit, 2001) des chômeurs qui refuseraient des normes d'emploi dégradées ou qui tenteraient d'échapper aux risques de déqualification qu'impliquent les politiques d'activation, même si une majorité d'entre eux est prête, comme on l'a vu dans la section précédente, à accepter y compris des emplois dégradés.

Le déplacement de la norme d'emploi d'un SMIC à temps plein et à durée indéterminée vers un SMIC à temps partiel et à durée déterminée, éclaire un point aveugle des politiques d'activation : le postulat que n'importe quel emploi est meilleur que pas d'emploi du tout, selon la formule « Any job is better than no job » (Boismenu et al, 2003). Car c'est ainsi que l'on peut résumer une déclinaison dominante des politiques d'activation en Europe : réduire le nombre, le montant et la durée des dépenses d'indemnisation, pousser les personnes

⁹⁸ Prokovas Nicolas, Delvaux Guillaume, Zanda Jean-Louis, Les difficultés de recrutement : tensions et réajustements sur le marché du travail, L'Observatoire de l'ANPE, 2001

à reprendre un emploi le plus rapidement possible, au risque d'augmenter « le nombre de mauvais emplois et de travailleurs pauvres qui auront besoin d'un soutien de revenu apporté par l'Etat » (Méda, 2009, p.772).

Ce postulat soulève une question éthique, que résume ainsi deux économistes : « Peut-on soutenir que les chômeurs, parce qu'ils sont sans emploi, doivent accepter les postes les plus difficiles et les moins bien rémunérés ? » (Du Crest, 1999, p.119), ou, dit autrement, « sur quelle base osons-nous affirmer qu'il est préférable, du seul point de vue du statut, d'être un travailleur pauvre plutôt qu'un allocataire du RMI ? » (Zadjela, 2001, p.103).

Plusieurs études sociologiques mettent en exergue les contraintes, non prises en compte par les politiques d'incitation à l'activité, qui empêchent les personnes au chômage d'accéder ou de se maintenir dans l'emploi, et montrent les stratégies adoptées par ceux-ci pour faire face à ces contraintes. Ces études contribuent à faire émerger un point de vue du sujet qui rompt avec l'homogénéisation des comportements à l'égard de l'emploi et du chômage.

Ainsi, Dubet et Véréttout (2001), arguant d'une « rationalité située » des acteurs, identifient plusieurs types de « bonnes raisons » de ne pas sortir du RMI, qui ne sont pas constitutives d'un modèle d'explication des conduites, mais permettent d'invalider le modèle trop simpliste des trappes. Parmi ces « bonnes raisons », figurent les raisons de santé comme la dépression, la maladie, le handicap, mais aussi les coûts cachés d'accès au travail (frais de transport, de représentation), les coûts de transaction liés à la lourdeur des échanges administratifs dans les cas fréquents de récurrence du chômage, les conditions de travail et l'importance du travail au noir. Sur les conditions de travail, l'auteur rappelle la distinction entre emploi et travail et rejoint le constat des études économiques sur la dégradation des normes d'emploi, qui a vu augmenter les « bad jobs », travaux épuisants, précaires, sans perspective de carrière et de sécurité, proposés aux plus fragiles et aux moins qualifiés.

Benarrosh (2003) offre également un démenti aux thèses des trappes d'inactivité en ce qui concerne les Rmistes : l'auteur met en évidence le refus d'emploi immédiat au nom d'une recherche d'efficacité économique à plus long terme dans le cadre de projets personnels, ou d'un refus de la précarité négative, rejoignant l'argument d'une recherche d'autonomie présente dans l'enquête de Dubet. Elle souligne également d'autres contraintes objectives (garde des enfants en bas âge, divorce) qui peuvent pousser certaines femmes Rmistes à se mettre en retrait temporaire du marché du travail. Comme Dubet, son étude conclut à l'importance de la prise en compte du temps et à donc à la réversibilité des facteurs de

maintien dans le RMI, pour comprendre les comportements de recherche d'emploi, à articuler avec les conditions du marché du travail.

A propos de l'insertion professionnelle des jeunes précaires, Nicole-Drancourt (1994) insiste également sur cette dimension processuelle, non intégrée dans les modèles théoriques d'explications du chômage volontaire, dimension essentielle pour comprendre qu'en dépit des stratégies de report et d'une différenciation importante entre hommes et femmes dans le rapport à l'activité, on observe dans la plupart des cas un retour à l'activité à l'approche de la trentaine.

Burgi (2006), au terme d'une étude sur l'accompagnement de personnes au RMA, note également que même en cas de trappe, la décision de ne pas travailler n'est jamais définitive et qu'elle « obéit à d'autres considérations qu'une simple anticipation de gains ». L'auteur met en évidence deux facteurs favorisant l'engagement dans l'emploi : un projet de (re)construction familiale ou d'émancipation et de conquête de l'indépendance personnelle. On retrouve, là encore une dimension déterminante du rapport à l'emploi, celle de la recherche du meilleur équilibre possible entre le type d'emploi proposé et les contraintes personnelles.

Autre réponse « rationnelle » à la rareté et à la précarité des emplois, le travail au noir revêt de nombreuses dimensions occultées par les théories du chômage volontaire. Au-delà du simple bénéfice financier, il implique une forte socialisation dans des réseaux de travail parallèles mais fonctionne aussi comme un moyen d'échapper aux « bad jobs » et de restaurer sa dignité à travers l'exercice d'une relative et fragile autonomie (Dubet, Vérétoit, 2001, Duvoux, 2009). Garcia (1997) et F. Weber⁹⁹ mettent davantage l'accent sur le caractère forcé de ce recours au travail informel, notamment pour les personnes déqualifiées : le maintien, voire l'augmentation du travail au noir est alors révélateur des dysfonctionnements durables du marché du travail et des politiques fiscales et sociales. Weber (2008) constate que la tolérance qui était de mise à l'égard d'une zone grise d'activités non officielles mais pas franchement illégales (développement de pratiques économiques diverses pour faire face au chômage féminin) a cessé dans les années 90 en faisant basculer ces activités dans le travail au noir, avec une première loi sur le travail clandestin en 1991. Garcia (1997) souligne le fait que le contrôle de plus en plus étroit des catégories sociales défavorisées, et le caractère de plus en plus restrictif des conditions d'accès aux droits, génèrent des situations de « contraintes à l'illégalité », *double bind* qui obligent les pauvres à choisir entre la pauvreté et

⁹⁹ Weber Florence, Travail au noir : une fraude parfois vitale ? », Rue d'Ulm eds, 2008

diverses formes d'illégalité. Elle montre comment les catégories précaires, travailleurs indépendants ou intermittents du spectacle, sont contraintes à dissimuler une partie de leurs ressources dans le cadre d'une économie de survie, car la déclaration de leurs revenus faibles et épars les empêcheraient de bénéficier du RMI, et modifierait ainsi un équilibre financier toujours précaire. Dans les cas exposés, la fraude forcée « n'est jamais uniquement alimentaire » (Garcia, 1997, p.88), elle met en jeu le droit à avoir une place sociale, un statut.

Un autre type de rationalité en réponse à la précarité et à la déqualification des emplois, s'inscrit dans le cadre des modes de résistance au déclassement (Maurin¹⁰⁰, Pochic, 2001).

Dans le prolongement des travaux de d'Iribarne (1990), Reynaud (1993) met en évidence une stratégie de recherche d'emploi qui utilise les ressources de l'indemnisation pour la préservation de la valeur d'une qualification, l'enjeu étant alors d'échapper à un emploi déqualifié dans le même secteur d'activité, quitte à prendre un emploi tout à fait moins qualifié dans un autre secteur. Cette stratégie apparaît rationnelle dans la mesure où la probabilité de sortie du chômage de longue durée vers l'emploi précaire est plus élevée après une période longue et le retour au chômage plus probable après un emploi précaire, comme le montrent également les travaux de Concialdi (2002) et de Lizé et Prokovas (2009).

Ces modes de résistance au déclassement sont également repérés par des études statistiques sur les chômeurs : Simonin (2000) montre qu'en abandonnant toute exigence sur certains points (insuffisance du salaire, absence de lien avec la formation d'origine, manque d'intérêt du travail proposé), une majorité de chômeurs espèrent préserver l'essentiel, éviter les formes de travail les plus précaires ou ne pas déménager, par exemple. Logiquement, ces modes de résistance à la déqualification sont d'autant plus importants que les personnes sont qualifiées : plus du quart des cadres et des professions intermédiaires déclarent un refus contre moins d'un ouvrier non qualifié sur dix. Les cadres motivent leur refus par le sentiment que l'emploi ne correspondait pas à leur formation ou manquait de perspectives de carrières, de « sérieux ». Les ouvriers qualifiés vont, quant à eux, chercher à préserver un certain niveau de salaire, alors que les ouvriers non qualifiés vont refuser des emplois pour les conditions plus objectives de difficultés ou de précarité qu'ils comportent : horaires atypiques, CDD, etc.

-Une lecture critique du concept d'équité

¹⁰⁰ Maurin Eric, La peur du déclassement, Une sociologie des récessions, Seuil, La République des idées, 2009

Une lecture critique du concept d'équité tel qu'il est mis au service de certains types de politiques d'activation renvoie surtout à la transformation du concept d'égalité par les politiques d'activation, « mobilisation des égoïsmes sociaux qui stigmatise « nantis » et « assistés » et dresse les uns contre les autres les catégories les plus diverses de la population pour mieux légitimer une solidarité d'exception » (Burgi, 2006). Zadjela (2001) souligne à propos du rapport Pisani-Ferry (2000) qui met en exergue l'injustice que ceux qui ne travaillent pas disposent presque des mêmes ressources que ceux qui travaillent, que l'argument d'une injustice présumée d'un différentiel de revenu trop faible entre ceux qui ne travaillent pas et ceux qui travaillent est pour le moins sélectif puisqu'il admet et parfois encourage en même temps l'inactivité des mères, et surtout ne tient pas compte de l'inégalité face à l'accès à l'emploi ni de la difficulté pour certains à accéder à de bons emplois.

Suivant les travaux de Fraser (2005), Dang et Zadjela (2009) mobilisent une autre conception de la justice à travers une analyse critique des présupposés philosophiques des politiques d'activation. Celle-ci consiste à prendre en compte le critère de la *parité de participation à la vie sociale* : contrairement à la théorie de Rawls, l'égalité des chances devient alors aussi importante que les libertés fondamentales. L'égalité des chances suppose une répartition des ressources matérielles et un égal respect de tous les participants dans la recherche de l'estime sociale (condition intersubjective de parité de participation). Du point de vue de la théorie développée par Fraser, le caractère coercitif des politiques d'activation constitue un déni de reconnaissance de certaines catégories sociales. Il suppose « une naturalisation et individualisation du risque fondé sur la capacité biologique à travailler alors que l'État-Providence traditionnel s'est construit sur une définition sociale de la capacité de travail » (Dang et Zadjela, 2009, p.343).

2. Une nouvelle forme de régulation socio-économique

Nuançant la doctrine libérale qui voudrait que les offreurs de travail créent leur propre demande sur le marché, l'efficacité des politiques d'activation sur les taux d'emploi ou les taux de chômage reste controversée. Plusieurs recherches soulignent en effet la difficulté de mettre en évidence par des évaluations empiriques un effet significativement positif de ces politiques sur l'emploi (Cassiers in Vielle et al, 2005). Si certains bilans régionaux de ces politiques sont bons, avec de faibles taux de chômage et de hauts taux d'emploi au Royaume Uni, Pays Bas, Danemark, il est difficile de déterminer les effets réellement imputables aux

politiques d'activation et de distinguer les effets de la conjoncture, de la politique économique ou de la structure démographique (Méda, 2009). D'autres raisons pourraient expliquer le haut niveau d'emploi des pays scandinaves, notamment la qualité de la politique économique et des politiques industrielles (Cassiers in Vielle et al, 2005). Aux Etats-Unis, seulement 6% de la diminution du nombre de prestataires peut être attribuée aux programmes du workfare, la part la plus importante (20%) revenant aux cycles de l'emploi (Boismenu et al, 2003).

La contribution à la multiplication des emplois faiblement rémunérés

Si les politiques de lutte contre les trappes à inactivité, focalisées sur l'offre de travail, n'ont pas uniformément prouvé leur efficacité en matière de taux d'emploi, il est établi en revanche qu'elles contribuent à favoriser le « cheap labour », la multiplication des emplois mal payés (Boismenu et al, 2003). Il ne s'agit pas alors de trappe à inactivité, mais plutôt de trappes à pauvreté (Concialdi, 2002, Zadjela, 2009).

Cette situation à laquelle contribuent les politiques de l'emploi axées sur un abaissement du coût du travail pour les entreprises, alimente la dualisation du marché du travail, avec l'apparition d'un « second marché » (Duvoux, 2009) destiné à des travailleurs de seconde zone qui n'ont le pouvoir de négocier ni leurs salaires ni les avantages sociaux rattachés à l'emploi. Les dispositifs d'emploi subventionné contribuent à freiner la progression des salaires, car ils alimentent le refus du patronat d'augmenter les bas salaires ou le SMIC. De plus, ils incitent à la spécialisation de l'économie vers des nouvelles normes d'emploi plus flexibles et des emplois au rabais peu qualifiés (Ramaux, 2006, Méda, 2009).

Le processus de report de la libéralisation sur le second marché du travail précaire (Outin, 2008) touche particulièrement le modèle bismarckien, modèle d'assurance du revenu salarial caractéristique de la France et de l'Allemagne (Palier, 2008). En Allemagne, l'une des conséquences des réformes Hartz a été de multiplier les « mini-jobs », contrats mal payés à temps partiel, et de « faire prendre conscience à la société allemande de l'importance de situations de vulnérabilité, au point que le mot Prekariat a été introduit dans la langue allemande en 2006 » (Barbier, 2008). Ainsi, le dynamisme du marché du travail allemand a essentiellement profité aux chômeurs les moins éloignés de l'emploi, tandis que le fort développement du temps partiel, notamment dans les secteurs peu rémunérateurs des services à la personne, l'affaiblissement des conventions collectives et des syndicats ont conduit à une modification et à un abaissement des normes salariales.

Dans les pays anglo-saxons, les politiques de workfare sont allées de pair avec l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, car comme le pointent Erhel et Zadjela (2002) pour le cas de l'Angleterre, le problème principal des interventions sur l'offre à travers les mesures d'incitation à l'activité est de négliger les logiques de discrimination et les problèmes de stigmatisation qui opèrent du côté de la demande de travail et qui réduisent la probabilité à un emploi de bonne qualité.

Le développement des emplois précaires, un objectif de politique monétaire ?

Si les fondements et l'impact de telles politiques ont été mis en doute, elles ont pourtant été reconduites et développées, notamment en Europe.

L'une des clés d'explication du développement du référentiel de l'activation dans les politiques publiques en dépit de ces réserves réside selon certains auteurs (Salais, 2004, Oriane et Conter, 2007) dans les prolongements de la théorie néo-classique de la concurrence entre *insiders* et *outsiders*¹⁰¹ appliquée au fonctionnement de la politique économique européenne. Dans cette perspective, la politique d'activation, par l'assouplissement de la réglementation protectrice de l'emploi et du chômage, mettrait en concurrence *insiders* et *outsiders* du marché du travail dans le but de combler l'offre de travail insatisfaite et de maintenir la stabilité des salaires, favorisant le développement d'emplois précaires. Les pressions exercées sur les chômeurs par les politiques de l'offre (extension de l'emploi convenable, renforcement des sanctions) font diminuer les exigences des salariés et contribuent à la stabilité des salaires, condition de flexibilité des marchés nationaux imposée par les politiques monétaires européennes (Salais, 2004). L'employabilité doit être en effet « pour chacun à son maximum, mais en moyenne sur le marché elle ne doit pas être trop élevée, car les demandeurs ne baisseraient pas suffisamment leur salaire de réservation » (Salais, 2004).

Dans cette perspective de modération salariale, le taux de chômage doit être suffisamment important pour constituer une « menace crédible » que les chômeurs exercent sur les salariés afin qu'ils diminuent leur salaire de réservation (Raveaud, 2006). L'objectif de cette politique de mise en concurrence des salariés et des chômeurs serait donc l'augmentation de la flexibilité de la main-d'œuvre (tant celle des chômeurs que celle des salariés) qui apparaît comme l'instrument principal de lutte contre l'inflation, à défaut de

¹⁰¹ Lindbeck, Snower, The insider-outsider theory of employment and unemployment, MIT Press, 1988 ; Layard Richard, Philpott John, Stopping unemployment, Employment Institute, London, 1991

lutter contre le chômage, dans le contexte d'une monnaie unique européenne (Oriane et Conter, 2007, Salais, 2004).

Les Etats, dépossédés des leviers de politique macro-économique, seraient donc soumis à une contrainte de crédibilité à l'égard des marchés financiers, notamment à travers la politique des indicateurs par la Méthode ouverte de coordination (MOC) mise en œuvre dans le cadre de la politique européenne. Dans le contexte de la recherche par les Etats d'une amélioration de leur performance statistique au regard de la MOC, le chômage « devient une donnée de fait, dotée d'une fonctionnalité économique au profit de la croissance », et l'action publique doit alors « se consacrer à une optimisation de cette donnée » (Salais, 2004, p.305). Ainsi, l'un des objectifs « inavouable » de la politique monétaire européenne, qui définit la MOC et influe sur la stratégie européenne de l'emploi, est le maintien du chômage près du taux minimum compatible avec la stabilité des prix et des salaires.

Pour atteindre cet objectif, la notion de flexibilité des marchés du travail nationaux, dont le niveau d'emploi et le salaire doivent s'adapter le plus rapidement possible aux aléas, occupe un rôle central. En ce sens, ce n'est pas tant la visée d'une société de plein emploi, « objectif idéalisé » des politiques d'employabilité (Oriane, Conter, 2007) qui apparaît comme un enjeu majeur, mais plutôt le développement des emplois à salaires modérés voire à bas salaires, permettant de satisfaire aux critères de flexibilité de la politique monétaire.

Une telle mise en perspective fait des politiques d'activation, bien plus que des politiques publiques d'action contre le chômage, de véritables outils au service de la flexibilisation du marché du travail, qui passe notamment par le développement des emplois précaires. De fait, comme on l'a vu, de nombreuses analyses convergent quant au rôle des politiques d'activation appliquées à l'indemnisation dans le développement considérable de l'emploi à temps partiel.

Les politiques d'activation agiraient ainsi comme source et conséquence de la précarité et des emplois peu rémunérés : en amont, dans l'objectif de favoriser l'augmentation du taux d'emploi, elles facilitent le développement des emplois précaires (cumul du chômage et d'une activité rémunérée, contrats précaires subventionnés), et en aval, elles participent à l'extension des critères de l'emploi convenable que les chômeurs sont tenus d'accepter. C'est ce qu'on pourrait qualifier de **boucle rétroactive de la précarité** : on retrouve ces politiques à la fois dans les origines et dans les effets de renforcement du phénomène de précarité et de dégradation des normes d'emploi. Ainsi que le notent Dang et Zadjela (2009) à propos de la situation de la dégradation des normes d'emploi en France, « c'est parce que la norme d'emploi s'est déplacée du Smic à plein temps au Smic à mi-temps, que les effets désincitatifs

du revenu minimum ont pu se poser en France. En effet, le Smic, réduit à une référence horaire, ne fonctionne plus comme une garantie de revenu assurant un gain à la reprise d'emploi. Dès lors, après avoir incité les entreprises à créer de « mauvais emplois », il est devenu nécessaire d'inciter les travailleurs à les accepter » (Dang et Zadjela, 2009, p.325).

C/ Le durcissement des critères de l'emploi convenable, vecteur central des politiques d'activation

Si on peut discuter la question de la convergence du point de vue des systèmes de protection sociale européens envisagés dans leur ensemble, dans le cadre desquels les régimes d'activation apparaissent effectivement relativement contrastés (Barbier, 2008), le constat de convergence des dispositifs s'impose en revanche dès lors qu'on s'attache à comparer ces politiques sous l'angle de la liberté de choix des chômeurs face à l'emploi convenable, c'est-à-dire l'emploi que le chômeur n'a pas de motif légitime de refuser (Freyssinet, 2000).

L'incitation à accepter les emplois précaires, dont on a vu précédemment qu'ils avaient partie liée avec les politiques d'activation, se fonde notamment sur le fait de restreindre les critères de l'emploi convenable que le chômeur indemnisé doit accepter sous peine de se voir retirer son allocation. C'est par exemple le cas du New Deal britannique, dont le périmètre de l'emploi convenable, originairement destiné aux jeunes en âge de travailler, s'est étendu aux chômeurs de longue durée puis aux parents célibataires¹⁰².

Ce durcissement s'est généralisé entre 1995 et 2008, comme le montre notre tableau comparatif ci-dessous portant sur les situations de 5 pays européens (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Suède et Belgique).

Tableau n°2 : La définition du périmètre de l'emploi convenable en Europe

Définition – Périmètre de l'emploi convenable								
Pays	Qualification		Mobilité géographique		Niveau de salaire/ Structure du contrat		Sanction	
	1995	2008	1995	2008	1995	2008	1995	2008
France	Emploi proposé doit être compatible avec l'expérience	Compatible avec la spécialité ou la formation antérieure	Examen de la possibilité de mobilité géographique	Après 6 mois d'inscription, trajet d'une durée maximale	-Niveau conforme au salaire usuel -Offre valable	-Après 3 mois : 95 % du salaire antérieur. -Après 6 mois : 85 %	Avertissement ou exclusion temporaire	Radiations de 15 jours à 6 mois pour groupe 1 (refus

¹⁰² Depuis 2009, les parents célibataires dont les enfants sont âgés de plus de 12 ans sont obligés de prendre part au New deal et à compter de novembre 2010, la limite d'âge des enfants a été abaissée à 7 ans (Nativel, 2010).

	professionnelle, la formation et le diplôme	du demandeur d'emploi	que mais pas au détriment de la situation personnelle ou professionnelle	d'une heure ou d'une distance à parcourir d'au plus 30 km.	quelle que soit la durée du contrat	-Après un an : niveau du revenu de remplacement (compatible avec qualifications et compétences)		d'emploi, insuffisance de recherche), 2 mois pour groupe 2 (absence) ou refus de 2 offres, 6 à 12 mois pour groupe 3 (fraudes)
Allemagne	Au-delà de 6 mois de chômage, plus de prise en compte de la qualification ou passé professionnel	Pas de prise en compte de la qualification ou passé professionnel	Trajet de 2 heures et demi	2 heures et demie, pour un temps de travail journalier supérieur à 6 heures, et un temps de trajet de plus de 2 heures pour un temps de travail journalier inférieur ou égal à 6 heures. Déménagement peut être exigé pour demandeur d'emploi de plus de 3 mois	-Niveau conforme au salaire usuel -Offre doit être égale au salaire antérieur -Pas d'offre à temps réduit et irrégulier	De 0 à 3 mois : 80 % du salaire antérieur Après 3 mois : 70 % Après 6 mois : montant de l'allocation	Exclusion graduée de 3 à 12 semaines	Interruption des paiements fonction de la durée d'indemnisation : de 3,6 à 12 semaines,
Grande-Bretagne	Au-delà de treize semaines, plus de prise en compte de la qualification ou passé professionnel	Pendant 3 mois : droit de refuser tout emploi ne correspondant pas à la profession habituelle, obligation d'acceptation de tout emploi salarié au-delà.	1 heure par trajet	Après 6 mois : Obligation d'accepter une offre impliquant un trajet quotidien inférieur à 2 heures	-Niveau conforme au salaire usuel -Pas d'offre à moins 24h/semaine	Après 6 mois de chômage : pas d'exigence de salaire	-Refus de participer à un programme : suppression de 2 à 4 semaines, 26 semaines pour un refus d'offre.	Suppression de l'allocation (mais maintien d'une allocation minimale de base « logement »)
Suède	Emploi proposé doit être compatible avec l'expérience professionnelle et la formation	Suppression de la période de 100 jours pendant laquelle le demandeur d'emploi pouvait auparavant			-90% de l'indemnité -Offre valable quelle que soit la durée du contrat		Exclusion en cas de 3 ^{ème} refus Pas de paiement des allocations jusqu'à nouvelle présentation	Critères permettant de refuser un emploi supprimés en 2007

		t refuser de prendre un emploi ne correspondant pas à ses qualifications					on	
Belgique	Au-delà de 6 mois de chômage, plus de prise en compte de la qualification ou passé professionnel	Après 6 mois : tout emploi tenant compte des qualifications	Durée journalière de déplacement doit être inférieure à 4 heures	Lieu de travail à moins de 25 km et impliquant un trajet quotidien inférieur à 4 heures ou une durée d'absence du domicile de plus de 12 heures par jour	-Offre doit être égale au salaire antérieur -Offre valable quelle que soit la durée du contrat	Revenu net (diminué des frais de déplacements et augmenté des allocations familiales) supérieur à l'allocation	Exclusion de 26 à 52 semaines	Au choix du directeur du bureau du chômage, avertissement ou exclusion de 4 à 52 semaines Prise en compte de la récidive

Sources : Pineschi-Gapenne¹⁰³/Service d'appui juridique de l'ANPE (2008), Georges, Grivel, Méda (2007)

Le périmètre de l'emploi convenable couvre plusieurs critères, qui correspondent à autant de mesures coercitives visant à faire diminuer les exigences des chômeurs au fur et à mesure que s'allonge leur période d'indemnisation. L'obligation d'accepter un emploi porte à la fois sur une absence de prise en compte de la qualification antérieure, une mobilité géographique élargie, un niveau de salaire abaissé. Parallèlement, les sanctions ont été durcies dans tous les pays considérés, notamment dans le cas du refus d'emploi.

Ainsi que le constate Méda (2009), en dépit d'un objectif général de flexicurité, la convergence vers une politique de *workfirsrt* s'impose dans de nombreux pays européens, marquée par la volonté de ramener les individus de plus en plus vite sur le marché du travail, au moyen d'un élargissement des critères de l'emploi « convenable » ou « acceptable », et d'un renforcement de la logique punitive. Cette tendance lourde des politiques d'activation contribue à la précarisation du travail des bénéficiaires de minima sociaux et à l'apparition de nouvelles formes de pauvreté en Grande-Bretagne (Erhel, Zadjela, 2002), en Allemagne et en France (Concialdi, 2002, Outin, 1996, 2008, Duvoux, 2009) par l'émergence d'un « second marché du travail » précaire, substituant le précarariat au salariat.

¹⁰³ Pineschi-Gapenne Marina, Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens : la notion d'emploi convenable, Revue française des affaires sociales, n°4, octobre-décembre 1996, p.45-52

III. L'individualisation des politiques sociales entre “nouvelles magistratures” et “nouvelle fabrique” du sujet

Les politiques d'activation marquent un changement de paradigme dans l'approche du chômage et de la pauvreté (Strobel, 2001). Au cours de la section précédente, nous avons inscrit ce changement dans un cadre d'inspiration économique néo-classique qui inspire la plupart des politiques économiques occidentales depuis la fin des années 80.

Une dimension centrale de ces politiques est la mise en avant de l'individu, tant dans les postulats théoriques sur lesquels elles se fondent (théorie de l'action rationnelle), que dans la mise en œuvre des dispositifs qu'elles promeuvent : la dimension individuelle contractuelle vise à inciter les chômeurs à faire preuve de davantage de responsabilité à l'égard de leur propre insertion, et peut être présentée, selon le type de valeurs politiques mises en avant, comme un simple moyen de diminuer les dépenses de protection sociale, ou bien d'atteindre l'intégration sociale par la promotion de l'autonomie.

Nous souhaitons dans cette section expliciter et mettre à l'épreuve la notion d'individualisation, en replaçant ce que nous avons décrit des politiques d'activation, dans le cadre des modèles théoriques sociologiques. L'un des clivages sociologiques qui se dessine porte sur la définition de l'individualisation au prisme des cadres moraux de l'action publique : marque-t-elle une rupture avec les politiques sociales antérieures ? Constitue-t-elle un instrument d'émancipation, ou au contraire d'assujettissement individuel à des principes économiques et gestionnaires ?

De manière symétrique avec les théories économiques examinées dans la section précédente, deux pôles peuvent être distingués : le premier rattaché à la sociologie compréhensive, qui insiste davantage, avec de nombreuses nuances suivant les auteurs, sur les aspects émancipateurs de cette évolution. Ces auteurs (Dubet, 2002, Ion, De Singly, 2005, Astier, 2006, 2010) développent l'idée d'une réinstitutionnalisation plus souple et décentralisée mettant fin à l'intégration sociale classique, durkheimienne, qui permettrait de faire émerger la subjectivité des individus, la liberté et la responsabilité. D'un autre côté, un pôle critique s'intéresse aux conséquences de l'individualisation en termes d'inégalités sociales et d'affaiblissement de l'Etat social au profit des seuls principes du marché. Suivant ce même type de polarisation, on peut également retenir la distinction avancée par Martuccelli (2005) entre le pôle de l'individuation, qui s'intéresse à la dynamique historique de construction de la condition moderne et à sa traduction au niveau des expériences des individus, et le pôle de la

subjectivation, insistant sur l'étude des processus de domination à l'œuvre (la dynamique entre assujettissement et émancipation).

A/ Individualisation des politiques sociales et nouvelles magistratures du sujet

Une partie des théories contemporaines de l'individualisation avance l'idée que la société moderne, en conférant une importance nouvelle aux individus, leur reconnaît plus de responsabilité dans le choix de leurs identités et ouvre par là la possibilité d'une émancipation par la promotion de la réflexivité.

L'idée implicite réside dans les bénéfices d'une rupture avec les anciennes structures sociales, plus coercitives, imposant davantage des codes identitaires préétablis.

1. Individualisme contemporain et modernité

Etudiant le processus d'individualisation, plusieurs auteurs se situent dans le sillage tracé par Norbert Elias, qui décrit dans *La société des individus* (1991) les conditions historiques de l'émergence de l'antagonisme Individu/société et de la conception de l'individu séparé de la société, analysée comme une matrice de la modernité contemporaine.

Selon ces auteurs, (Ion, Singly, 2005, Dubet, 2002, Kaufmann, 2004), ce processus décrit par Elias à propos des sociétés occidentales – l'évolution d'une représentation holiste de la société, où l'individu ne se conçoit pas indépendamment de son organisation sociale, à une représentation individualiste où l'individu s'affirme comme composant de la société – connaîtrait une accélération, une nouvelle étape. Une place grandissante serait accordée à la valorisation de soi au détriment des formes traditionnelles d'appartenance. On entrerait dans « l'ère de la réflexivité » (Ion et al, 2005), avec la multiplication des instruments de savoir de la société sur elle-même : l'individuation apparaît ainsi comme un indice de modernité dans un schème évolutionniste, où l'individu parviendrait à conquérir de nouvelles marges d'autonomie.

Dans le cadre de l'analyse compréhensive, les recherches portent donc sur les nouvelles formes contemporaines prises par l'individuation, i.e. le passage d'un individu faiblement singularisé, soumis à une société homogène, à celui d'un individu acteur de la modernité, fortement singularisé au sein d'une société complexe et différenciée. Ces évolutions seraient perceptibles à travers la prise en charge des risques, les transformations

professionnelles ou identitaires, les métamorphoses urbaines ou de la vie familiale, les changements dans la consommation ou dans les pratiques alimentaires.

Martuccelli (2005) opère une distinction entre l'individuation, désignant l'ensemble des recherches sur la construction de l'individu en tant qu'acteur de la modernité, et l'individualisation, nouvel équilibre dans la relation entre la société et l'individu. L'individualisation renvoie plus précisément à la remise en cause du cadre institutionnel créé par l'Etat et ses défaillances quant aux modes de transmission des normes d'action, qui ont pour conséquence de donner aux individus la responsabilité de leur trajectoire, grâce à l'expansion de la *réflexivité*, i.e. une capacité rétrospective au sens d'Elias et de manière plus contemporaine, une capacité à être à la fois soi-même et être capable d'une prise de distance sur sa situation personnelle. Ce qui se traduit pour les politiques sociales, par un travail sur soi facilitant la mise en œuvre d'un projet. Dans cette perspective, subsiste la tension entre émancipation et responsabilisation, le modèle biographique pouvant s'apparenter à une injonction à être et à se réaliser soi-même, comme on y reviendra plus longuement dans la partie consacrée au pôle critique d'analyse de l'individualisation.

Cette approche centrée sur la réflexivité est notamment illustrée par les travaux d'Ulrich Beck (2001) sur la société du risque. L'auteur explicite un « modèle biographique » où le risque social lié aux trajectoires personnelles ou professionnelles serait transféré des institutions vers les individus eux-mêmes, à qui reviendrait la liberté et la responsabilité d'assumer leur propre trajectoire biographique, de se recycler, de changer d'emploi. Le paradigme du risque se substituerait au paradigme de classe sociale, dans la mesure où les risques sociaux encourus par les individus seraient évalués, non plus en fonction de leur appartenance sociale, mais de la nature de leur vulnérabilité. Les travaux d'Astier et Duvoux (2006) insistent également sur la valorisation, dans les nouvelles politiques sociales, de la capacité réflexive de l'individu, capacité « à être à la fois lui-même et capable d'une prise de distance sur sa situation personnelle ». Ce nouvel équilibre de la relation entre société et individu, sous-tendu par l'expansion de la réflexivité, se traduirait par une augmentation de l'autonomie individuelle (Dubet, 1994) : contrairement à Castel (1995) qui définit la désaffiliation comme une conséquence du délitement de l'Etat Social fondant les solidarités collectives, De Singly (2005) l'envisage comme une désappartenance de son appartenance d'origine.

Au-delà de la caractérisation de l'autonomie du sujet au sein des sociétés contemporaines, les théories de l'individualisation tentent aussi d'imaginer des modèles émergents ou alternatifs.

De Singly (2005) défend le modèle politique d'un « socialisme individualiste » « qui ne s'interdit pas la régulation politique du marché ». Ce système fournirait à l'individu des ressources de nature à développer ses propres compétences et des supports visant à reconnaître sa compétence à la réflexivité. Dans le sillage d'Axel Honneth¹⁰⁴ et de Nancy Fraser (2005), qui mettent la question de la reconnaissance intersubjective au centre de leurs travaux et la lient à l'enjeu de la redistribution pour lutter contre l'injustice économique, l'auteur prône la sortie du dilemme redistribution/reconnaissance par un système de redistribution dont le fondement ne serait pas « l'égalité des chances, mais la reconnaissance de chacun ».

Corcuff (2005) défend pour sa part une « social-démocratie libertaire » qui développerait un usage non capitaliste de la mobilité professionnelle individuelle défendu par les tenants du modèle de la flexibilité, en l'appuyant sur un Etat social et des services publics puissants.

2. L'individualisation du social, un “dépassement des politiques assistantielles archaïques”

Pour les auteurs tenants des théories de l'individualisation, le traitement basé sur une gestion individualisée du social perceptible dans les politiques sociales depuis les années 90 correspond à une remise en cause des catégories macro-sociales qui avaient prévalu dans la période de développement de l'Etat-Providence, et ouvre la voie à une subjectivation des politiques sociales.

C'est notamment la vision défendue par Pierre Rosanvallon (1995), pour qui l'individualisation du social correspond à une double rupture : rupture avec un « paternalisme archaïque » des politiques assistantielles antérieures, et rupture avec une catégorisation statistique qui ne reflète plus la réalité contemporaine des parcours et des trajectoires biographiques.

L'auteur nomme ce type de traitement social « les magistratures du sujet » (p.211) ou nouveau paternalisme. Celui-ci se distingue du précédent par deux caractéristiques : l'examen individuel, qui tient davantage compte des situations singulières, et un individualisme social qui rompt avec les catégories moralisatrices antérieures.

Cette transformation répond d'abord à une nécessité conjoncturelle : « l'Etat Providence ne peut plus seulement être un distributeur d'allocations et un administrateur de règles

¹⁰⁴ Honneth Axel, La lutte pour la reconnaissance, Cerf, 2000

universelles. Il doit devenir un Etat-service » (p.219). Le but est en effet de donner à chacun les moyens spécifiques d'infléchir le cours d'une vie, de surmonter une rupture, d'anticiper une panne. Le phénomène de l'exclusion, du fait de la grande hétérogénéité des individus qu'il touche, illustre le fait que «ce ne sont plus des identités collectives qu'il faut décrire mais des parcours individuels» (p.209).

D'autre part, la gestion des comportements ne procéderait plus de la défense des valeurs morales mais des formes sociales que l'Etat cherche à promouvoir : l'auteur cite l'exemple de la pénalisation de l'alcool ou du tabac au nom de la maîtrise des dépenses de santé, ou de la politique de préservation familiale au nom d'une approche plus globalisée de la protection sociale et de l'intérêt collectif.

Cette dimension d'intérêt collectif et d'obligation morale de réciprocité à l'égard de la société, inclut pour l'auteur une dimension contractuelle, notamment à l'égard des chômeurs : il préconise ainsi des « contrats d'obligation positive », dans une forme d'insertion sociale par l'activité, définis par leur utilité sociale et leur caractère économiquement non rentable, «puisque ni le marché, pour cause de modernisation, ni l'État, pour cause de déficit, ne peuvent créer les activités sociales qu'implique le dépassement de l'État passif providence ». Prenant appui sur les exemples de l'économie solidaire, l'auteur propose le transfert d'une partie des allocations sociales vers des agences sociales autonomes qui fonctionneraient comme des prestataires de services collectifs ou sociaux et rémunéreraient le travail des chômeurs effectuant ces tâches.

Toutefois, Pierre Rosanvallon n'écarte pas le danger, avec l'individualisation, du retour des politiques moralisantes et répressives, alors que l'Etat Providence marquait le passage de l'assistance discrétionnaire au droit : «si l'efficacité des politiques sociales impose de considérer les individus dans leur singularité, ne risque-t-on pas en retour de transformer l'État Providence en instance de gestion et de contrôle des comportements?» (p.211). Pour sortir de ce dilemme, il défend la notion de droit procédural, basé sur l'équité de traitement : « l'équité des chances ne consiste pas seulement à compenser au départ les inégalités de la nature ou les disparités des fortunes : elle vise à redonner de façon permanente des moyens de se remettre sur les rails de l'existence. Il redevient possible de repenser positivement en termes de conquête sociale, alors que l'approche classique conduit au mieux à une problématique de la conservation des acquis, quand ce n'est pas au consentement résigné à leur lente érosion » (p.219). Ce traitement basé sur la gestion individualisée du social passe par l'existence de systèmes de recours ou d'appel, des modes de garantie s'appliquant au sujet.

Dans une perspective similaire, Donzelot et Roman (1998) font état du même type d'évolution, de rupture avec les politiques paternalistes dont un numéro célèbre d'Esprit (1972) s'était fait l'écho, à propos du corps professionnel du travail social. Comme Rosanvallon, les auteurs notent la montée de l'individualisation et des magistratures du sujet, notamment avec l'instauration du RMI, où l'individu devient producteur d'un récit civil sur les conditions de son existence, ou dans le cadre du traitement de la délinquance, qui réunit, à travers des groupes locaux, une multiplicité de partenaires. Il s'agit donc de « produire de la société non plus en soumettant les individus mais en les sollicitant, en mobilisant leurs affects, leurs aspirations, leurs désirs, en misant sur eux, en leur demandant de faire exister la société par leur désir de prouver leur utilité lorsque celle-ci ne va plus de soi » (p.19).

Mais les auteurs pointent également les nouvelles difficultés liées à la crise économique qui accompagne cette gestion plus individualisée : comment traiter les valides invalidés par la conjoncture, les normaux inutiles pour les entreprises ? Ces nouveaux questionnements n'entrent pas dans le cadre classique du travail social sur l'individu qui vise à « lui faire accepter les normes collectives ou à adapter celles-ci à son cas » (p.15). Car il ne s'agit plus tant de « réparer les individus que de les inviter à réparer le tissu social, (...) faire rentrer une personne dans l'ordre productif quand une autre s'en trouve rejetée, le solde des exclus et précaires restant, au mieux, stationnaire ». Dès lors, entre la « rudesse impraticable » de la formule anglosaxonne d'exigence d'une liaison productive entre le social et l'économique, ou le « misérabilisme » du revenu universel, tout l'enjeu est de garder l'exigence d'une justice sociale : les auteurs préconisent à ce propos de faire jouer les mécanismes de redistribution en facilitant la création d'emplois là où il existe un gisement reconnu (commerce, restauration, hôtellerie) par la prise en charge par les classes aisées du coût de la protection sociale liée à ces emplois.

3. Magistratures sociales et transformations des cadres moraux de l'action publique

Dans la perspective ouverte par P. Rosanvallon sur les magistratures du sujet, Isabelle Astier s'attache à analyser les formes et effets des « nouvelles magistratures sociales » (1997, 1998, 2007) mises en œuvre par les professionnels du social au sens large, qu'ils soient chargé de mission RMI, orientateur professionnel, médiateur de la république, agents de la CAF ou des Assedic. Elle analyse la fabrique de l'exigence d'autonomie individuelle à travers

le fonctionnement des Commissions locales d'insertion qui statuent sur l'octroi du RMI (Astier, 1998) ou le travail des médiateurs (Astier, 2007).

S'il déstabilise la professionnalité des travailleurs sociaux et apparaît à bien des égards comme une dépossession professionnelle, le jugement collégial des commissions locales d'insertion permet selon l'auteur de rompre avec les dérives antérieures du travail social et des politiques assistantielles, marqué par des « logiques opaques, une hyper professionnalisation dont la finalité était de tenir en respect l'élus, l'agent de l'ANPE ou d'un centre de formation » (Astier, 1998). Il ouvre la voie à un compromis institutionnel plus conforme aux théories de la justice, grâce à son caractère ouvert et une professionnalité partagée du travail social.

Cette pragmatique du jugement prend en compte à la fois la personne singulière et les principes généraux de mise en équivalence des situations de pauvreté. Elle est basée sur le récit civil qui fonde l'investigation sociale et politique de la précarité. Les magistratures sociales constituent en cela l'inverse de la « montée en généralité » requise traditionnellement par l'institution auquel l'individu accédait en se conformant à l'universalité des catégories administratives. L'auteur parle à ce propos de « société biographique » (Astier, Duvoux, 2006) nourrie par ces nouvelles règles du social, fondées sur l'action au plus près de l'usager mais aussi sur une injonction à « devenir soi-même ».

I. Astier souligne ainsi l'ambiguïté de cette société biographique, qui est aussi la société de la production de soi, de la responsabilisation individuelle. Si le Soi acquiert par ce type de politique une valeur sociale positive, il comporte également une forte dimension contractuelle et constitue à ce titre une norme nouvelle d'injonction sociale à travers la « promotion d'un individu responsable et participant, en lieu et place de l'individu qui cotise » dans un phénomène de « retournement de la dette sociale » (Astier, 2010).

Comme pour les autres auteurs cités, l'un des enjeux est donc de définir les conditions d'une société juste : elles passent notamment selon Astier et Duvoux (2006) par des « institutions à la fois redistributrices, décentes au sens de non-humiliantes et à même d'équiper les individus pour faire face aux risques de l'existence ».

4. Individualisation et capacité

La notion d'équipement des individus est centrale pour les auteurs qui se rattachent aux théories des capacités. A travers les nouveaux dispositifs publics visant à un nouveau

partage entre système assurantiel et assistantiel, l'objectif serait de renforcer la «capabilité» des individus, i.e. leur autonomie et leur capacité à agir, grâce à des dispositifs d'accompagnement qui privilégient une intervention sur autrui, un travail sur soi fondé sur le récit d'une histoire individuelle, favorisant la construction d'un projet (Vrancken et Maquet, 2006, Cantelli et Génard, 2007, Ion et al, 2007).

Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, ce nouvel modèle de l'individualisation de l'accompagnement correspond également à un déplacement de l'outillage social de l'Etat, d'un Etat Social porteur de « droits-créances » marqués par une dimension impersonnelle, à un « Etat-réseau » (Génard, 2007) ou « Etat-service » (Rosanvallon, 1995) porteur de « droits-autonomie » qui met l'accent sur les capacités des individus et leur responsabilisation.

L'accompagnement individualisé apparaît dès lors comme un mode rénové du travail sur autrui et de rupture avec le modèle antérieur du guichet, privilégiant la « *co-construction de l'aide (...) où le premier enjeu consiste à garantir la compétence relationnelle de l'ensemble des protagonistes, ce qui suppose pratiquement de commencer par reconnaître le milieu de l'autre (de la personne aidée) comme un espace de ressources mobilisables pour l'action. (...) Elle repose sur des interventions présentes attentives à ce qui arrive et non fondées sur des programmes prédéfinis* » (Cantelli, Génard, 2007, p.167).

L'accent mis sur les capacités inclut lui aussi un principe de réciprocité individuelle et collective. Reste à déterminer si cette réciprocité doit être fondée sur le travail, ou sur l'activité au sens large, comprise comme étant à l'opposé de la passivité. Pour Guienne¹⁰⁵, le principe de réciprocité peut être fondé sur la participation à la vie publique, la promotion de formes d'action favorisant la parole et le faire communs. Un Etat social basé sur les capacités combinerait des droits pour tous, une adaptation à des situations singulières, et l'aide aux collectifs réels.

Ce nouveau modèle de gestion du social, combinant une approche individualisée des suivis, une recherche constante de l'activation des potentialités et des ressources de l'individu, et une logique contractuelle, correspond à un phénomène d'élargissement de la responsabilisation, à l'œuvre y compris dans l'accompagnement des personnes handicapées (Bartholomé, Vrancken, 2005) : la personne handicapée se voit reconnue comme un citoyen à part entière ayant des droits mais aussi des devoirs. Les praticiens de l'accompagnement ont ainsi mis en place un principe de conditionnalité de l'aide, portant sur l'engagement et l'implication de la personne dans le processus d'aide et dans son projet.

¹⁰⁵ Guienne Véronique, L'Etat social : les implicites d'un débat, Sociologie et sociétés, Vol.33, n°2, 2001, p.203-216

La question de la contrepartie et des processus de sélection qui en découlent reste l'enjeu majeur de l'étude de l'individualisation du social, comme on le verra dans les sections suivantes. A rebours des approches précédentes, Warin (2010) analyse les normes dominantes de l'autonomie et de la responsabilité individuelle non comme un élargissement de la liberté des individus, mais comme un maintien, sous d'autres formes, du guidage des parcours sociaux. Il note que « l'essaimage de multiples dispositifs de subjectivation au sein de l'action publique (ou de reconnaissance de la centralité de l'individu, de sa singularité, de son profil biographique) impose des processus de sélection des publics ciblés et des techniques de mise en œuvre conditionnelle de l'offre publique. Si l'on reconnaît la centralité de l'individu, sa singularité, son profil biographique, c'est encore et toujours pour inscrire les parcours individuels dans les normes et les calendriers institutionnels » (Warin, 2010).

Face à ce qui apparaîtrait comme les habits neufs des logiques assistantielles antérieures, l'auteur défend l'idée de dispositifs « de seconde intervention », œuvrant à une remise en capacités des individus les plus précaires. S'appuyant sur la théorie postwelfariste qui regroupe différents courants des théories de la justice (Rawls, Dworkin, Van Parijs), ces dispositifs obéissent à deux principes : l'engagement des bénéficiaires dans une logique de contrepartie, mais aussi la liberté de choix des bénéficiaires, qui sont libres de décider de l'usage de l'allocation dès lors qu'ils considèrent que leur façon de l'utiliser peut les remettre dans un parcours. De tels dispositifs permettraient selon l'auteur de lutter contre le phénomène de non recours (Warin, 2003, 2007, 2010), analysé comme l'une des conséquences du caractère trop impersonnel ou trop intrusif des aides octroyées.

B/ Individualisation, assujettissement et gouvernement des individus

Le pôle critique des politiques d'individualisation en éclaire certaines tensions, dont la tension entre émancipation et responsabilisation, à travers la logique de contrepartie. Les différentes analyses que nous avons présentées débouchent en effet pour la plupart sur le principe de réciprocité, à des degrés divers ; dès lors, la question est de savoir si la visée d'émancipation peut s'articuler avec l'injonction à devenir soi-même, ou à augmenter ses capacités. Bonvin et Moachon (2005) voient dans l'individualisation promue par les politiques d'activation la naissance d'un « individu soumis » et non d'un « individu acteur » : « *l'individu fait son entrée en politique sociale non comme acteur autonome, mais pour mieux garantir sa subordination aux normes sociales* » (Bonvin et Moachon, 2005, p.72).

Ainsi, deux modèles d'action apparaissent en tension avec la visée d'émancipation défendue par les théories de l'individualisation du social : la dévolution et l'injonction. La dévolution renvoie à la responsabilisation au sens d'un transfert de responsabilités des institutions vers l'individu face à ces actes passés, tandis que l'injonction, mélange de persuasion, d'incitation et de contrainte, requiert la participation active des individus (Martuccelli, 2004). Autrement dit, les nouvelles normes, bien que présentant des variantes avec les politiques antérieures, resteraient dans le registre de la domination, rapport social fondé sur les subordinations impersonnelles et la reproduction du consentement des dominés, mais elles procèderaient d'un nouveau type de caractérisation de l'individu, adaptable et responsable.

Evacuant le paradigme des classes sociales, ces nouveaux modèles accentueraient les inégalités sociales, car ils auraient pour point aveugle les moyens inégaux dont disposent les individus pour être eux-mêmes. Expression des classes moyennes et supérieures, l'essentiel de l'injonction à l'autonomie requise par l'individualisation reposerait en fait sur les couches les plus modestes de la population (Autès, 1999, Murard¹⁰⁶, Pierru, 2008).

Plus précisément, le modèle de l'individualisation est au cœur d'enjeux économiques et socio-politiques porteurs de nouveaux dispositifs de gestion de la précarité (Franssen, 2003, 2006) : reprenant les travaux de Foucault sur la gouvernementalité, plusieurs auteurs (Wacquant¹⁰⁷, Brown, 2007¹⁰⁸, Garland, 1999¹⁰⁹, Mary, 2001, Milburn, 2004, Périlleux, 2005, Laval, 2011¹¹⁰) analysent, à travers l'individualisation, des pratiques nouvelles de gouvernement des individus visant à construire un ordre de marché néolibéral basé sur la recherche de l'intérêt personnel et le calcul privé coûts/bénéfices.

Au total, comme le souligne Martuccelli (2005), ces différentes recherches voient dans l'individualisation une forme d'expansion de la rationalisation.

Bien plus qu'un dépassement de la rationalisation des politiques sociales, l'individualisation du social constituerait donc une forme de rationalisation plus subtile, plus composite et potentiellement plus efficace. Ainsi, s'il prend ses distances avec l'analyse foucauldienne et une rationalisation reposant sur un présupposé mécaniste des modes d'exercice du pouvoir,

¹⁰⁶ Murard Numa, *La morale de la question sociale, ou la culpabilité des victimes*, Paris, La Dispute, 2003

¹⁰⁷ Wacquant Loïc, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, 2004

¹⁰⁸ Brown Wendy, *Les habits neufs de la politique mondiale, néolibéralisme et néoconservatisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2007

¹⁰⁹ Garland David, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, University Press, 1999

¹¹⁰ Laval Christian, *Penser le néolibéralisme*, in *Penser à gauche, Figures de la pensée critique aujourd'hui*, Editions Amstrerdam, 2011, p.19-28

Martuccelli définit l'injonction à la responsabilisation comme une nouvelle figure de domination qui confronte les individus à un différentiel d'épreuves en fonction de leurs ressources, processus « d'autant plus corrosif que l'acteur n'est plus invité véritablement à se plier à un contenu normatif, mais mis en demeure d'affronter ce qui lui est présenté comme conséquence de ses actes passés » (Martuccelli, 2004, p.491). Cet ensemble de procédures, basé sur une « logique généralisée à outrance de responsabilisation personnelle » caractérise « une philosophie sociale de moralisation punitive animée par une vocation en partie inverse de celle de la raison probabiliste à la naissance du régime libéral » (ibid., p.491)

1. Les modes d'assujettissement du processus d'individuation

Dans son ouvrage *Surveiller et punir* (1975), Michel Foucault initie, à travers l'exemple des prisons, un vaste panorama qu'il poursuivra dans d'autres œuvres de l'histoire de la rationalisation du pouvoir dans la société moderne, destiné à « produire une histoire des différents modes de subjectivation de l'être humain dans notre culture » (Foucault, Dits et écrits, Tome IV, p.223) : une série de technologies et de techniques disciplinaires et de surveillance forment une « microphysique du pouvoir » (*Surveiller et punir*, p.31).

Un point qui nous paraît central est que les techniques disciplinaires décrites sont individualisantes : « la discipline est le mécanisme de pouvoir par lequel nous arrivons à contrôler dans le corps social jusqu'aux éléments les plus ténus, c'est-à-dire les individus (...) Comment surveiller quelqu'un, comment contrôler sa conduite, son comportement, ses aptitudes, comment intensifier sa performance, multiplier ses capacités, comment le mettre à la place où il sera plus utile » (Foucault, Dits et écrits, 2001, Tome IV, p.191).

Au coeur de cette surveillance généralisée en réseaux, le panoptique, nouvelle technologie du pouvoir liée au projet de transformation des individus, appareillage transparent et circulaire dont la prison est l'archétype, correspond à une « forme d'architecture qui permet un type de pouvoir de l'esprit sur l'esprit », une « institution qui doit valoir pour les hôpitaux, les écoles, les prisons, les maisons de correction, les hospices » (Ibid, 2001, tome II, p.594). Caractéristique de la « société disciplinaire », la « surveillance-correction » agit à la fois dans le sens de punir et de « pédagogiser » (Foucault, 1972, *Esprit*, n°107, p.331). A l'image de l'établissement pénitentiaire panoptique qui rompt avec les anciennes disciplines telles que les exécutions publiques, les technologies de pouvoir se font plus discrètes, quotidiennes et ordinaires, pour aboutir à une autosurveillance, un autocontrôle des dominés.

Autre différence avec les techniques disciplinaires antérieures, le panoptisme est une forme de pouvoir qui repose non plus sur l'enquête mais sur l'examen individuel : « la surveillance des individus par quelqu'un qui exerce un pouvoir : instituteur, chef d'atelier, médecin, psychiatre, directeur de prison (...) constitue un savoir qui a maintenant pour caractéristique non plus de déterminer si quelque chose s'est passée ou non, mais de déterminer si un individu se conduit ou non en conformité à la règle, s'il progresse ou non. Ce nouveau savoir (...) s'ordonne autour de la norme, en termes de ce qui est normal ou non, correct ou non, de ce qu'on doit faire ou non. On a donc par opposition au grand savoir de l'enquête organisé au Moyen Age à travers la confiscation étatique de la justice, qui consistait à obtenir les instruments de réactualisation des faits à travers le témoignage, un nouveau savoir, de type totalement différent, un savoir de surveillance, d'examen, organisé autour de la norme par le contrôle des individus au long de leur existence » (Ibid, p.595). Ainsi, la prison, qui va devenir la grande peine du 19^{ème} siècle, a son origine dans la pratique parajudiciaire de la lettre de cachet, qui envoyait en prison jusqu'à amendement de la personne. L'idée nouvelle est d'emprisonner pour corriger, la pénalité a pour fonction de corriger les individus au niveau de leurs comportements, de leurs attitudes, de leurs dispositions, du danger qu'ils représentent.

Mais Foucault va plus loin en affirmant que les techniques de pouvoir ont été inventées pour répondre aux exigences de la production. Le panoptisme, avec ses institutions pédagogiques d'assujettissement, sert au 19^{ème} siècle les intérêts du capitalisme industriel, comme en témoigne l'existence des usines-couvents, où 40 000 ouvrières du textile travaillaient de façon recluse (Surveiller et punir, p.305). Foucault oppose ainsi la réclusion du 18^{ème} siècle, qui exclut les individus du cercle social, de celle du 19^{ème} siècle, qui a pour fonction d'attacher les individus aux appareils de production, de formation, de réforme ou de correction des producteurs. Il récuse l'idée d'un pouvoir-superstructure et lui préfère un pouvoir consubstantiel aux forces productives : « la nouvelle technologie de pouvoir n'a pas son origine dans un individu ou un groupe d'individus qui aurait décidé de l'appliquer pour servir leurs intérêts et rendre le corps social utilisable par eux (...) Ces tactiques inventées, organisées à partir de conditions locales et d'urgences particulières se sont dessinées morceau par morceau avant qu'une stratégie de classe les solidifie en vaste ensemble cohérent (...) Ces ensembles ne consistent pas en une homogénéisation mais bien plutôt en un jeu complexe d'appuis que prennent les uns sur les autres les différents mécanismes de pouvoir » (Ibid, 2001, Tome III, p.202).

Si le modèle panoptique foucauldien en tant que but pré-déterminé et entreprise systématique et cohérente d'encadrement des populations a été fortement remis en cause (Martuccelli, 2004, Demailly, 2008), on peut retenir le caractère individualisant qu'acquièrent les techniques de pouvoir, parallèlement à la rationalisation de l'Etat, dans le cadre d'un projet de transformation de la relation entre individu et société : Foucault rappelle qu'« il y a deux sens au mot sujet : soumis à l'autre par le contrôle et la dépendance, et sujet attaché à sa propre identité par la conscience et la connaissance de soi. Dans les deux cas, ce mot suggère une forme de pouvoir qui subjugue et assujettit » (Ibid, 2001, tome IV, p.227). Cette forme de pouvoir qui transforme les individus en sujets « s'exerce sur la vie quotidienne immédiate, classe les individus en catégories, les désigne par leur individualité propre, les attache à leur identité, leur impose une loi de vérité qu'il leur faut reconnaître et que les autres doivent reconnaître en eux » (Ibid, p.227).

Parmi les autres concepts foucauldien qui nous semblent opératoires dans le cadre d'une lecture critique du processus d'individualisation des politiques sociales, la gouvernementalité, reprise par plusieurs auteurs à propos des politiques d'activation des individus, ne se limite pas aux techniques disciplinaires : Foucault la définit comme « l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique les dispositifs de sécurité » (Ibid, 2001, Tome III, p.655). Le gouvernement est quant à lui défini comme « la notion entendue au sens large de techniques et procédures destinées à diriger la conduite des hommes » (Ibid, 2001, Tome IV, p.125).

Ce mode spécifique d'exercice du pouvoir correspond à une nouvelle rationalité politique, l'Etat administratif des 15^{ème} et 16^{ème} siècle, qui conçoit la population, non plus dans une optique de conquête et de possession, mais comme une totalité de ressources et de besoins, de richesse potentielle. Les nouvelles techniques de pouvoir qui en découlent passent par la capacité de prélèvement fiscal et reposent sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique (Lascoumes, 2004). Foucault décrit ainsi l'émergence, à partir du 18^{ème} siècle, de technologies de pouvoir qui visent la population et plus seulement les sujets, en rupture avec la sujétion antérieure : « le pouvoir doit s'exercer sur les individus en tant qu'ils constituent une entité biologique, si nous voulons précisément utiliser cette population comme machine pour produire des richesses, des biens, produire d'autres individus » (Ibid, 2001, Tome IV, p.193).

Un point marquant est que le modèle de la gouvernementalité trouve sa source dans ce que Foucault nomme le pouvoir pastoral, né dans les premières institutions chrétiennes, forme de pouvoir « orientée vers le salut (par opposition au pouvoir politique), oblatrice (obéissance pure, obéir à un individu plutôt qu'à une loi, par opposition au principe de souveraineté) et individualisante, i.e. mettant l'individu en situation de responsabilité analytique (par opposition au pouvoir juridique) liée à une production de la vérité de l'individu sur lui-même » (Ibid, 2001, Tome IV, p.229).

Dans le cadre de ce pouvoir pastoral, le christianisme primitif met en place une procédure de l'examen des âmes et de l'aveu, l'exomologèse, « acte destiné à manifester à la fois une vérité et l'adhésion du sujet à cette vérité (...) Faire l'exomologèse, c'est faire de l'acte d'affirmation un objet d'affirmation, et donc l'authentifier soit pour soi-même, soit devant les autres. L'exomologèse est une affirmation emphatique, dont l'emphase porte avant tout sur le fait que le sujet se lie lui-même à cette affirmation, et en accepte les conséquences » (Ibid, 2001, Tome IV, p.126). L'exomologèse est donc destinée à mettre au jour les obligations auxquelles l'individu s'engage et la manifestation verbale de la vérité qui se cache au fond de soi-même. Mais comme le précise Foucault, ce type de manifestation « n'a pas pour fin d'établir la maîtrise souveraine de soi sur soi, ce qu'on en attend, c'est (...) la constitution d'un rapport à soi qui tend à la destruction de la forme du soi » (Ibid, p.129).

L'Etat occidental moderne aurait intégré sous une forme politique nouvelle cette vieille technique de pouvoir : « on peut voir en l'Etat une matrice de l'individualisation ou une nouvelle forme de pouvoir pastoral (...) Il ne faut pas considérer que l'Etat moderne s'est développé au mépris des individus, mais au contraire comme une structure très élaborée, dans laquelle les individus peuvent être intégrés à une condition : qu'on assigne à cette individualité une forme nouvelle et qu'on la soumette à un ensemble de mécanismes spécifiques » (Ibid, p.230). Ces mécanismes porteraient non plus sur le salut, mais sur le bien-être, la protection, s'étendraient à l'ensemble du corps social et concourraient à la multiplication des objectifs, à travers un savoir sur l'homme autour de deux pôles : globalisant et quantitatif, analytique et individualisant.

Utile pour comprendre les conditions historiques de formation de nouveaux objets politiques, le concept de gouvernementalité permet également un déplacement de perspective quant au caractère coercitif de l'action de gouverner. Ce que Foucault nomme la « conduite des conduites », ou mode d'action sur les actions des autres, illustre la complexité du gouvernement des individus : « le terme de conduite est peut-être l'un de ceux qui permettent le mieux de saisir ce qu'il y a de spécifique dans les relations de pouvoir. La conduite est à la

fois l'acte de mener les autres (selon des mécanismes de coercition plus ou moins stricts) et la manière de se comporter dans un champ plus ou moins ouvert de possibilités. L'exercice du pouvoir consiste à conduire des conduites et à aménager la probabilité (...) Il ne recouvre pas simplement des formes instituées et légitimes d'assujettissement politique ou économique mais des modes d'action plus ou moins réfléchis et calculés, mais tous destinés à agir sur les possibilités d'action d'autres individus. (...) Le mode de relation propre au pouvoir ne serait donc pas à rechercher du côté de la violence ou de la lutte, ni du côté du contrat et du lien volontaire (qui ne peuvent être tout au plus que des instruments) mais du côté de ce mode d'action singulier - ni guerrier ni juridique - qui est le gouvernement » (Foucault, Dits et écrits, 2001, Tome IV, p.236).

Dernière notion qui nous paraît opérante pour notre mise en discussion des conditions de subjectivation des politiques sociales, celle de *l'orthopédie sociale* que Foucault définit comme un savoir particulier qui mobilise à la fois la connaissance du parcours singulier de chaque individu et la connaissance comparative des comportements des différents individus au sein d'une population donnée à travers cinq types d'opérations : «référer les actes, les performances, les conduites singulières à un ensemble qui est à la fois champ de comparaison, espace de différenciation et principe d'une règle à suivre. Différencier les individus les uns par rapport aux autres et en fonction de cette règle d'ensemble, qu'on la fasse fonctionner comme un seuil minimal, comme moyenne à respecter ou comme optimum dont il faut s'approcher. Mesurer en termes quantitatifs et hiérarchiser en termes de valeur les capacités, le niveau, la 'nature' des individus. Faire jouer, à travers cette mesure valorisante, la contrainte d'une conformité à réaliser. Enfin tracer la limite qui définira la différence par rapport à toutes les différences, la frontière extérieure de l'anormal » (Foucault, Surveiller et punir, 1975, p.214).

2. Gouvernamentalité libérale et nouvelle fabrique du sujet

S'inspirant pour certains des travaux de Foucault, plusieurs auteurs s'attachent à décrire le caractère post-disciplinaire des nouveaux dispositifs de gestion des individus portés par les politiques sociales actuelles, en les reliant au paradigme du marché et des nouvelles exigences de la production.

Franssen (2003, 2006) soutient l'hypothèse d'un nouveau modèle de gestion des déviances et des déficiences dominé par le paradigme du marché : la fabrique du sujet

contemporain, qui « se situe entre façonnage artisanal et production en série, entre interventions directes de l'opérateur humain et rationalisation des procédures de production » (Franssen, 2006, p.97), correspond au troisième type historique de régulation des déviances, après le modèle disciplinaire pénal issu du nouvel esprit du capitalisme et le modèle protectionnel social. L'auteur parle ainsi de dispositifs post-disciplinaires de gestion des comportements et des identités, « dispositif global de gestion et d'assujettissement des individus précaires, centré sur le contrôle des risques et l'adaptabilité subjectivante (qui se décline en « employabilité », « resocialisation », « autonomisation ») des individus relevant de catégories particulières de populations reconnues ou désignées comme déficientes ou déviantes par rapport aux normes comportementales et identitaires» (Franssen, 2003). Ces dispositifs sont postdisciplinaires au sens où ils apparaissent plus neutres et moins contraignants que le mode disciplinaire d'exercice de l'autorité caractérisé par la référence à une norme substantielle, mais les outils utilisés (médiation, culpabilisation ou psychologisation), restent les marqueurs de l'exercice d'un contrôle social. Si l'auteur récuse la thèse d'un basculement global des mécanismes assurantiels vers les mécanismes assistantiels, et des politiques émancipatrices vers des dispositifs de surveillance, il dessine toutefois les contours d'un « ordre social postconventionnel, énonçant pour chacun, et non sans régression autoritaire pour ceux auxquels ils s'appliquent directement, les exigences de subjectivation et de participation à la société de marché ».

Cette analyse rejoint celle de Milburn (2004), pour qui les concepts foucauldien restent valables pour décrypter les rationalités qui structurent les politiques, mais doivent être réinterprétés à la lumière d'un changement d'épistémé s'incarnant dans de nouveaux dispositifs de pouvoir. Ainsi, le quadrillage disciplinaire foucauldien « semble laisser la place à une forme plus subtile de surveillance et de punition. Elle repose principalement sur la souveraineté du sujet et sur un quadrillage réticulaire, où l'imposition laisse la place au consentement et à la persuasion, où le caractère hiérarchique et vertical de la discipline s'efface au profit de l'enchâssement horizontal du réseau » (Milburn, 2004).

De son côté, Périlleux (2005) réactualise la notion de gouvernementalité par un déplacement des pratiques de gouvernement des conduites vers les justifications managériales du capitalisme contemporain : l'émergence de la figure du sujet entrepreneur, actif et calculateur, est ajustée aux nouvelles contraintes de la gouvernementalité libérale.

A l'inverse d'une visée de subjectivation, l'individualisation des politiques sociales traduit aussi une approche actuarielle, basée sur la probabilité et le risque, à travers de nouvelles technologies d'identification et de classification du risque, de surveillance et de

contrôle (Mary, 2001, Milburn, 2004) ; le caractère novateur de l'approche actuarielle est la classification du risque par rapport à une norme et le recours aux techniques de calcul statistique des probabilités, ce qui n'est pas sans rappeler la conduite des conduites et l'orthopédie sociale analysées par Foucault. L'approche actuarielle prend en compte des catégories précises d'une population donnée à partir de caractéristiques individuelles, sur la base des risques qu'elle présente, le risque étant défini autant par les caractéristiques individuelles que par la théorie reposant sur la rationalité utilitaire de l'acteur social.

3. Marchandisation du travail social et registre dominant de l'intervention

La critique des politiques d'individualisation du social trouve ses déclinaisons dans l'étude des professions au cœur de ce processus.

Pour Autès (1999), l'individualisation s'accompagne d'une « taylorisation des fonctions sociales » introduite par une nouvelle division du travail qui fait de l'individu accompagné un « *individu parcellisé (...) objet principal de l'action* » (Autès, 1999, p. 270). L'auteur interroge également la notion de relation de service liée à l'approche individualisante du client-centrisme, qui fait de la relation de travail social une relation marchande, dans le sens où elle doit déboucher sur la construction d'un produit (Autès, 1998) : or, comme le rappelle l'auteur, la relation de service social n'a pas pour véritable finalité le service mais la réparation identitaire, qui ne peut être assimilée à un produit. La réparation identitaire passe par la construction du récit, la capacité de raconter dans un objectif d'articulation des sujets au social. Il pointe donc le danger des transformations liées à l'insertion, qui « n'est rien d'autre que la poursuite de l'assistance par d'autres moyens, mais redoutablement plus efficaces puisqu'ils se tiennent désormais éloignés de tout projet de promotion et d'émancipation des individus et des publics auxquels ils s'adressent. L'insertion (...) se fait passer pour une émancipation de l'individu alors qu'elle organise leur enfermement dans une logique de projet qui ne les contraint à rien moins qu'à faire leurs preuves » (Autès, 1998, p.74). Le travail social apparaît dans ce contexte frappé du sceau de l'inutilité, car condamné à une relation de service sans service, et remplacé par les nouvelles compétences issues de l'insertion, « assistance généralisée d'individus atomisés ».

D'autres auteurs (Mauger, 2001, Lebaron, 2001, Ebersold, 2003, 2004) mettent l'accent, à travers l'individualisation, sur le nouveau rôle du travail social à travers les dispositifs d'insertion : requalification de la personne, inculcation d'habitus flexibles dont la

généralisation de la logique du projet, de l'individualisation des pratiques, de la personnalisation des parcours seraient les instruments privilégiés. L'individualisation aurait essentiellement pour visée l'entreprise de soi-même par l'acquisition de compétences nouvelles en congruence avec l'idéologie entrepreneuriale dominante (dynamisme, faculté d'adaptation, ingéniosité, flexibilité, sens de l'initiative, volonté de se dépasser...).

Pour Dubois (2005), le régime d'individualisation du social fait en tout cas du « relationnel » un mode de traitement privilégié de la question sociale, mettant au premier plan l'action des professionnels. Ce travail prend deux directions : la qualification des situations et l'inculcation de normes comportementales.

S'écartant de la thèse d'un retour du contrôle social au service de l'idéologie entrepreneuriale, Boulayoune (2009) constate également une transformation des politiques d'insertion, marquée par la place grandissante du travail relationnel, basé sur des outils qui ne sont plus seulement destinés à améliorer la qualité de la main-d'œuvre, mais à faire évoluer les comportements ; cependant, pour l'auteur, ces technologies sociales de l'entreprise de soi, entre politiques d'aide, individualisation et nouvelles normativités, ne peuvent pas uniquement être vues comme une mise au travail généralisée car elles sont plus larges, plus diffuses et font davantage appel à la responsabilisation individuelle. Il remarque toutefois qu'elles se sont généralisées au-delà d'une population jugée résiduelle, sont toujours formulées sur le registre du manque ou de l'incapacité individuelle, et construisent socialement des incapacités et des déficiences de toutes sortes, ce qui interroge la notion de responsabilisation.

D'autres recherches (Oriane et Conter, 2007, Divay, 1999, 2000, 2001, Benarrosh, 2000) insistent sur la dimension psychologisante de ce travail relationnel, sur laquelle on reviendra dans le chapitre 4.

Demilly (2008) s'appuie sur la notion d'*intervention* pour caractériser ces transformations des politiques de la relation comme fait social global. Le registre aujourd'hui dominant de l'intervention s'oppose aux autres registres d'action des métiers relationnels sur deux points : le primat qu'il donne au mandat sur la demande (destinataire contraint), et la place qu'il accorde à l'action effective sur le monde réel (contractualisation d'un changement de son comportement, de sa situation matérielle ou de son environnement). Ce registre renvoie selon l'auteur à deux tendances sociétales puissantes dans les sociétés occidentales : le devoir d'agir (être à l'initiative, responsable, valorisation de la responsabilité, de l'autonomie) et le droit-devoir d'ingérence, qui légitime le fait d'agir publiquement pour le bien d'autrui, indépendamment de ce que peut penser autrui, et valide la recherche de visibilité des gestes d'intervention. Pour l'auteur, cette technologie de soi et de l'action sur

autrui appartient en tout cas à une épistémologie performative à la fois libérale et autoritaire, rejoignant Mauger (2001) et Ebersold (2004) sur ce point.

Reprenant Foucault, Demailly qualifie l'intervention de « troisième technologie de pouvoir », après les disciplines et les traitements du biopouvoir. A la différence du biopouvoir, la gestion de la population ne se fait plus par grandes masses ou grands problèmes, mais par une multiplicité cumulative de petites interventions. Elle s'appuie sur une technologie essentiellement relationnelle qui passe par des formes de travail, d'intérêt, des savoirs et savoir-faire, des acteurs et un langage spécifique. L'émergence de ces technologies sociales fait suite à la prise en compte des limites des ordonnances sociales directes des disciplines face aux exigences de l'individualisation et à la pluralisation des processus de socialisation, et de la délégitimation des prévisions mises en œuvre par les biopouvoirs. Le registre de l'intervention dans les activités relationnelles s'affirme donc comme « une modalité socio-politique et épistémologique de réalisation de l'action sociale contemporaine de la modernité avancée, qui vient compléter les dispositifs antérieurs de gouvernementalité » (Demailly, 2008, p.356).

Conclusion du chapitre 3

Dans leurs dimensions justificatives, les politiques d'activation sont basées sur les présupposés anthropologiques d'un individualisme contemporain, prenant en compte les situations singulières et promouvant un individu autonome, flexible, responsable de ses choix. Mais plus que des politiques publiques d'action contre le chômage dans une visée de plein emploi, ces politiques agiraient comme de véritables instruments de la flexibilisation du marché du travail. L'extension du périmètre de l'emploi convenable correspondrait à une nouvelle forme de régulation socio-économique, marquée par un objectif de politique monétaire, se traduisant par le maintien d'un taux de chômage compatible avec la stabilité des prix et des salaires (Salais, 2004), et la multiplication des emplois faiblement rémunérés.

Cette même ambivalence est présente dans l'analyse sociologique de l'individualisation des politiques sociales. Comme le montrent les théories de l'individualisation, l'inflexion des politiques sociales vers une meilleure prise en compte des singularités individuelles répond à un changement de paradigme qui va dans le sens de nouvelles tendances de l'individualisme contemporain. Celles-ci sont marquées par la figure d'un individu agissant, enclin à la réflexivité et à l'affirmation de sa subjectivité, pour lequel

les institutions déploient de nouvelles techniques et de nouvelles catégorisations. Ces tendances correspondent également à de nouvelles normativités issues en partie de ces mêmes institutions, mettant en avant une conception de la justice sociale qui intégrerait la responsabilité du sujet. Autrement dit, plus l'individu devient un sujet autonome, responsable de ses choix, plus il est à même de se plier à l'obligation morale de réciprocité à l'égard de la société, paradoxe qui s'inscrit dans le prolongement de la dialectique individu/société analysée par Elias. Ce constat ne doit pas pour autant faire oublier la manière dont le contexte de crise économique et de chômage travaille l'ensemble des politiques sociales. Il s'agirait dès lors, à travers ces politiques individualisantes, de tenter d'adapter les individus, et notamment les plus précaires et les moins bien socialement et économiquement dotés, aux rudes contraintes d'un marché dérégulé, tout autant que de participer au mouvement général d'individualisation du social.

Pour aller plus loin dans l'analyse de l'évolution des politiques sociales, dans lesquelles s'intègrent les politiques d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage, il nous semble donc nécessaire d'étudier un autre aspect de leur transformation, peu évoqué dans les analyses sociologiques étudiées et pourtant parallèle à l'individualisation : la montée de la rationalisation gestionnaire. Nous suivons en cela la thèse de Martuccelli (2005) selon laquelle l'individualisation du social constituerait une forme nouvelle de l'extension de la rationalisation, forme plus subtile, plus composite, mais représentant une nouvelle figure de domination à travers l'injonction à la responsabilisation. Au sein des services publics, la rationalisation gestionnaire pourrait donc bien constituer le trait d'union entre individualisation du social et individualisation des exigences productives. C'est le point que nous allons développer dans le chapitre 4, consacré à la sociogenèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE.

Deuxième partie

Il nous paraissait nécessaire d'étudier de façon détaillée l'évolution des deux missions principales du Service public de l'emploi, indemnisation et placement, afin d'identifier des dynamiques longues et systémiques traversant en parallèle les deux institutions, et des stratégies d'acteurs qui contribuent à la recomposition des politiques publiques.

D'autre part, les nouvelles orientations des politiques de l'emploi ont transformé en profondeur les activités de placement et d'indemnisation.

Ces orientations sont en effet largement marquées par le paradigme de l'activation : activation des dépenses d'assurance-chômage, des systèmes de protection sociale, et des individus dans l'optique de l'augmentation du taux d'emploi. Dès lors, les missions et configurations du Service Public de l'emploi s'adaptent à cette nouvelle donne : classement des chômeurs selon leur probabilité d'épuiser leurs droits à indemnisation, pouvoir de contrôle renforcé accordé au financeur, développement des dispositifs de contrôle et de sanctions en vue d'élargir le périmètre de l'emploi convenable qui va de pair avec l'individualisation du suivi, assujettissement des bénéficiaires de minima sociaux aux modes de traitement des chômeurs indemnisés.

Brouillant les distinctions entre chômage volontaire et involontaire, entre assurance et assistance, l'émergence de ce nouveau cadre paradigmatique des politiques publiques d'inspiration néo-libérale emprunte à des courants théoriques (théorie de l'offre de travail, théorie de la désincitation) qui remettent au premier plan la figure du chômeur volontaire. Ce déplacement d'un modèle assurantiel vers un modèle de plus en plus dominé par les principes de l'assistance, à partir de théories apparemment neuves, marque un retour historique du vieux problème des politiques sociales : séparer, parmi les travailleurs valides, les chômeurs volontaires et involontaires tout en élargissant les critères de leur employabilité. C'est pourquoi on a pu parler, avec le paradigme de l'activation, d'un retour aux théories du chômage volontaire avec lesquelles avaient rompu les politiques sociales naissantes du début du 20^{ème} siècle.

Cette étude diachronique permet de constater que d'une part, à partir de la fin des années 80 et durant les années 90, le régime d'assurance chômage et les politiques publiques de l'emploi entrent dans un processus de convergence des théories économiques quant aux principes explicatifs et aux modalités d'action publique contre le chômage.

D'autre part, ces recompositions impactent à leur tour les missions de l'ANPE : sous l'égide de l'Etat, s'amorce un rapprochement qu'on pourrait qualifier de doctrinal entre l'Unedic et l'ANPE avec l'inflexion entrepreneuriale de l'ANPE en vue d'optimiser le processus d'ajustement offre/demande, puis technique dans les années 2000, et la place grandissante de la logique du financeur, l'Unedic, dans l'activité de placement, qui se solde par le choix de la fusion Assedic/ANPE en 2008.

Ce détour historique, empruntant à la fois aux champs d'analyse des sciences politiques et de l'économie, nous a paru nécessaire pour pouvoir aborder dans la partie 2 la sociologie du groupe professionnel des conseillers à l'emploi, dont les logiques professionnelles sont entièrement traversées par la construction et la déconstruction de ces catégories.

Chapitre 4. Sociogenèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE. Vers un workfare à la française ?

Résumé

La sociogenèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE permet d'insister sur la dimension historique de ce processus qui s'est construit des années 90 à 2000, et qui nous semble emblématique du passage d'une rationalisation de type bureaucratique dotée d'une légitimité fondée sur la formalisation juridique, à une rationalisation de type entrepreneurial. Cette double dimension de la rationalisation (gestionnaire et entrepreneuriale) imprègne aussi bien l'organisation que l'activité de l'Agence.

Elle fait le lien entre l'évolution des modes de recrutement et des statuts, et le déplacement des normes de l'accompagnement à l'emploi qui, tout en promouvant l'individualisation du service, visent à un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi et à un élargissement de la définition de l'emploi convenable. Dès lors, le recours à l'individualisation est instrumenté à des fins de discrimination gestionnaire, et réactive les dimensions morales du workfare : ceux qui bénéficient de l'aide publique doivent se soumettre, au nom de la justice sociale et de la responsabilisation individuelle, à des règles contraignantes qui limitent leurs libertés d'action.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'étude de la subjectivation, qui vise à comprendre la dynamique entre assujettissement et émancipation, passe par l'analyse de l'expansion de la rationalisation à l'œuvre dans le processus de modernité, qu'on peut définir comme « l'expansion de la coordination, de la planification, de la prévision croissante dans toutes les sphères de la vie sociale » (Martuccelli, 2005). Dès lors, comprendre les ressorts de l'individualisation telle qu'elle est portée par les politiques publiques conduit à analyser les transformations de l'appareil bureaucratique chargé de mettre en œuvre ces politiques. Nous nous proposons dans ce chapitre de tenter de caractériser le processus de rationalisation à l'œuvre au sein des services publics, en examinant les formes que l'expansion de la rationalisation wébérienne prend dans l'Etat contemporain.

On s'interrogera notamment sur la notion de rationalisation gestionnaire, au sens d'une « forme de raisonnement et d'activité politique reposant sur des prescriptions de nature

économique » (Ogien, 1995, p.14) : qu'est-ce qu'elle recouvre, quelles transformations induit-elle par rapport au modèle wébérien de rationalisation ? La complexité de la rationalisation gestionnaire s'illustre également à travers un de ses avatars, la modernisation des services publics par l'usager, nouveau mode organisationnel mis en œuvre dans le cadre des politiques d'individualisation.

On abordera cette question sous l'angle de la montée de la rationalisation gestionnaire au sein de l'ANPE. Cette sociogenèse se basera sur l'analyse de l'évolution de la formation (à travers différents documents internes : sources théoriques, rapports, schémas directeurs), des statuts d'emploi et des modes de recrutement, et des logiques institutionnelles qui ont présidé à la mise en compétitivité de l'Agence, puis à sa transformation en instrument et moteur de rationalisation de l'accompagnement des chômeurs dans les années 2000.

Il s'agira ainsi d'éclairer la question d'une subjectivation des politiques sociales, car le modèle de la modernisation par l'usager, impulsé par la rationalisation gestionnaire, repose en partie sur l'individualisation de l'activité. Dès lors, dans quelle mesure une individualisation portée par ce type de rationalisation est compatible avec la visée d'une autonomie du sujet ?

I. Rationalisation gestionnaire et modes d'organisation des services publics

Suivant la définition du processus de rationalisation décrit par Weber dans *Economie et Société* (1971) et *Le savant et le politique* (2003), on peut définir globalement le processus de rationalisation comme celui d'une complexification institutionnelle et organisationnelle liée à l'action politique sur les besoins sociaux.

La rationalité formelle se caractérise par un phénomène d'extension. Elle influence les différentes sphères de la vie sociale et définit de nouveaux types de domination, avec l'assujettissement croissant de la vie des hommes à des ordres objectivés. A travers les trois types de légitimités et de domination que Weber définit dans le *Savant et le politique* (traditionnel, charismatique, rationnel-légal), la rationalisation prend la forme d'une formalisation juridique croissante qui brise le patrimonialisme et fonde la croyance en la légitimité des lois et règlements.

L'administration moderne représente la forme idéal-typique de la domination rationnelle légale : son autorité, fondée sur la légalité « s'impose en vertu de la légalité, en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une compétence positive fondées sur des règles établies rationnellement (...) C'est là le pouvoir tel que l'exerce le serviteur de l'Etat moderne » (*Le Savant et le politique*, p.102). La bureaucratie marque « l'emprise croissante

d'une rationalité formelle, fondée sur l'application méthodique de règles et de procédures (objectivation-réification), qui permet calculabilité et prévisibilité » (Fleury, 2009, p.97). Elle représente à ce titre pour Weber « la forme pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel » « par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue purement technique afin d'atteindre le maximum de rendement » (Economie et société, p.229). A propos de l'expansion de la rationalité formelle qui se lit dans la sphère du droit, Weber (1971) oppose droit formel (normes obéissant uniquement à une logique juridique sans intervention de considérations extérieures) et droit matériel (conforme aux données de l'éthique, de la religion, de l'économie et de la politique du moment), droit rationnel (règles générales) et irrationnel (règles non générales).

La rationalité bureaucratique wébérienne plonge ses sources dans le processus continu d'amélioration des méthodes de calculabilité et de prévisibilité, mais aussi dans un type particulier de relation de pouvoir issu de la formalisation juridique, la domination rationnelle-légale, détachée de la sphère politique. Ce sont notamment ces deux caractéristiques que nous nous proposons de mettre en discussion dans le cadre des recherches sur les transformations de l'Etat, qu'elles s'apparentent à une « révolution bureaucratique » (Le Galès, Scott, 2008), au « New Public Management » reprenant les normes et valeurs du management issu de la sphère marchande (Bezes, 2011) ou à une montée de « l'esprit gestionnaire » (Ogien, 1995). Nous souhaitons ainsi souligner, dans le cadre de l'étude des politiques d'individualisation, les mécanismes des transformations de l'Etat et son action sur les comportements par les changements institutionnels qu'il met en œuvre. Car l'Etat, dans la définition wébérienne, est un instrument de rationalisation de l'économie tout autant qu'un produit contingent de la rationalisation sociale et économique (Fleury, 2009). Dès lors, la rationalisation gestionnaire, tout en appartenant à la sphère du droit rationnel, est-elle toujours le reflet d'un droit rationnel formel selon la définition de Weber, i.e. dont les normes obéissent uniquement à la logique juridique sans intervention de considérations extérieures ? Ou serait-elle plus proche du droit matériel, conforme aux données de l'économie et de la politique du moment ?

A/ New Public management et esprit gestionnaire

Depuis les années 90, le système administratif a fait l'objet de nombreuses interventions gouvernementales pour en transformer les règles constitutives. Ces transformations portent à la fois sur les principes d'organisation (relations entre administration et autorité politique, structuration de l'organisation hiérarchique, système d'emploi et modes de travail des agents publics) et de gestion financière des services publics. Elles se sont accompagnées de la redéfinition du modèle de relation avec l'utilisateur¹¹¹.

1. New public management : le renoncement à des principes du fonctionnement bureaucratique

Ces réformes, transversales à de nombreux pays européens et de nombreux secteurs, s'inspirent d'un ensemble d'axiomes et de prescriptions formant une doctrine, le New Public Management (Bezès, 2005) ou NPM. Cette « doctrine protéiforme » issue de prescriptions de pratiques expérimentées dans les pays anglosaxons et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), qui reprend les normes et valeurs du management issus du secteur privé, avance quatre principes d'organisation (Bezès, 2005).

La première évolution porte sur les relations entre administration et autorité politique : il s'agit de la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle, et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution, forme que Bezès qualifie également d'Etat-stratège, en tant que nouvelle forme d'organisation du système administratif en France qui redessine, dans les années 1990, les relations entre administrations centrales et services territoriaux de l'État. La deuxième transformation concerne la décentralisation : la remise en cause de la structuration de l'organisation hiérarchique, avec la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (parfois sous formes d'agences) autour de grandes « politiques publiques ». Un autre élément de remise en cause de la structure hiérarchique est la transformation des pratiques professionnelles, avec la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation. Enfin, est également institué, dans le cadre du New Public management, le recours systématique aux mécanismes de marché, avec l'externalisation de l'offre et la concurrence entre acteurs publics ou avec le secteur privé.

¹¹¹ Ces transformations trouvent une traduction officielle en France dans la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) lancée en juin 2007, ayant entre autres pour objectif la réduction des dépenses publiques (objectif annoncé par N. Sarkozy de progression des dépenses publiques deux fois moins rapide que durant les 10 dernières années) et l'adaptation des administrations aux besoins des usagers .

Bezès, mais aussi Lascoumes et Lorrain (2007) pointent le fait que cette nouvelle forme organisationnelle a pu émerger grâce à l'action des hauts fonctionnaires et intermédiaires de l'action publique, acquis au bien-fondé des principes du NPM, qui influencent les processus politiques de ces réformes. Ces deux catégories d'acteurs ont pour point commun une autonomisation sociale, et la capacité de cumuler des pouvoirs normatifs liés au domaine législatif et pouvoirs de contrôle de la mise en œuvre liés au domaine exécutif. Selon Lascoumes, le rôle croissant des intermédiaires privés regroupant des sociétés d'étude privées, des fondations, des sociétés de marketing, des think tanks entraîne un déplacement des lieux de pouvoir et une partition des missions entre les Etats et les grands acteurs privés (Ibid, 2007).

Cette thèse d'un affaiblissement du rôle de l'Etat est nuancée par le Galès et Scott (2008) qui montrent un Etat actif, à même de renforcer sa capacité de transformation de la société et de pilotage des groupes et des organisations en introduisant des mécanismes de marché au sein du secteur public et en redéfinissant les règles du jeu, les paramètres de l'action publique, ce que les auteurs qualifient de « révolution bureaucratique », en s'appuyant sur l'exemple britannique. Les deux types d'actions mises en œuvre par l'Etat apparaissent comme des applications directes du New public management : l'introduction des dispositifs de concurrence et la mise en place de systèmes d'évaluation, audit et inspection. A travers ces leviers, l'Etat « encourage les acteurs à se comporter de manière efficiente comme des acteurs rationnels égoïstes (...) les régulations de marché détruisent les bases normatives des institutions, de l'action collective » (ibid., p.308).

Cependant, pour l'ensemble de ces constats, que ce soit à travers la montée du NPM, l'affaiblissement ou le renforcement de l'Etat dans sa capacité à orienter les acteurs, un point commun est le rapprochement de l'Etat avec le modèle wébérien de droit matériel, i.e. plus contingent, conforme aux données de l'économie et de la politique du moment plus qu'à la pure rationalité juridique.

2. Les paradoxes de la rationalisation gestionnaire

Ogien (1995) analyse la montée au sein de l'Etat d'une rationalisation de type gestionnaire, ce qu'il nomme « l'esprit gestionnaire », i.e. « une méthode consistant à superposer une forme de raisonnement -économique et comptable- déconnectée du registre de signification que lui donne son intelligibilité ordinaire, à celle, politique, qui est traditionnellement accouplée à un autre genre d'activité pratique, gouverner » (Ogien, 1995,

p.189). Le raisonnement gestionnaire étant défini comme une « forme d'activité politique reposant sur des prescriptions de nature économique » (Ibid, p.14).

Cette immixtion du raisonnement gestionnaire et de la technocratie dans l'ordre du politique, et les modalités de production et de traitement de l'information que le raisonnement gestionnaire commande d'utiliser, « gèlent une grande partie de la décision politique dans les techniques d'administration qui s'imposent aux gouvernants » (Ibid, p.12). Ainsi, la rationalisation gestionnaire reposerait sur le passage d'un contrôle bureaucratique de l'activité humaine à un contrôle de l'information produite au sujet de cette activité. Elle garantirait ainsi la scientificité de l'action publique.

Les travaux d'Ogien nous semblent refléter le caractère paradoxal de ce nouveau type de rationalisation. D'un côté, la rationalisation gestionnaire correspond à la définition wébérienne de la rationalisation dans le sens d'une priorité donnée aux règles de calculabilité et de prévisibilité, garantes d'une démarche institutionnelle objective, non gouvernée par les passions ; en l'espèce, ces règles portent avant tout sur un « effort visant à utiliser le personnel et les moyens financiers de l'administration d'Etat de la manière la plus méthodique et la plus efficace possible » (Ibid, p.11). Par la croissance des formes modernes de production et de traitement de l'information, la rationalisation gestionnaire porte la croyance « de la maîtrise d'un futur par les capacités de calcul de l'informatique associées aux progrès de la modélisation » (Ibid, p.190), grâce à un système de recueil statistique « conçu comme moyen visant à instaurer une parfaite congruence entre le calculé et le calculable, permettant d'agir sur chacun des paramètres du calcul afin de parvenir à faire correspondre le résultat avec ce que l'on escomptait qu'il serait » (Ibid, p.168). En fondant l'action publique sur les renseignements produits par l'appareil de quantification, les gouvernants inscrivent l'action qu'ils mènent dans l'ordre de la raison, rendant les plus objectives possibles les décisions prises. Ce faisant, Ogien montre, conformément à l'analyse wébérienne, l'emprise croissante de cette forme de rationalisation sur le système social.

Mais cette rationalisation, qui vise à incarner la rationalité pure, n'apparaît-elle pas aussi comme le produit de logiques et de contraintes plus contingentes, s'apparentant davantage au droit matériel qu'au droit formel, selon la typologie de Weber ?

Ogien souligne en effet que dans le projet de rénovation de l'activité administrative, sont mises en avant des contraintes de nature économique, telles que la réduction de l'endettement des Etats et la limitation des dépenses pour combler le déficit des finances publiques. Le recours au jargon du management, au registre de l'économie industrielle, les principes managériaux mis en œuvre (identifier les responsabilités personnelles dans l'action publique,

privilégier l'individu au détriment de la fonction, tout en s'attachant à un contrôle des résultats déconnectés de l'individu) correspondent bien à une logique instrumentale qui serait de « gérer l'Etat comme un entreprise ».

D'autre part, si l'objectif visé est de garantir un statut d'objectivité au processus de prise de décision, Ogien souligne que ce modèle objectif de décision politique connaît dans les faits ses limites, notamment par les contraintes matérielles (codage, échantillonnage, agrégation, lissage) ou organisationnelles (modification des nomenclatures, allègement des conditions d'attribution, simplification des procédures, connexion des fichiers, augmentation des charges de travail) que ces techniques imposent, qui ne peuvent être strictement respectées et aboutissent au caractère parfois peu scientifiques des calculs. Une autre limite à l'objectivité est la fragmentation de la connaissance que produit l'ordre gestionnaire, qui décompose toute disposition en unité constitutive afin de corriger l'application.

Cette légitimité reposant sur la prétention à incarner la rationalité pure, i.e. à prendre des décisions tenues pour incontestables puisque fondées sur une connaissance objective, serait donc aussi de nature instrumentale, modifiant certains principes de l'ordre juridique. L'exemple d'Ogien fourni par le changement du mode de financement de l'aide au logement illustre ce passage d'un droit formel, obéissant à la seule logique juridique, à un droit matériel, contingent. Il montre la substitution d'un barème administratif par un barème financier, qui vise à réduire la charge financière de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) ; ainsi, « le barème cesse d'être une nomenclature fixe et d'application automatique pour devenir un outil financier qui permet de définir le montant variable de la prestation versée afin de couvrir la partie de remboursement qui doit rester à la charge de l'allocataire » (Ibid, p.111). Les capacités du traitement administratif sont alors calquées sur le modèle des assurances et des banques.

Au total, le tournant pris par la rationalisation gestionnaire au sein de l'Etat, qui marque la subordination du politique au technique (tel qu'il est produit par les catégories de la pensée économique et les méthodes de gestion), repose la question ouverte par Weber sur l'éthique du politique qui s'apparente, par ce type de rationalisation, à l'éthique de responsabilité (rationalité en finalité) plus qu'à l'éthique de conviction (rationalité en valeur), faisant peser le risque d'un projet de dépolitisation de la vie sociale (Weber, *Economie et société*, 1971, p.23).

B/ La modernisation par l'utilisateur : continuité et rupture avec la rationalité bureaucratique

Les outils managériaux introduits par le New Public Management dans la sphère des services publics affirment trois types d'objectifs apparaissant à première vue consensuels (Bornand, 2007) : favoriser la transparence à travers l'évaluation et la relation entre objectifs et résultats, encourager la coordination par une logique horizontale, et se mettre davantage au service de l'utilisateur défini comme client, ce dernier principe étant mis en avant dans la modernisation par l'utilisateur.

Après avoir analysé la rationalité gestionnaire comme une forme paradoxale de rationalisation, porteuse d'une prétention à incarner la rationalité pure tout en répondant aux critères d'un droit plus matériel que formel, nous souhaitons à présent interroger les effets de cette complexité de la rationalisation gestionnaire du point de vue de la transformation des pratiques professionnelles et de la relation de à l'utilisateur-client, qui constitue le cœur de notre problématisation théorique.

Une série de recherches (Aballéa, 1998, Boussard, 2006, Dreyfus, 2007) montrent tout d'abord que bien que ce modèle se présente en rupture avec la rationalisation, il est en fait impulsé par la rationalisation gestionnaire. Ce point nous semble important à développer dans le cadre de l'analyse de l'individualisation des politiques sociales, qui se veulent précisément plus proches de l'utilisateur que ne l'étaient les pratiques bureaucratiques antérieures.

La modernisation des services publics par l'utilisateur reflète en effet la double acception de la rationalisation : une complexification, une division accrue des tâches mais aussi une standardisation pour répondre à l'objectif de calculabilité et de prévisibilité. Ainsi, ce nouveau mode d'approche, défini comme levier d'une transformation organisationnelle plus profonde, s'affirme en rupture avec une rationalisation de type industriel car son objectif explicite est de faire progresser la qualité mais il en partage de nombreux aspects : complexification des tâches, formalisation des outils, augmentation du rendement, réduction du coût unitaire des prestations (ce qui correspond à la néo-taylorisation définie par Linhart, 2009). Mais on rencontre également dans ce modèle des éléments de rupture par rapport au modèle bureaucratique wébérien, parmi lesquels la débureaucratization et l'injonction à l'autonomie.

1. La modernisation par l'utilisateur, une alternative à la rationalisation industrielle ?

Le métier de conseiller à l'emploi appartient à la sphère des activités de services, et plus précisément du secteur tertiaire non marchand, qui regroupe notamment les administrations publiques de l'éducation, de la santé et de l'action sociale. Les activités de

services ont connu une croissance majeure et représentent en 2005 près de trois quarts de l'économie française (DARES, 2004, INSEE, 2005). Selon la définition de l'INSEE, l'activité de service « se caractérise essentiellement par la mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle. A la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien tangible acquis par le client ». L'activité de service est donc une « catégorie floue en matière statistique » par son caractère « non stockable, non transportable et immatériel » (Laville, 2005).

Malgré le halo qui l'entoure, la relation avec l'utilisateur dans le service public possède, en tant qu'activité administrative, un caractère bureaucratique au sens wébérien, i.e. dominé par les règles de hiérarchisation, de calculabilité et de prévisibilité, et régi par un type de rationalisation taylorien. Les « affinités électives » entre bureaucratie et modèle organisationnel taylorien sont basées sur une « inspiration rationaliste commune » (Demailly, 1992) selon laquelle toute action particulière doit être justifiée au regard d'une règle universelle, qui peut conduire à un hyperformalisme et une surréglementation. Laville (2005) parle de « référentiel commun » entre bureaucratie et taylorisation fondé sur la recherche d'une efficacité technique issue de la science et une vision rationaliste mécanique de la production. La bureaucratie combine un mode taylorien de conception du travail (décomposition des activités productives en opérations prescriptibles, segmentation conception/exécution du travail de production, modélisation pour appréhender le contenu du travail direct, amélioration de la performance) et un type de légitimité fondé sur l'obéissance sociale des membres de l'organisation et des destinataires des prestations (Demailly, Ibid.). Le modèle organisationnel de la bureaucratie taylorienne se rapproche en tout cas de la *rationalisation industrielle* définie par Gadrey (1994), avec une standardisation forte des procédures, des services fournis sous la forme de quasi-produits, la division des tâches entre exécution et conception à tous les niveaux, et une faible individualisation du service.

Le développement de l'économie des services accentue la tension originelle entre le caractère immatériel de l'activité de service et son mode d'organisation taylorien. La conséquence de cette tension inhérente à l'activité de service et de sa généralisation est l'émergence d'une *rationalisation professionnelle* qui se pose en modèle alternatif de la rationalisation industrielle, l'ensemble correspondant à deux « stratégies polaires de rationalisation du travail et de l'organisation » (Gadrey, 1994, p.186). La stratégie de rationalisation professionnelle peut être vue comme une forme de réponse aux incertitudes de l'activité de service : elle s'appuie sur la typification des cas et le recours à un répertoire de « routines » dans le but de faire progresser l'efficacité. Elle s'éloigne ainsi par plusieurs aspects

du modèle mécanique de la rationalisation industrielle en utilisant la formalisation relative des procédés plutôt que les consignes opératoires prescrites, l'évaluation de la qualité plutôt que la mesure des gains de productivité, ainsi qu'un degré plus important d'individualisation du service. La structure organisationnelle évolue elle aussi d'une division stricte à une proximité entre exécution et conception.

On voit bien la parenté qui existe entre les principes affirmés par le New public management et la rationalisation professionnelle : à l'instar de la rationalisation professionnelle, le NPM promeut la logique hiérarchique horizontale, à travers la création d'unités administratives décentralisées et gérées de façon autonome par des managers dont la responsabilité se trouve renforcée, et l'individualisation du service. Plus encore, à l'intérieur du NPM, la relation de service, ou modernisation par l'utilisateur, affirme la place centrale de l'utilisateur défini comme client.

Ce nouveau modèle fait-il l'objet, comme le suggère Gadrey (1994) d'un compromis, portant à la fois sur l'amélioration de l'efficacité et/ou de la qualité, et sur le contrôle des coûts ? Et dans ce cas, qu'en est-il des autres aspects du fonctionnement bureaucratique-taylorien : les critères de jugement des performances (mesure quantitative de la productivité, accent mis sur les coûts standard et le contrôle des moyens et des tâches, plutôt que sur les résultats et les normes de qualité dans la rationalisation professionnelle) et les résultats attendus (quasi produits, nomenclature des cas, plutôt que typification, complexification des cas et individualisation des solutions) ? Autre enjeu, ce nouveau modèle de rationalisation, qui soumet l'action publique à des normes gestionnaires et organisationnelles de performance, augmente-t-il ou au contraire réduit-il la marge d'autonomie des professionnels ? C'est à ces différents types de questionnements que renvoie la discussion sur l'introduction de la modernisation par l'utilisateur dans les administrations publiques.

2. Une rationalisation néo-industrielle : l'évolution des principes de légitimité bureaucratique

La modernisation par l'utilisateur, ou modèle de la relation de service, constitue l'un des piliers de la modernisation des services publics, à l'agenda des réformes de la fin des années 90 : le rapport du Sénat de la mission 2003 (« Construire ensemble le service public de demain », 2003) fait une large place à l'accroissement de l'efficacité dans le traitement des demandes des usagers, notamment à travers l'amélioration de l'accueil.

La « modernisation par l'utilisateur » (Strobel, 1994) se présente d'abord comme une humanisation du service public : il s'agit de rapprocher le bureaucrate webérien - agissant « sans colère et sans prévention », tenu à l'application sans état d'âme de règles impersonnelles - de l'utilisateur et de ses préoccupations singulières.

Mais d'un point de vue organisationnel, le modèle renvoie également à des réformes managériales de plus grande ampleur s'intégrant dans le cadre du New Public Management : elles visent notamment un contrôle accru des personnels, l'évaluation de la qualité par la satisfaction du client, contrôle intégré à ce titre dans les instruments d'évaluation et de mesure de la performance, et créant du même coup le risque d'espaces de critères disjoints et concurrents (Dujarier, 2006, Monchatre, 2011).

Plus globalement, elle participe à un profond bouleversement dans la division du travail : la fin de la spécialisation du travail d'agents oeuvrant dans des services distincts, la fin d'une division du travail distinguant les postes (l'agent doit être en mesure de suivre l'ensemble du dossier d'un utilisateur), le contact direct et plus personnalisé avec l'utilisateur, et pour cela, une autonomie renforcée.

La modernisation par l'utilisateur est également directement connectée à l'évolution de l'organisation des services vers une rationalisation professionnelle, i.e. une meilleure prise en compte des spécificités de l'activité de service. Elle mobilise en effet des capacités de maîtrise d'une zone spécifique d'incertitude, liée à sa configuration triangulaire impliquant un processus de coproduction (Goffman, 1975) : « les relations de service sont des relations qui se nouent entre des individus, et parfois entre des organisations à l'occasion d'une prestation de service délivrée par les uns (A) à l'intention des autres (B) à propos d'un problème ou d'une réalité (C) sur laquelle on demande à A d'intervenir » (Gadrey, 1994, p.381). Elles ont également un caractère durable car elles ne se limitent pas aux moments forts de face-à-face entre agents prestataires et agents utilisateurs. Enfin, bien qu'étant des relations de pouvoir, notamment dans un cadre administratif, elles sont coproduites : Gadrey intègre dans sa définition les relations de service liées aux fonctions régaliennes car la relation « se déroule le plus souvent selon des processus de transaction ayant de nombreux points communs avec la relation de service volontaire » (ibid., p.382). Compte tenu de ces différentes composantes, Gadrey insiste sur l'enjeu professionnel pour l'organisation de prendre en compte la relation de service en tant que « transaction productive », composante essentielle de la production.

A la fois par les enjeux de professionnalisation qu'elle véhicule et les transformations organisationnelles qu'elle implique, la modernisation par l'utilisateur va donc bien au-delà d'une simple humanisation du service public.

Une rupture nette avec la rationalisation bureaucratique-taylorienne ?

On peut tout d'abord noter que la modernisation par l'utilisateur se situe à la jonction de deux modèles qui coexistent au sein du nouveau management public. La première tendance relève de ce qu'on a appelé précédemment la rationalisation gestionnaire : les financements des services publics passent de la soumission à une logique de moyens à celle d'une logique de résultats (Le Bianic, 2011) ; l'accent y est mis sur la performance, la maîtrise des coûts et la multiplication d'indicateurs comptables pour évaluer la conformité coûts/résultats. Le second modèle, au nom de la modernisation des services publics, met davantage en avant la maîtrise de la qualité, qui passe par une plus grande individualisation des services, et une professionnalisation accrue (renforcement des capacités d'initiative, autorégulation, expertise), mais aussi plus de flexibilité et de polyvalence.

Lorsqu'on l'envisage sous l'angle de la rationalité gestionnaire, elle continue à relever, dans une large mesure, de la rationalisation industrielle, malgré les changements qu'elle apporte du point de vue de la division du travail (fin de la spécialisation et relation plus directe avec l'utilisateur). Les outils de gestion qui accompagnent la relation de service sont avant tout orientés vers une logique de résultats plus que vers une maîtrise de la qualité, ainsi que le remarque Aballéa (1998) à travers l'étude qu'il mène sur les Caisses d'Allocations Familiales, où divers ratios comptables élaborés par le contrôle de gestion sont mobilisés : le budget de fonctionnement par allocataire, le nombre d'agents par nombre d'allocataires selon le type de prestation, le coût du traitement par allocataire. Autant de ratios qui ne prennent pas en compte la qualité de la prestation ou la satisfaction de l'utilisateur. Selon Dreyfus (2007), l'affichage d'une modernisation au service de l'utilisateur est en fait secondaire par rapport aux principes de bonne gouvernance : ainsi, « l'impératif de productivité attesté par indicateurs de performance auxquels sont soumis les services n'a pas pour but ultime d'accroître la satisfaction des usagers, mais bien de réduire les coûts supportés par l'employeur » (Ibid, p.251).

Boussard (1998, 2001) montre que les outils d'évaluation de la performance ne permettent pas de prendre en compte les caractéristiques de la relation de service et notamment le poids de l'activité relationnelle (temps nécessaire pour s'ajuster à la demande, recherche de solutions acceptables et personnalisées). Ainsi, le renouveau incarné par les outils de gestion « se fait toujours dans le cadre du formalisme, de la standardisation et de la prévision ». Les outils de gestion apparaissent comme les nouveaux « artefacts de la logique bureaucratique » portée

par le managérialisme (Boussard, 2006): « les dispositifs de gestion participent à diviser, spécialiser et hiérarchiser les activités. Ils portent des choix organisationnels, des règles qui précisent pour chaque fonction l'ensemble des tâches et des devoirs. Ils déterminent les savoirs, jouent sur les modes de contrôle, de supervision et de relations hiérarchiques qui classent les emplois et les qualifications, les responsabilités » (Ibid, 2006).

Enfin, à l'instar d'autres innovations introduites par la modernisation des administrations, la modernisation par l'utilisateur peut contribuer à des effets de rebureaucratization, notamment en raison de l'explosion de l'audit et du gouvernement par la performance (Bezes et al, 2011). Boussard (2001) met en exergue l'attention focalisée sur la logique de flux et de stocks de dossiers en tant qu'« indicateurs prégnants » (Ibid, 2001) laissant dans l'ombre les autres indicateurs de gestion descriptifs de l'activité. Weller (2002) analyse la production inflationniste de circulaires et de notes internes comme une conséquence directe, un « recadrage bureaucratique » de l'introduction de la modernisation par l'utilisateur, car elle vise à faire face à l'incertitude engendrée par l'individualisation de l'organisation du travail et du traitement de l'utilisateur.

Au total, la logique mixte qui prévaut dans le cadre de la relation de service ne permet pas de conclure à une rupture nette avec le modèle taylorien antérieur : appliqué au domaine des services, on pourrait parler d'un modèle se rapprochant de la néo-taylorisation (Linhart, 2009) comme un nouveau type de rationalisation, qui conserve pour une part des principes d'organisation taylorienne du travail, associée à une individualisation systématique de la gestion des salariés (introduction des primes, formations personnalisées) et à une injonction de polyvalence, de mobilité et de flexibilité induites par l'adaptation à une relation personnalisée et l'exigence de satisfaire aux ratios comptables.

L'éloignement du principe de légitimité bureaucratique

En revanche, lorsqu'on examine la relation de service à l'aune du principe de légitimité, on peut considérer qu'elle engendre une nette remise en cause du modèle bureaucratique wébérien.

L'idéal-type wébérien fait référence à certaines caractéristiques de la personnalité bureaucratique-taylorienne (Demailly, 1992) qui sont en partie invalidées par la modernisation au service de l'utilisateur : la forte intériorisation de la structure hiérarchique pyramidale, avec l'acceptation des ordres reçus, la valorisation de l'effacement et de la discipline dans l'honneur professionnel favorisaient l'émiettement de la prise de décision et sont contrées par

ce nouveau modèle qui engage une plus grande autonomie de décision.

D'autre part, le modèle wébérien de la bureaucratie repose sur une visée d'universalité et d'impersonnalité dans l'application des règles, qui fondent l'égalité de traitement et la neutralité. Une partie de l'organisation bureaucratique se justifie par ces principes généraux : ainsi la spécialisation dans la division du travail, la sécurité de l'emploi et le statut assurent l'indépendance et l'impartialité du fonctionnaire dans l'application impersonnelle des règles (Aballéa, 1998). Or, la mise en avant par la relation de service d'une individualisation tant dans la division du travail que dans le traitement de l'utilisateur ébranle les bases de ce modèle car elles impliquent l'ajustement à la règle, comme dans le cas de l'attribution du RMI, dispositif contractuel où importe l'appréciation de chaque cas.

Le modèle remet aussi en cause l'« indifférence morale » ou « neutralité éthique » du bureaucrate au service de l'intérêt général (Weller, 2002), i.e. les règles d'impersonnalité qui permettraient d'assurer à la fois une sécurité au fonctionnaire et de garantir le principe d'égalité et de neutralité de traitement aux usagers. L'indifférence morale est ainsi érodée par la polyvalence des tâches permettant le suivi par un seul agent d'un même dossier, et par l'hybridation relative entre back et front office, qui mêle agents de dossiers et de guichet dans le cadre de la personnalisation du traitement. Parallèlement à l'indifférence morale, le mode d'appréhension juridique du traitement constitue l'autre pilier de la garantie bureaucratique d'impersonnalité et d'universalité. Or, le principe de proximité vient bouleverser « la texture des règles » (Weller, 2003) : tandis que le droit du statut repose sur la qualité juridique de l'utilisateur, le droit des faits renvoie à l'analyse et au classement de situations singulières.

Enfin, plusieurs auteurs (Weller, 1998, Demailly, 1998, Autès, 1998) mettent en question le fait d'assimiler les spécificités du service public à un modèle de la relation de service forgé dans la sphère marchande. Ainsi, Weller (1998) évoque « l'abus moral » à parler d'une modernisation par l'utilisateur dans l'administration, car d'une part, l'intervention administrative s'opère au nom d'un certain idéal de justice et d'égalité de traitement du public, et d'autre part, elle peut être au moins pour partie contrainte ; à ce double titre, elle ne correspond pas aux termes exclusifs d'un prestataire de service « soumis aux caprices de la clientèle ».

De même, Demailly (1998) critique l'approche gestionnaire de la relation de service comme concept unificateur d'un simple contrat entre prestataire et consommateur, qui efface les spécificités des services publics, et notamment leur dimension sociale, génératrice non de prestations de service mais « d'actes socio-politiques » correspondant à une composante éthico-politique (conception de la citoyenneté, de l'égalité, du droit, de l'universel). La

modernisation par l'utilisateur renvoie dès lors avant tout à une représentation managériale, une « tentative pratique pour transformer le réel » qui promeut la transformation conjointe des professionnalités, des organisations et des politiques publiques. Le principal risque étant d'écraser les positions démocratiques car « penser le public comme client individuel revient à cesser de le considérer comme un assujéti, mais à continuer de ne pas le penser comme citoyen » (Ibid, p.23).

S'appuyant sur l'exemple du travail social, Creux (2010) fait une lecture wébérienne des transformations qui l'affectent, comme passage d'une action rationnelle par valeur à une action par finalité. Le tournant de la rationalité gestionnaire et de la pensée techniciste apparaissent dominants par rapport à un travail social assimilé, dans sa forme sacrée et authentique, à une activité désintéressée.

Si l'on se place du point de vue de l'évolution des organisations, ces caractéristiques font que le nouveau modèle introduit par la modernisation par l'utilisateur, qui apparaît comme un avatar de la rationalisation gestionnaire, ne permet pas de vérifier totalement le scénario de Gadrey (1994) d'une rationalisation de type professionnel. Les analyses que nous avons présentées permettent plutôt de pencher pour l'émergence d'une nouvelle forme de rationalisation industrielle, dont l'organisation est fortement influencée par des préoccupations gestionnaires. Pour autant, ce modèle constitue également une rupture avec le modèle bureaucratique, qu'il conviendra d'interroger, dans le chapitre 6 portant sur la transformation des normes professionnelles.

II. La montée de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE

Après avoir analysé le phénomène de rationalisation gestionnaire, ce qu'elle représente en termes de rupture et de continuité avec le modèle bureaucratique wébérien, ses connections avec le modèle de modernisation par l'utilisateur, nous souhaitons à présent mettre à l'épreuve cette notion pour le cas de l'ANPE.

On assiste en effet, à travers l'évolution de l'Agence, à une rationalisation de l'accompagnement à l'emploi qui relève largement du raisonnement gestionnaire (Ogien, 1995), i.e. d'une forme d'activité politique reposant sur des prescriptions de nature économique et comptables issues de la sphère marchande. On peut en ce sens faire le lien avec la définition de Weber d'un droit rationnel matériel (conforme aux données de l'éthique, de la religion, de l'économie et de la politique **du moment**) par opposition au droit formel

(normes obéissant uniquement à une logique juridique sans intervention de considérations extérieures).

Alors que l'accompagnement à l'emploi obéissait à des critères se situant à mi-chemin entre sphère économique et civique, à travers les normes portées par l'orientation professionnelle, la rationalisation de l'accompagnement à l'emploi obéit de fait à des critères issus presque exclusivement de la sphère marchande : standardisation du contenu des prestations (référént unique, signature d'un contrat, apprentissage des techniques de recherche d'emploi), volonté de structurer l'accompagnement en parcours et renforcement de l'objectif de retour rapide à l'emploi (Fretel, 2010).

Notre hypothèse est celle d'une transformation de l'Agence, positionnée initialement comme une institution d'aide à tous les actifs, puisant aux sources théoriques de l'orientation professionnelle, en une institution gestionnaire de traitement des actifs, davantage orientée vers les politiques d'activation des chômeurs indemnisés. Cette transformation sera décrite à travers une sociogenèse du processus de rationalisation à l'œuvre au sein de l'ANPE devenue Pôle Emploi. Il nous semble nécessaire, pour comprendre comment cette transformation s'est opérée, de décrire les conditions historiques de son émergence.

La nouvelle représentation des chômeurs et les nouvelles explications de l'exclusion vont en effet de pair avec le processus de modernisation de l'ANPE (Gélot et al, 2002) et sa mise en compétitivité : le deuxième contrat de progrès (1994-1998) signé par le ministre du travail, Michel Giraud, le ministre du budget, Nicolas Sarkozy, et le directeur de l'ANPE, Michel Bon, pose l'Agence en partenaire des entreprises.

On peut en ce sens faire le parallèle avec la révolution bureaucratique décrite par le Galès et Scott à propos du rôle essentiel joué par l'Etat en Grande-Bretagne (2008) qui a profondément transformé les institutions puis les comportements en créant des marchés internes pour la fourniture de marchés et de services au sein du service public, ainsi que des nouveaux systèmes de sanctions et de récompenses liés au classement. Si la logique de l'audit n'a pas été poussée aussi loin pour le cas de l'ANPE, un point commun nous semble être la mise en concurrence interne, impulsée par l'Assedic, avec les opérateurs privés de placement.

L'évolution de l'action et des missions de l'ANPE est donc à mettre en parallèle avec cette exigence de mise en compétitivité qui s'est affirmée progressivement : on distingue ainsi une phase de psychologisation de l'accompagnement des chômeurs à laquelle succède une

phase de rationalisation gestionnaire¹¹² qui se traduit par une transformation de l'organisation de l'Agence et de sa gestion des ressources humaines, jusqu'à la fusion ANPE/Assedic en 2009.

A/ Psychologisation de l'action sociale et de l'aide à la recherche d'emploi

La phase de psychologisation¹¹³ de l'accompagnement des chômeurs, qui connaît une montée en charge à partir de la fin des années 90 parmi les sous-traitants ou co-traitants de l'Agence avec la généralisation des prestations d'aide à la recherche d'emploi (Divay, 1999, 2000, Castra, 2003), trouve en partie son origine dans sa diffusion au sein de l'ANPE dès la fin des années 80.

A cette époque, les sources théoriques qui inspirent la formation des conseillers ANPE proviennent de la psychologie comportementale et du courant behavioriste. Tout en mettant en avant la liberté des individus, il est question de modifier leur projet pour l'adapter à un contexte devenu mouvant, à travers la déclinaison d'objectifs pédagogiques formulés en « être capable de ».

La généralisation de la diffusion des techniques d'aide à la recherche d'emploi s'accompagne d'une injonction plus forte au travail sur soi, qui met davantage l'accent sur les caractéristiques des chômeurs et leur employabilité, ou recrutabilité (Pochic, 2007), terme soulignant le fait que cette évaluation ne tient compte que de la seule évaluation par l'employeur ; les critères de l'employabilité portent sur les qualifications, l'ancienneté dans le chômage, l'expérience professionnelle, l'état du marché du travail.

1. L'injonction au travail sur soi

La psychologisation de l'accompagnement des chômeurs rejoint un phénomène plus large de psychologisation des rapports sociaux et de l'action sociale, qui va de pair avec l'individualisation des politiques sociales (cf chapitre 3).

¹¹² Cette évolution est assez proche de celle décrite par Le Bianic (2003) à propos des psychologues du travail, dont le métier a d'abord été marqué par le tournant clinique à la fin des années 1970 puis une rationalisation qui passe notamment par des pratiques de reddition à partir du milieu des années 90.

¹¹³ La psychologisation renvoie à deux notions : l'application des méthodes et principes issus de la psychologie à des fins de développement de l'individu légitimée en tant que compétence dans l'action publique, et son utilisation de plus en plus massive dans toutes les sphères sociales (Demailly, 2008). Nous nous intéresserons à la première acception.

Comme pour l'individualisation, on peut envisager la psychologisation soit comme une manière de dissimuler l'arbitraire social et politique en culpabilisant les individus et donc l'assimiler à un mécanisme de domination, ou voir au contraire dans cette montée de la psychologisation une réalité sociale qui se modifie et s'accompagne d'une émancipation des individus par rapport aux grands déterminismes sociaux, notamment si on se réfère à l'explosion de la demande de psychologie dans les domaines de la vie privée ou publique, et à la légitimation de la psychologie comme compétence dans l'action publique ou professionnelle (Demailly, 2008)..

Plusieurs auteurs penchent plutôt pour une interprétation de cette montée de la psychologisation en termes de domination. Pour Castel (2008), la psychologisation qui s'est amorcée à la fin des années 70 s'apparentait à une aide en attendant la reprise, tandis qu'elle s'est transformée dans les années 80 en auxiliaire du nouveau régime de travail qui se mettait en place, avec une tendance à la moralisation, aux jugements de valeur, à la culpabilisation, faisant de l'emploi un « impératif catégorique qu'il faut accepter à n'importe quelle condition » (ibid., 2008, p.26).

Dans le même sillon, Enriquez (2008) souligne les dangers cette tendance de la psychologisation à mettre l'accent sur la performance, et donc sur la responsabilité individuelle, la mise à l'épreuve permanente des individus au regard de méthodes d'évaluation centrés sur les comportements et les résultats, ne prenant pas en compte le collectif de travail. De plus, celle-ci prend parfois la forme d'une psychosociologie adaptative (adaptation aux conditions de travail, aux contraintes du marché, aux modes d'action, aux pressions qui en découlent) qui s'apparenterait alors à une « déviation de la psychologie », étayant l'esprit gestionnaire, allant à l'encontre de l'hypothèse psychologique de « la diversité des êtres humains et des subjectivités, et de l'idée que l'individu n'est jamais tout à fait achevé » (Ibid, 2008, p.27). C'est aussi ce que relève Burgi (2006), pour qui l'importation de la psychologie devient contre-productive « dès lors qu'elle est sollicitée pour détourner l'analyse de réalités qui ne peuvent pas ou ne veulent pas être nommées : les inégalités sociales, les conditions de logement des pauvres, les pratiques de discrimination raciale ». L'auteur pointe le risque pour ces pratiques psychologisantes de dériver vers l'approche philanthropique de distinction entre bon et mauvais pauvre lorsqu'elles s'appliquent aux bénéficiaires de l'aide sociale.

De manière plus politique, la psychologisation de l'action sociale rompt également en partie avec l'exigence de solidarités collectives et de relations d'interdépendance qui avaient fondé le solidarisme sous la 3^{ème} république, une réinterprétation du social en termes

psychologiques que Castel nomme une « asociale sociabilité » (Castel, 2008). D'autres auteurs mettent en avant la congruence entre les pratiques psychologisantes de l'action sociale et l'inculcation d'un habitus entrepreneurial qui viendrait se substituer au solidarisme (Mauger, 2001, Lebaron, 2001, Ebersold, 2003). Comme le souligne Demailly (2006), se mettrait ainsi en place une nouvelle forme de contrôle social visant à dédouaner l'Etat compassionnel et à faire intérioriser aux individus leur responsabilité personnelle quant à leurs problèmes. En ce sens la notion de psychologisation rejoint la notion d'intervention développée par Demailly (2008) pour caractériser les transformations des politiques de la relation.

Dans le domaine de l'accompagnement des personnes bénéficiant d'une aide sociale, qu'ils soient Rmistes ou chômeurs, plusieurs études mettent également en avant cette notion de responsabilisation et d'injonction au travail sur soi qui pointe derrière la psychologisation de l'action publique. Ainsi, comme l'explicitent Benarrosh (2000) et Divay (1999, 2000), dans l'univers de l'aide à la recherche d'emploi, les maux à diagnostiquer et à traiter relèvent d'abord des inaptitudes individuelles des chômeurs à chercher un emploi. Divay (1999) parle à ce propos de « recherche d'emploi protocolaire » qui désigne « la norme de comportement véhiculée dans discours normatif tenus par les conseillers. Ils proposent un modèle de conduite, un rôle prescrit que doit suivre un chercheur d'emploi pour mener une recherche d'emploi efficace » (ibid., p.49).

Orianne et Conter (2007) développent l'analyse d'une « construction professionnelle des troubles de l'employabilité », ou « traitement clinique » du chômage (Orianne, 2006) : les professionnels de l'accompagnement désormais personnalisé des chômeurs, opèrent une déconnexion radicale du travail sur l'employabilité et du travail de mise à l'emploi et convertissent en catégories cliniques les problèmes de mobilité, de formation, de présentation de soi ou de motivation, justifiant par là la mise au travail des chômeurs sur eux-mêmes. Cette construction professionnelle rencontre plusieurs types d'intérêts : mettre à l'abri les chômeurs de la sanction administrative dans un contexte de durcissement des conditions d'octroi des aides conditionnées à une recherche active d'emploi, construire leur autonomie professionnelle en rupture avec la politique d'indicateurs de leur activité, stabiliser la pression exercée par les opérateurs privés en se positionnant sur un créneau « humaniste », et pallier leur impuissance face à la crise économique et au manque d'emplois qu'elle engendre.

2. Les sources théoriques de l'orientation à l'ANPE

Des années 70 aux années 80, les politiques de formation internes de l'ANPE s'inspirent de nombreux auteurs de la psychologie comportementale, à la fois pour former les agents et pour construire les nombreux modules de techniques de recherche d'emploi, dont la diffusion se généralise dans les années 90 à l'Agence et auprès de ses sous-traitants.

Lorsqu'on analyse le corpus des publications qui alimentent à cette époque les politiques de formation, on peut observer deux tendances qui font toutes deux partie des sources théoriques de l'orientation professionnelle.

Ces tendances sont congruentes avec le métier de conseiller professionnel de l'ANPE, psychologue spécialiste de l'orientation professionnelle, chargé de l'orientation et de la formation des chômeurs, régi par le statut de 1981 qui a prévalu jusqu'en 1990, date à laquelle a été instauré le nouveau statut de conseiller de l'emploi¹¹⁴.

La première source théorique, inspirée des travaux de Carl Rogers, défend une approche non directive et s'inscrit plutôt dans une psychologie humaniste (ou dite développementale), avec une fonction d'explicitation demandée à la personne et une démarche axée sur l'empathie, la congruence, la considération positive inconditionnelle. Ces travaux trouvent une application dans l'ADVP¹¹⁵ (l'Aide ou activation au Développement Vocationnel et Personnel) enseignée aux conseillers professionnels et dont on retrouve des traces dans les entretiens menés avec des conseillers à l'emploi encore en poste aujourd'hui. La « séquence vocationnelle » comporte quatre étapes : l'exploration (balayer les possibles), la cristallisation qui passe par la connaissance de soi (système de valeurs, intérêts), la spécification (capacité et disposition à élaborer un projet) et le suivi-réalisation. Dans la dernière phase et malgré la revendication d'une approche non directive, il est toutefois précisé que le conseiller peut amener la personne à « changer de stratégie ou renégocier tout ou partie de son projet » : « le conseiller adévériste n'a jamais été celui qui fait passer la pilule à un jeune ou à un chômeur » précise un manuel dédié à ces pratiques¹¹⁶, qui affirme à la fois la liberté de l'individu et la possibilité qu'il a de « s'approprier le monde et ses contraintes ».

¹¹⁴ Auparavant, la période de 1967 à 1980 est marquée par l'indifférenciation des métiers caractérisant les SETMO, avec un personnel hétérogène, composé de 1326 fonctionnaires et 1794 contractuels (Charlier, 2002). La période de professionnalisation débute en 1981 avec le premier statut des contractuels de droit public, qui deviennent salariés permanents de l'établissement.

¹¹⁵ Méthode psychopédagogique canadienne mise au point en 1974 par des psychologues du département d'éducation de l'université de Sherbrooke autour de Denis Pelletier, s'inspirant des travaux de Donald Super, à l'origine d'une conception du développement de l'intelligence, fondée sur l'acquisition progressive d'habiletés particulières destinée à faire émerger le désir professionnel dans la construction de l'interaction entre l'individu et son environnement. En France, c'est un conseiller d'orientation, Michel Garand, qui adapte ces travaux en produisant un outil nommé « les cartes-métiers » (Balzani, Divay, 2008)

¹¹⁶ Brabant Lionel, Une grille d'identification des pratiques ADVP, Revue l'Indécis, n°1, 1987

La deuxième tendance, qui se généralise dans les années 80, fait plus nettement référence au modèle behavioriste inspirés des travaux de Hull, Skinner, Bandura, dont l'idée est de manipuler les variables de l'environnement pour modifier les comportements humains, avec le postulat que la plupart des comportements sont modifiables. Elle prend acte du nouveau paradigme socio-économique, qui signe la fin du modèle de l'appariement et laisse place au caractère indéterminé et complexe des évolutions professionnelles ; l'orientation devient un « processus éducatif où se développent des capacités à explorer, à organiser et traiter l'information, à évaluer selon des critères des choix possibles »¹¹⁷.

Appliquée au domaine de l'orientation, la méthode behavioriste se base sur une stratégie d'intervention spécifique développée notamment par Arthur Mills : le dispositif est celui d'un contrat entre « quelqu'un qui a une série d'informations sur lui-même et quelqu'un qui a une série de stratégies pour l'aider ». Le travail consiste à créer l'adhésion par deux techniques, le shaping (découper le comportement dans ses différentes composantes) et le modeling (un sujet sert de modèle à l'autre). L'approche comportementale comprend aussi une phase d'évaluation et contrairement à la psychologie rogorienne, « elle dit précisément ce qu'elle fait » assurent les tenants de ce courant qui se défendent d'être « d'horribles manipulateurs »¹¹⁸.

Créés en 1989 à l'ANPE, les cercles de recherche d'emploi s'inspirent de cette approche behavioriste. Ils sont basés sur quatre principes : la mise en œuvre de procédures normalisées, la pédagogie directive centrée sur l'action, la démarche contractuelle, la prise en compte du contexte. Les cercles de recherche d'emploi sont directement tournés vers l'action et ils se différencient en cela des techniques de recherche d'emploi (TRE) qui supposent, du moins dans leur première version, un bilan individuel, une cible professionnelle, une méthode de recherche. Fontaine Ovide, Sur la psychologie comportementale, Conférence tirée d'un document interne de l'ANPE, Mars 1989

Les techniques de recherche d'emploi sont notamment introduites à l'ANPE par Dominique Clavier, intervenant en psychologie au CNAM, auteur de la valise pédagogique TRE, et par Jacques Limoge, auteur de « Chômage, mode d'emploi ».

Malgré leurs différences, les deux méthodes sont basées sur les principes du behaviorisme et ses techniques de renforcement positif : confiance en soi, succès d'anciens participants, mise en valeur des qualités favorables combinées à des aptitudes professionnelles. Les guides de

¹¹⁷ Boursier Sylvie, L'orientation éducative : contexte d'émergence, fondements et valeurs, Dossier interne sur l'activation du développement vocationnel et personnel (ADVP), 1994

¹¹⁸ Fontaine Ovide, Sur la psychologie comportementale, Conférence tirée d'un document interne de l'ANPE, Mars 1989

stratégies indiquent comment remplir des demandes d'emploi de façon à démontrer que le changement d'emploi est le signe d'un désir de s'améliorer plutôt que d'une personne peu fiable, ou comment éviter les réponses qui mènent au rejet.

Ainsi, ces dispositifs et principes de la psychologie comportementale sont retraduits en dispositifs institutionnels de masse dans les années 90 à travers les modules « objectif emploi », « cercles de recherche d'emploi », « clubs de chercheurs d'emploi » animés par des conseillers puis à partir des années 2000, par les sous-traitants de l'Agence.

De même, les différents modules dits modules d'évaluation (ECCP : évaluation des compétences et capacités professionnelles, EMTPE : évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche, EMT : évaluation en milieu de travail) destinées à faciliter l'insertion des chômeurs dans les entreprises à travers une visite temporaire d'entreprise, s'appuient sur « une pédagogie de la réussite » (extraits du contrat de progrès 1994-1998 entre l'Etat et l'ANPE) : il s'agit, là encore, de « valoriser la personne, repérer ses atouts ».

Parallèlement se développent les outils destinés aux chômeurs jugés plus autonomes : dans la période du contrat de progrès 1994-1998, on recense plusieurs types d'outils : 5 fiches conseil, 18 « Guides pour agir » (exemples : comment réaliser un bon CV, comment trouver les bons arguments à sa candidature, comment réussir un entretien, comment se servir de ses relations), 6 dossiers « Pour en savoir plus » : entretien d'embauche, CV, Lettre de motivation, candidatures spontanées.

Dans la même période, le modèle d'un contrat d'accompagnement de 3 mois montre la place faite à la notion de contrat engageant les parties de manière réciproque, notion centrale dans la pédagogie behavioriste comme on l'a vu dans le cadre des cercles de recherche d'emploi. Il y est stipulé que « Les deux parties s'engagent à agir ensemble pour réussir la prestation choisie » : le demandeur d'emploi paraphe la phrase « je m'engage à me consacrer à plein temps à ce contrat, à tenir mon conseiller informé, à répondre aux demandes et propositions de mon conseiller », tandis que le conseiller paraphe « je m'engage à accompagner personnellement le demandeur, à proposer toutes les actions favorisant la réussite, à assurer un contact régulier ». Il est laissé dix lignes au bilan de l'accompagnement et cinq lignes pour « les suites et perspectives ».

Ces différents usages de la psychologie, qu'elle soit d'inspiration développementale ou comportementale, s'incarnent également dans les descriptifs des activités exercées par le conseiller en agence locale : dans le référentiel d'activité du conseiller de septembre 1990, on peut lire notamment les activités suivantes : « Aider l'utilisateur à construire et clarifier sa demande, faire parler l'utilisateur pour lui permettre de mettre en mots sa demande, travailler en

co-production avec l'utilisateur pour produire un savoir sur son itinéraire et sa situation ». Il est aussi question de « reconnaître que l'utilisateur détient un savoir sur lui-même, sur son environnement, sur le rôle de l'ANPE, sur le monde du travail ». L'ensemble de ces notions disparaîtront, comme on le verra, des référentiels d'activité ultérieurs des conseillers à l'emploi.

A travers ce bref panorama des sources de la formation à l'ANPE, on constate donc l'influence de la psychologie développementale, puis behavioriste, qui va alimenter de nombreux modules de techniques de recherche d'emploi. Cette évolution interne à l'Agence participe et influence, à travers ses sous-traitants, le mouvement de généralisation de la psychologisation dans l'accompagnement des chômeurs et de l'injonction au travail sur soi étudiée plus haut.

B/ Années 90 : l'ANPE partenaire des entreprises : nouveaux statuts et nouveaux recrutements

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, 1990 marque le tournant de la modernisation pour l'Agence : en 1990 est signé le premier contrat de Progrès avec l'Etat, qui donne à l'ANPE à la fois plus de moyens (la subvention de l'Etat progresse de 62% entre 1989 et 1993) et plus d'obligations vis-à-vis de son financeur. Le contrat de progrès fixe les orientations stratégiques de l'Agence, liant son financement et ses résultats. Le point-clé de la modernisation est une productivité accrue, avec l'objectif d'augmenter le volume des offres d'emploi recueillies. Le temps consacré à la relation entreprises doit être au moins égal à 35 % du temps opérationnel global. Le positionnement de l'Agence suit ainsi les préconisations du rapport de l'IGAS (1989) pour une plus grande « implication en direction des entreprises ».

1. Nouveaux statuts pour de nouvelles missions

1990, année de la contractualisation avec l'Etat et du renforcement des effectifs, marque un tournant dans les missions dominantes assignées à l'Agence : l'encadrement à dominante psychologisante du demandeur d'emploi, incarné par le métier de conseiller professionnel, se dissout au profit de l'activité d'intermédiation et de prestation de service auprès de deux « clients ».

L'imbrication des logiques institutionnelle et organisationnelle à l'ANPE est particulièrement caractéristique avec la création du nouveau statut de 1990, qui précède la mise en place du

Plan interne de développement (PID) en 1993, consistant notamment en une réorganisation des services aux employeurs (le PID prévoit la création d'équipes professionnelles responsables d'un ensemble d'entreprises et de demandeurs d'emploi des mêmes secteurs d'activité et la déconcentration des interventions), et l'introduction de la notion de client.

La « modernisation » de l'agence passe par la création d'un véritable corps professionnel, celui des conseillers de l'emploi, rebaptisés en 2003 conseillers à l'emploi. Le « tournant volontariste visant à privilégier la relation avec l'entreprise » (Demazière, 2000) de 1990 s'accompagne ainsi d'une refonte des statuts du personnel (*cf tableau n°1*) qui, couplé aux changements organisationnels mettant au centre la relation avec l'entreprise, agit en vecteur de modernisation.

Tableau n°1 : 1981-2003 : Les 3 statuts successifs de l'accompagnement à l'emploi

STATUT 1981 (décret 24 avril 1981)	STATUT 1990 (Décret du 29 juin 1990)	STATUT 2003 (Décret 31 décembre 2003)
11 échelles	5 Cadres d'emplois	4 filières, 5 cadres d'emploi
-Premier statut des contractuels de droit public. Personnel recruté par concours : devient salarié et permanent de la structure. -Statut spécifique qui les différencie des fonctionnaires du Ministère du travail.	-Disparition de la division conseillers professionnels/Chargés de relation entreprise -Création d'un corps de conseiller	-Spécialisation des filières -Disparition des emplois de la base -Création d'un niveau d'encadrement intermédiaire -Priorité donnée aux recrutements internes
-Échelle IV : Chargé d'information professionnelle, Prospecteur placier, pupitreur, technicien de maintenance, préparateur en travaux. -Échelle V : Assistant, attaché de direction -Échelle VI : Conseiller professionnel, Chargé de relation avec les entreprises, Adjoint opérationnel, chef pupitreur. -Échelle VII : chef d'agence	Assistant de gestion -Assistant de gestion Conseiller adjoint -Conseiller de l'emploi adjoint Conseiller -Conseiller de l'emploi Conseiller principal -Conseiller principal de l'emploi -Responsable d'une unité Administrateur -Classe normale : Chargé de mission -1ère classe : administrateur	Filière conseil -Niveau I : conseiller adjoint à l'emploi [Saut de qualification] -Niveau II : Conseiller à l'emploi -Niveau III : Conseiller référent [Saut de qualification] -Niveau IV A : conseiller chargé de projet emploi -Niveau IV B : chargé de mission accompagnement à l'emploi

Le métier de conseiller de l'emploi naît de la fusion de deux métiers qui étaient jusque-là bien séparés : les conseillers professionnels, sorte d'élite intellectuelle de l'Agence,

formés à l'orientation des chômeurs, et les chargés de relation entreprises, chargés de la prospection et du placement. Pour accompagner cette transformation majeure, 11 000 agents sont recrutés en 1990.

On peut parler d'une sorte de révolution culturelle puisqu'il s'agissait de faire notamment disparaître ces deux métiers –en fait, beaucoup d'autres emplois disparaissent puisqu'on passe de 11 grades en 1981 à 5 en 1990 - pour former un corps polyvalent de conseiller chargé à la fois de l'accompagnement des chômeurs et de leur placement : la mission d'intermédiation est ainsi placée au cœur du métier. L'enjeu semblait également d'écarter les conseillers professionnels, majoritairement diplômés et syndiqués, devenus un obstacle à la modernisation de l'Agence : « *Dans l'agence où je travaillais, les conseillers professionnels n'acceptaient pas qu'on gère leur emploi du temps. De leur côté, les chargés de relation Entreprises arrivaient avec des grandes leçons à donner en provenance du secteur privé. C'était un système de castes, il n'y avait aucune circulation d'information entre ces deux groupes* »¹¹⁹. Une ancienne conseillère professionnelle devenue directrice d'agence, témoigne également dans ce sens : « *Je suis rentré à l'agence en 89 comme conseiller professionnel. On disait de nous qu'on recevait sur canapé. On était des sortes de psychologues de l'orientation. On en avait quatre le matin, personne ne venait contrôler ce que je faisais, j'avais une autonomie complète. Par contre, les prospecteurs placiers, ils avaient un cadencement avec un suivi du volume d'offres, même si le contrôle était léger* »¹²⁰.

Les nouveaux conseillers sont officiellement positionnés comme le cœur de métier de l'ANPE : c'est le plus important numériquement (en 1998, il représente 83 % du total des emplois) et la ligne hiérarchique est allongée en 1990 autour de ce nouveau corps de métier, avec quatre catégories d'emploi : assistant de gestion, conseiller adjoint, conseiller, conseiller principal.

La création de ce corps fait aussi diminuer le niveau d'accès à la profession : les conseillers professionnels (niveau Bac + 3) relevant de la catégorie INSEE des cadres, classés comme psychologues spécialistes de l'orientation professionnelle (code INSEE 343a), tandis que les conseillers de niveau 2 sont assimilés à des personnels administratifs de catégorie B et sont recrutés au niveau bac + 2. En 1990, les conseillers à l'emploi, au même grade (conseiller principal), toujours cadres, ne sont plus psychologues mais assimilés aux personnels administratifs de la catégorie A (code Insee 333a). Il en découle, comme on le verra, de nets changements dans les types de formations et de recrutements.

¹¹⁹ Assistante de directeur d'agence en 1989, journal de terrain, juin 2008

¹²⁰ Journal de terrain, mars 2009

Un rapport commandé par l'ANPE à CEGOS en 1989 est assez éclairant sur les motivations qui poussent la direction de l'Agence à opérer ce changement de statut. Il insiste notamment sur « la mise en défaut du système de compétences actuel » axé jusqu'à présent sur « des savoir-faire spécifiques, des normes de comportements professionnels, et des places différenciées dans le schéma de traitement des usagers ». Le rapport préconise d'identifier des compétences de base nécessaires à l'action quotidienne des agents et des principes de gestion collective des ressources humaines.

Un autre élément plus implicite mis en avant dans le rapport est la grande autonomie dont jouissent les équipes locales, et les conseillers professionnels en particulier : « l'Agence est le lieu du système D, avec une grande liberté et une latitude pour interpréter les normes ». Il convient désormais de cadrer davantage cette autonomie : on voit là les effets d'un début de rationalisation gestionnaire de la profession. Car si le rapport reconnaît que « sans initiative et sans innovation, l'Agence meurt », il insiste également sur la nécessité d'« acquérir les éléments de méthode, les grilles de lecture qui permettent d'ordonner les pratiques quotidiennes et de les rendre plus efficaces » par une « confrontation à des savoirs constitués, à des 'disciplines' ». Aussi « les procédures internes doivent être réexaminées » dans une visée plus professionnalisante : « les concours tels qu'ils existent actuellement favorisent les littéraires et ceux qui ont une aisance de plume et une bonne culture générale proche du scolaire. Ce ne sont pas les compétences de base des métiers de l'ANPE ».

Afin de « favoriser une meilleure adéquation des ressources humaines aux missions de l'ANPE » (Ibid, p.26) le rapport indique finalement les pistes à venir qui seront reprises dans les différentes réformes : création d'un nouveau corps professionnel polyvalent, création de filières spécifiques pour les activités de gestion, modification des procédures de recrutement.

L'évolution des dispositifs de formation

Conformément à ce qu'indiquait le rapport CEGOS de 1989, au-delà des changements de statut, c'est l'appareil de formation lui-même qui se structure et s'étoffe suite au 1^{er} contrat de progrès de 1990 : plusieurs centres régionaux de développement des compétences (CRDC) sont créés cette année-là, au moment où s'affirme le besoin d'encadrer davantage la formation des conseillers. A cette fin, les CRDC sont placés sous la tutelle directe du siège national.

En 1997, dans le cadre du schéma directeur de la formation, il est fait le choix de l'alternance et de l'apprentissage expérientiel, qui durant 6 mois fait alterner stages sur le terrain et regroupements thématiques en centre de formation.

En 2001, le schéma directeur de la formation reflète l'enjeu majeur du Plan d'action personnalisé (PAP), le contrat avec des catégories cibles de chômeurs mis en place par l'ANPE, avant qu'il ne soit supplanté par le PARE introduit par l'Assedic. Le nombre de jours de formation est renforcé, ainsi que le principe de l'alternance, et 5000 agents supplémentaires sont recrutés. Certains modules, auparavant assurés en interne sont désormais sous-traités à des organismes de formation, ce qui remet en cause la professionnalité des formateurs internes à l'ANPE, même si ceux-ci élargissent leur champ d'activité en matière de coordination (Agostino et al, 2004). Les changements opérés sont aussi l'occasion de jeux d'acteurs entre les centres de formation, qui sont directement pilotés par le siège national, et les directions régionales, qui gardent des prérogatives sur les décisions d'affectation des futurs conseillers.

Enfin, le schéma directeur de développement des compétences et de la formation de février 2002 met l'accent sur le rapprochement avec l'Unedic, avec l'objectif opérationnel principal « de mieux reclasser, et plus rapidement, les demandeurs d'emploi, notamment dans les secteurs qui connaissent des difficultés de recrutement » (Schéma directeur du développement des compétences et de la formation, février 2002), rejoignant ainsi les préoccupations affirmées par l'Unedic.

2. L'évolution des modes de recrutement : du concours à la sélection

Les changements de statut vont de pair avec l'émergence d'une nouvelle politique de recrutements s'inspirant du modèle de la compétence¹²¹, qui s'oppose au modèle bureaucratique de la qualification (Dubar, 2005). La mise en place de ce modèle induit notamment une redéfinition des carrières et des filières de mobilité.

Le statut de 2003 donne ainsi la priorité aux recrutements internes pour l'encadrement pour le dernier échelon de conseiller et l'emploi de directeur d'agence, ainsi que les délégués départementaux et régionaux. Désormais, les cadres seront majoritairement issus du rang. Un niveau d'encadrement intermédiaire est créé : les cadres opérationnels, adjoints des directeurs d'agence, seul niveau d'encadrement accessible par concours externe. Le statut de 2003 consacre également la spécialisation des filières et la disparition des emplois de la

¹²¹ Plusieurs principes s'inspirent du management privé, parmi lesquels l'introduction du système d'intéressement lors du 3^{ème} contrat de progrès en 1998 : pour la première fois dans la fonction publique, le régime indemnitaire des agents de l'ANPE comporte des parts variables attribuées en fonction du service rendu au client et de la participation à la charge de travail de l'équipe. La déconcentration des responsabilités s'accompagne également d'une prime attribuée aux cadres en fonction de leurs résultats.

base (assistant de gestion, conseiller adjoint) : on assiste donc à un raccourcissement de la ligne hiérarchique autour du groupe des conseillers. De plus, comme on l'a vu, la phase de professionnalisation s'est fortement étoffée, pour compenser en quelque sorte le caractère hétérogène du concours sur diplôme : six mois de formation en alternance sont dispensés, qui équivalent à six mois d'essai, sanctionnés par deux jurys.

Mais le changement majeur entre le statut de 1990 et le statut de 2003 est la substitution du concours par la sélection. Ce changement correspond à la suppression du rang de classement, qui conditionnait l'affectation géographique des admis (auparavant, les candidats étaient classés par ordre de mérite et les propositions de poste devaient respecter cet ordre). Ce passage d'une logique de concours - qui prévoit un égal accès pour tous, pratique l'indifférenciation des candidats et conditionne une entrée dans la profession par le biais du diplôme universitaire - à une logique de sélection, traduit la préoccupation croissante de l'établissement de contrôler les profils de ces recrues.

Les changements d'appellation du métier sont également révélateurs de cette tendance ; le terme de *conseiller professionnel* renvoyait à l'orientation professionnelle, i.e. un métier ancré dans le conseil, l'accompagnement, tandis que le terme de conseiller de l'emploi puis *conseiller à l'emploi* marque le fait qu'il s'agit toujours de conseiller, mais dans le cadre de l'accès à un emploi quel qu'il soit ; le passage du « de » au « à » soulignerait une volonté d'indifférenciation de la pratique professionnelle, pour laquelle le conseiller est un intervenant parmi d'autres dans le projet d'accès à l'emploi.

Pour illustrer ce glissement du modèle de la qualification à celui de la compétence, on s'appuiera successivement sur l'analyse de l'évolution des épreuves de concours et sur une étude que nous avons menée en juin 2008 portant sur les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de la population globale des 1346 conseillers à l'emploi de la région, tous grades confondus (conseiller adjoint, conseiller, conseiller référent).

-Le recentrage des épreuves de concours sur les actes professionnels

Le passage du concours à la sélection ne remet pas en cause les grandes étapes qui restent celles du concours : des épreuves écrites de pré-admissibilité et d'admissibilité (QCM), puis des épreuves orales d'admission. En revanche, les orientations de 2003 portées par le nouveau statut modifient les types d'épreuves et les protocoles d'entretien dans une visée de transformation des profils des nouveaux recrutés.

Cette évolution va à la fois dans le sens d'une managérialisation du recrutement et de l'évolution des missions de l'établissement : il s'agit de promouvoir un modèle de métier davantage orienté vers l'entreprise : « privilégier la logique de l'action », par opposition à une logique psychologisante qui caractérisait le métier de conseiller professionnel, influencé par les théories de l'orientation. L'enjeu est de se donner les moyens de passer d'un recrutement de profils essentiellement administratifs, littéraires, à des profils plus commerciaux, plus au fait du monde de l'entreprise, comme le suggérait le rapport CEGOS (1989) analysé plus haut.

Ainsi, un document préparatoire de février 2000 destiné aux responsables des ressources humaines¹²² détaille quelques raisons pour lesquelles les épreuves et les modalités des concours ANPE vont être remises en question : « des épreuves de concours qui n'intégraient pas les évolutions des activités », et « des savoirs expérientiels faiblement investigués ». Il s'agit donc de recentrer les épreuves sur les actes professionnels, investiguer davantage les expériences des candidats (entretien dit *de recherche de faits*), supprimer l'exposé, trop formel, au profit d'une mise en situation, écrite et orale, au plus près des activités liées à chaque cadre d'emploi.

L'ensemble de ces nouvelles orientations est repris en 2006 dans le protocole d'entretien du conseiller¹²³ qui se présente sous la forme d'un guide méthodologique à remplir pour chaque candidat : chaque étape (mise en situation de 15 mn, temps d'échange de 45 mn) fait l'objet de cases à remplir pour orienter l'échelle de cotation. Plusieurs exemples donnés concernant les éléments de proximité avec l'emploi de conseiller traduisent les nouvelles orientations de l'établissement : « intégrer les deux dimensions du métier » et posséder « l'orientation client » : « écoute, prise en compte des besoins explicites et implicites » mais aussi « capacité à adopter une démarche commerciale dans un environnement économique ».

-L'évolution des profils : plus de diplômés et de gestionnaires

La plupart des orientations prises dans les années 2000 pour transformer les épreuves des concours, et partant les profils des candidats, sont repérables dans l'étude que nous avons menée en 2008 sur les profils des 1346 conseillers d'une délégation régionale de l'ANPE. Premier enseignement de l'étude : l'évolution des profils suit logiquement celle de l'augmentation des niveaux de diplômes : avec la montée du chômage particulièrement

¹²² Document interne DDRH, Evolution des méthodes de recrutement, février 2000

¹²³ Document interne ANPE, DASECT, décembre 2006

sensible en région PACA (toujours supérieure de 1 à 2 points par rapport à la moyenne nationale), l'ANPE est aussi un employeur potentiel important pour des jeunes diplômés qui ne trouvent pas de poste dans leur filière d'origine. L'établissement recrute donc des lauréats de plus en plus diplômés : près de 40 % des conseillers actuels recrutés entre 1968 et 1980 étaient titulaires d'un niveau BEP alors qu'en 2005, le niveau Bac+3/Bac +4 (niveau 2) l'emporte avec 32 % des effectifs, 30 % étant titulaire d'un niveau bac + 2. Actuellement, le niveau 2 est donc majoritaire alors que le niveau requis pour le concours est le niveau 3 (Bac + 2)¹²⁴.

Un autre indice de cette introduction d'un nouveau modèle de sélection est la progression des profils gestionnaires, commerciaux ou juristes au détriment des profils administratifs au gré des périodes-clés de l'établissement (*cf Tableau n°2*) même si le recrutement reste marqué par l'extrême hétérogénéité des filières de formation, propre aux concours administratifs. Les titulaires de formation en sciences de l'éducation et psychologie percent dans les effectifs¹²⁵ (de 3% dans les années 80 à 9% des effectifs de la période SMP). La période-clé des années 90, avec la création d'un nouveau corps professionnel, semble donc avoir orienté le recrutement vers des profils jugés plus aptes à accompagner les changements : il est intéressant de noter que c'est à partir des premiers contrats de progrès et d'une orientation vers une relation renforcée à l'entreprise qu'apparaît la montée des profils commerciaux.

Tableau n°2 : L'évolution des filières de recrutement des conseillers (1968-2007)

Période	Filière dominante dans les recrutements	Evolution
1968-1981 Construction juridique	Secrétariat-bureautique : 22% Comptabilité-gestion : 14%	Diminution : 21% en 1982 à 2% en 2005
1982-1989 Spécialisation de l'activité	Comptabilité-gestion : 20% Secrétariat bureautique : 10% Droit : 6% Langues vivantes : 6%	Diminution : de 20% en 1982 à 2% en 2005
1990-1993 1 ^{er} contrat de Progrès	Commerce vente : 8% Secrétariat-bureautique : 7,5% Droit et langues vivantes : 6%	
1994-1997 2 ^{ème} contrat de Progrès	Gestion des entreprises et des collectivités : 11% Commerce : 10%	

¹²⁴ On peut donc parler de surqualification pour 46 % des effectifs si on inclut les bac + 5, dont la proportion n'a pas cessé d'augmenter : de 3% en 68-80, elle passe à 20 en 94-97, pour atteindre 22 % en 2005-2007

¹²⁵ Il est à noter qu'on compte peu de titulaires du diplôme de psychologue parmi les conseillers recensés dans notre étude : on peut faire l'hypothèse qu'une partie de ces anciens conseillers professionnels qui ne comptent pas dans l'effectif actuel des conseillers à l'emploi a été reclassifiée à des échelons supérieurs, en tant que chargés de projet ou chargés de mission, lors des nouveaux statuts de 1990 et 2003, ou comme directeurs d'agence.

	Secrétariat : 10%	
1998-2000 3 ^{ème} contrat de progrès	Droit et sciences politiques : 14,5% Gestion des entreprises et des collectivités : 12% Commerce et vente : 9% Economie : 8%	
2001-2004 PARE/Rapprochement avec Unedic	Commerce et vente : 16% Gestion des entreprises et des collectivités (13%) Droit et sciences politiques : 7,5%	Progression : 4% en 1982, 8% en 1990, 16% en 2001
2005-2007 SMP	Gestion des entreprises : 15,5% Commerce et vente : 14% Droit et sciences politiques : 9,5% Psychologie : 9%	Progression : 2,5 en 1982, 11% en 1994, 15 % en 2005

Etude sur les profils des conseillers, 2008

-Les « candidatures de proximité » privilégiées

Malgré le caractère ouvert et a priori égalisateur des concours externes, le constat global est une tendance au recrutement de proximité, rendus possible par la logique de sélection qui s'est substituée à la logique de concours. D'une part, du fait de la mobilité interne, le concours externe sur diplôme n'est pas la norme pour accéder à l'emploi de conseiller : 37 % des conseillers recensés en juin 2008 en région Paca le sont devenus par le biais des reclassifications effectuées en 2004. Il s'agissait d'anciens assistants de gestion ou de conseillers adjoints. D'autre part, le concours externe peut aussi servir à intégrer des personnels déjà présents à titre contractuel : 12% de la population totale des conseillers étaient auparavant employée en contrat à durée déterminée à l'Agence. Lors de la dernière période de concours externes, ces lauréats ont représenté 31% des effectifs recrutés entre 2005 et 2007, auxquels on peut ajouter les lauréats qui gravitaient auparavant dans la sphère des sous-traitants de l'ANPE : centres de formation, agences d'intérim.

La répartition des domaines professionnels des derniers postes occupés fait apparaître que juste avant leur entrée à l'ANPE, 26% des lauréats occupaient un poste dans le secteur des ressources humaines et de la gestion de l'emploi, 8% dans l'enseignement et la formation, et 5% dans le travail social et l'insertion professionnelle, autant de domaines proches de l'accompagnement à l'emploi¹²⁶. On constate également que près de 8% des lauréats, en grande partie concentrés sur les dernières promotions, occupaient auparavant des postes de

¹²⁶ Parmi les domaines professionnels les plus représentés avant leur entrée à l'ANPE figurent aussi le commerce et la vente, qui apparaît en 2^{ème} rang (18%) derrière les ressources humaines, puis la gestion administrative (17%) et plus loin les services à la collectivité (6,5%). Les lauréats ayant occupé des emplois de commerce et de vente, et de gestion administrative sont donc le deuxième grand vivier de recrutement de l'ANPE. Le domaine des services à la collectivité est surtout la marque des nombreux contrats publics (CES, TUC, emplois-jeunes)

conseiller en insertion et de chargés de recrutements en entreprise ou dans le secteur de l'intérim.

C/ La rationalisation gestionnaire des années 2000

Les dispositifs mis en place à l'ANPE à partir des années 2000 partagent des logiques observables dans d'autres domaines de l'orientation et de l'insertion professionnelles, à l'instar du CIVIS¹²⁷ pour les jeunes diplômés ou du NACRE¹²⁸ pour les créateurs d'entreprises : la standardisation du contenu des prestations (référé unique, signature d'un contrat, apprentissage des techniques de recherche d'emploi), la volonté de structurer l'accompagnement en parcours et le renforcement de l'objectif de retour rapide à l'emploi (Fretel, 2010). La rationalisation de l'accompagnement est donc un phénomène global qui s'étend à l'ensemble du champ de l'insertion professionnelle et se généralise en Europe¹²⁹.

En ce qui concerne l'accompagnement à la recherche d'emploi, on constate un phénomène d'essaimage entre l'opérateur public et les opérateurs sous-traitants : il existe en effet de nombreuses similitudes entre les principes gestionnaires, les types de standardisation mis en place à l'ANPE entre les années 90 et 2000, et leur transposition dans le champ des opérateurs privés gravitant autour de l'Agence. La « dépsychologisation » des pratiques qu'observe Divay (2008) chez les opérateurs privés est soutenue comme à l'ANPE par des principes gestionnaires : la formalisation accentuée des tâches, le transfert des dispositifs d'encadrement et d'évaluation de l'activité, la multiplication des outils de standardisation avec des étapes pré-formatées de l'accompagnement (plan d'action, formulaire à renseigner sur parcours, projet, frein et compétences), l'introduction de tableaux de bord très proches de ceux mis en place à l'ANPE, concourent à la formation d'un système global, présent tant chez les opérateurs publics que privés.

1. La rationalisation des référentiels de compétences

Les différents types d'évolutions qu'on a étudiés dans le cadre de la gestion des ressources humaines et des changements organisationnels –les modifications de l'organisation et des sources théoriques de la formation, les nouveaux statuts, la transformation des modes

¹²⁷ Contrat d'insertion dans la vie sociale

¹²⁸ Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise

¹²⁹ Belgique : Lacourt Isabelle, Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité, in Cantelli, Génard, Action publique et subjectivité, Droit et sociétés, n°46, 2007, p.219-230 ; Suisse : Giraud, 2007

de recrutements– traduisent l'émergence d'une rationalisation de la profession de conseiller, à partir des nouvelles missions confiées par l'Etat à l'Agence dès les années 90.

Cette évolution est également très sensible si l'on compare les différents référentiels de compétences des conseillers entre 1990 et 2009 (*cf tableau n°3*) : ainsi, le référentiel de 2006 est beaucoup plus détaillé que celui de 1990, il marque également l'emprise des normes introduites par l'UNEDIC concernant le traitement des chômeurs indemnisés.

Tableau n° 3: Les référentiels de compétences des conseillers entre 1990 et 2009

Pôle d'activité	1990 : Conseiller de l'emploi Source : Descriptif des activités exercées par le conseiller en agence locale, ANPE, DDRH, Septembre 1990	2006 : Conseiller à l'emploi Source : Descriptif des activités exercées par le conseiller en agence locale, ANPE, DDRH, Septembre 1990	2009 : Conseiller personnel Source : La formation des nouveaux recrutés, Livret formateur, Pôle emploi, Mai 2009
Relation employeurs	<p>-Déterminer avec un employeur les caractéristiques d'une offre d'emploi et les critères de recrutement.</p> <p>-Modalités de traitement de l'offre, présélectionner les candidats, vérifier la cohérence entre profil et offre, effectuer bilan recherche et sélection de candidats, enregistrer une offre sur SAGE,</p> <p>-Conseiller un employeur sur choix des aides pour dossier d'obtention d'aide à l'embauche</p> <p>-Informers les responsables et les salariés sur procédures d'aides au reclassement, réaliser un pré-bilan avec un futur licencié</p>	<p>Organiser et conduire sa relation entreprises</p> <p>*Prendre connaissance des cibles d'entreprises à contacter</p> <ul style="list-style-type: none"> •Analyser les éléments d'information déjà connus sur l'entreprise (SAGE) •Compléter et partager en équipe professionnelle les informations détenues sur l'entreprise •Fixer des objectifs de la visite, préparer les argumentaires et documentations •Proposer des candidatures et les services de l'ANPE •Recueillir les besoins de l'entreprise en matière de recrutement, de développement de l'emploi •Définir une offre de service appropriée •Convenir si besoin d'un prochain contact •Saisir et actualiser le dossier entreprise •Initier la mise en œuvre des actions définies <p>Assurer la recherche de candidatures sur offres</p> <p>Faire formuler, clarifier et valider la demande de l'employeur</p>	

		<ul style="list-style-type: none"> •Partager le diagnostic avec l'interlocuteur •Recueillir par entretien les éléments descriptifs de l'activité et de l'emploi – préciser les principales composantes et caractéristiques de l'emploi – déduire les éléments essentiels du poste •Identifier avec l'employeur le niveau d'emploi approprié à son besoin •Enregistrer l'offre •Organiser la recherche de candidature sur offre d'emploi à partir du fichier de demandes •Mettre en relation les candidats correspondants à la demande •Rappeler la commande ou les objectifs – Analyser et communiquer les résultats obtenus avec l'employeur •Renégocier la commande si nécessaire •Traiter les candidatures SAD 	
Relation demandeurs d'emploi	<p>Entretien centré sur l'usager, animation de réunions d'information</p> <p>-Conduire un entretien facilitant la prise de conscience par l'interlocuteur de sa situation et de sa demande pour lui permettre de construire sa ou ses solutions.</p> <p>-Aider l'usager à construire et clarifier sa demande, faire parler l'usager pour lui permettre de mettre en mots sa demande.</p> <p>-Travailler en co-production avec l'usager pour produire un savoir sur son itinéraire et sa situation.</p> <p>-Reconnaître qu'usager détient un savoir (sur lui-même, sur son environnement, sur le rôle de l'ANPE, sur le monde du travail).</p> <p>-Restituer ce savoir à l'employeur ou à l'actif en le reformulant avec une valeur ajoutée puisée</p>	<p>Gérer et activer un portefeuille de demandeurs d'emploi</p> <p>*Organiser et planifier les contacts avec les DE dans le cadre du suivi mensuel</p> <p>•Assurer le suivi de recherche d'emploi et identifier les manquements</p> <p>•Qualifier son portefeuille de demandeurs d'emploi (DE) en fonction de différents critères (segments des publics, âge, typologie, actions actives)</p> <p>•Mettre en perspective son portefeuille par rapport aux évolutions du marché du travail et des métiers</p> <p>Définir et actualiser un projet personnalisé d'accès à l'emploi</p> <p>•Définir avec le DE le métier recherché</p> <p>•Identifier les écarts avec le métier recherché ou les exigences du marché (secteur de recherche, adéquation du projet, employabilité, autonomie...) : situer la problématique</p> <p>•Confronter le projet du DE</p>	<p>Le champ d'activité du conseiller personnel</p> <p>-L'indemnisation : renseigne le demandeur d'emploi sur ses droits en matière d'indemnisation, veille à l'informer d'éventuels incidents liés aux comptes, sur gestion administrative de son compte, sur les impacts de la reprise d'emploi sur l'indemnisation, met à jour les informations.</p> <p>-Le placement :</p> <p>Définit avec le demandeur d'emploi un profil adapté au marché du travail</p> <p>Recherche des offres et le met en relation avec des employeurs</p> <p>*Veille à accompagner la mise en relation,</p> <p>*A la charge de conduire et de suivre un plan d'actions partagé avec le demandeur et dans ce cadre, l'informe et l'oriente sur les dispositifs de formation professionnelle,</p>

	<p>dans les domaines de compétences de l'agent (vocabulaire plus précis, plus technique) : permettra à l'usager d'en prendre conscience et de se l'approprier.</p>	<p>avec le marché du travail (cohérence et adaptation)</p> <ul style="list-style-type: none"> •Renseigner la définition du profil du DE conformément aux exigences du PPAE •Informé le DE sur le suivi de la recherche d'emploi •Définir une offre de service personnalisée dans le cadre d'un parcours d'accès à l'emploi •Poser un diagnostic en prenant en compte le profil du DE et le métier recherché •Co-produire les services adaptés au DE et les argumenter : définir les actions de réduction des écarts •Rechercher et proposer des offres d'emploi •Reformuler et contractualiser les choix retenus •Éditer les conclusions d'entretien 	<p>l'informe sur les aides à la mobilité et à la reprise d'emploi.</p> <p>-Met en œuvre les 3 parcours personnalisés de retour à l'emploi</p> <p>*Appui : faible distance à l'emploi : recherche d'emploi sur métiers en tension, compétences, capacités, salaires en conformité avec un marché porteur : faible distance à l'emploi (optimiser sa recherche, enrichir sa connaissance du marché, améliorer ses techniques de recherche d'emploi, mobiliser son réseau, compléter des compétences techniques)</p> <p>*Accompagnement : forte distance à l'emploi : métiers ou salaires en inadéquation avec le marché, projet professionnel à adapter au marché du travail/Situation personnelle avec de fortes répercussions sur le retour à l'emploi/perte ou absence de repères dans la recherche d'emploi, découragement, peu de réseau : parcours accompagnement dont mobilisation vers l'emploi.</p> <p>*Créateur d'entreprise : projet validé nécessitant un accompagnement à la mise en œuvre, projet de création structuré et/ou initié.</p>
<p>Autres</p>	<p>-Informé les actifs sur droits et obligations du DE, constituer le dossier, tenir à jour. Aider un actif à préciser l'emploi recherché.</p> <p>-Mettre offre à disposition dans ALE, préparer un actif à entretien d'embauche, apporter un appui dans sa méthode de recherche, aider un actif à s'orienter ou se réorienter dans son projet.</p> <p>-Informations sur les conditions et les modes d'accès à la formation. Effectuer un bilan de stage de formation, assurer le suivi dans sa</p>		

	recherche d'emploi.		
--	---------------------	--	--

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette comparaison, même si les sources ne sont pas totalement homogènes puisque le champ d'activité du conseiller personnel issu de la fusion est tiré du livret des formateurs de Pôle emploi.

On peut d'abord constater qu'entre 1990 et 2006, la partie de l'activité dédiée à la relation avec les entreprises s'est fortement structurée et développée, ce qui est congruent avec les nouvelles missions assignées à l'Agence à partir du 1^{er} Contrat de Progrès.

En ce qui concerne la relation avec les demandeurs d'emploi, on perçoit à travers les descriptifs des tâches une forte technicisation et une structuration plus gestionnaire de l'activité entre 1990 et 2006 : les termes assez généraux et psychologisants de « conduire un entretien facilitant la prise de conscience », « travailler en co-production », « aider l'utilisateur à formuler sa demande », « reconnaître que l'utilisateur détient un savoir » qui obéissent aux principes de la psychologie développementale d'un diagnostic partagé, disparaissent du référentiel de 2006.

En 2006, le vocabulaire est d'abord plus technique et appartient au champ lexical de la gestion : « gérer », « activer », « planifier », « qualifier son portefeuille ». Ce souci gestionnaire est renforcé par la notion de segmentation des chômeurs reçus, absente en 1990. De plus, les items traduisent le déplacement d'un paradigme de l'orientation à celui de l'activation : ainsi, l'item « aider un actif à préciser l'emploi recherché » est remplacé en 2006 par les items « Identifier les écarts avec le métier recherché ou les exigences du marché » ou « Confronter le projet du DE avec le marché du travail ».

Issue de ce même paradigme, l'approche est également plus volontariste : en 1990, le conseiller « reconnaît que l'utilisateur détient un savoir », « travaille en coproduction », tandis que le conseiller de 2006 « pose un diagnostic » en prenant en compte le profil du DE et le métier recherché ; s'il est toujours question, formellement, de « co-produire les services », il est immédiatement précisé que la coproduction consiste à « argumenter » et à « définir les actions de réduction des écarts » entre le profil du demandeur d'emploi et les besoins du marché.

Enfin, la notion d'individualisation, avec l'actualisation du projet personnalisé à l'emploi, constitue un volet important de l'activité car elle met en jeu des compétences du conseiller en matière de négociation, d'argumentation, de confrontation du projet du demandeur d'emploi dans une perspective adéquationniste avec le marché de l'emploi et ses besoins. A noter

également que la partie de l'activité dédiée à l'orientation et à la formation des demandeurs d'emploi, résurgence des activités du conseiller professionnel de 1981, a disparu en 2006.

La tendance à la segmentation est encore plus prégnante en 2009 dans le champ d'activité du conseiller personnel issu de la fusion, avec l'accent mis sur la mise en oeuvre des trois parcours personnalisés de retour à l'emploi.

2. La rationalisation de l'accompagnement

Les différents éléments de transformation des référentiels de compétences qu'on vient d'évoquer sont directement reliés à une double rationalisation apparue dans les années 2000 à l'ANPE, avec la mise en place du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) en 2001 (**cf chapitre 2**), et qui s'est intensifiée en 2006 avec la généralisation du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP). Cette rationalisation concerne en effet le type de suivi, ainsi que le tri des chômeurs, indemnisés ou non, qui entrent en contact avec le service public de l'emploi (Balzani et al, 2008).

L'exemple de l'ANPE apparaît à ce titre très révélateur du double mouvement de la relation de service et de la rationalisation gestionnaire tel qu'on l'a décrit dans le **chapitre 3**. Projet d'action personnalisé (PAP) en 2001, Suivi mensuel personnalisé (SMP) en 2006, Plan d'action personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) en 2008, la plupart des dispositifs mis en place à partir de 2001 mettent en effet en avant l'aspect personnalisé du service rendu, et le caractère central de la relation avec l'utilisateur, la co-production et la marge d'autonomie professionnelle qu'implique la relation de service. Mais parallèlement, l'ensemble des logiques organisationnelles qui sous-tendent cette mise en avant de la relation de service obéit aux principes d'une rationalisation renforcée. Les transformations de l'Agence correspondent en ce sens à une rationalisation gestionnaire, qui intègre un nouveau mode d'approche de l'utilisateur, une place plus grande accordée à l'évaluation de la qualité de service, tout en étant guidée par la maîtrise des coûts et la multiplication d'indicateurs comptables pour évaluer la conformité coûts/résultats.

Le premier type de rationalisation, la rationalisation du suivi, porte sur la réduction des délais : l'évaluation Assedic est suivie d'un premier entretien professionnel avec l'ANPE qui doit avoir lieu dans un délai de 5 jours ouvrés, au lieu de 20 jours auparavant. Là encore, se révèle l'ambivalence de la relation des service qui mêle souci de qualité et de productivité, au risque d'une incompatibilité entre les deux objectifs. La réduction des délais est en effet

justifiée par un souci de meilleure qualité de service rendue au chômeur indemnisé, entre la rapidité de traitement de sa demande d'indemnisation et celle de sa recherche d'emploi. Mais ces mesures sont également motivées, comme on l'a vu dans le chapitre 2, par l'objectif de proposer au plus tôt des offres d'emploi aux chômeurs les plus employables afin de réduire les durées d'indemnisation (Ferracci, 2007). La rationalisation porte également sur le type de suivi, qui ne se fait plus selon le flux, i.e. les arrivées des demandeurs d'emploi à l'agence, mais par des rendez-vous planifiés à l'avance.

-Le passage des indicateurs d'activité à des indicateurs d'efficacité

Si la rationalisation de l'organisation de l'ANPE n'est pas nouvelle, les années 90 marquent toutefois une accélération dans le processus de rationalisation gestionnaire, comme en témoigne l'introduction du principe du contrôle de gestion au moment de la contractualisation avec l'Etat, avec la mise en place en 1995 d'un service de contrôle chargé d'évaluer l'efficacité de l'entreprise (Pillon, 2009). Plusieurs outils et tableaux de bord (dont le SIAD : système informatique d'aide à la décision) sont créés afin de mesurer l'activité sur la base des chiffres enregistrés en temps réel par les agents dans le cadre de leurs actes professionnels, et de réduire les écarts avec les objectifs fixés. Le travail des conseillers est ainsi fortement objectivé à travers l'utilisation de progiciels ou « applicatifs métier », regroupés sur un portail informatique sécurisé qui concentre les logiciels de traitement de l'offre, de la demande, des prestations pour les demandeurs d'emploi ou mesures pour l'emploi confiées à l'ANPE.

Les indicateurs les plus anciens à l'ANPE sont des indicateurs d'activité reliés à sa mission d'évaluation statistique et à son rôle d'intermédiaire : ils concernent principalement le nombre de chômeurs inscrits par catégories, les sorties de chômage, le taux de placement (rapport entre offres placées et offres déposées).

Mais à partir de 1990, l'accent est mis sur les parts de marché¹³⁰ (PDM) de l'opérateur public. Le premier contrat de progrès (1990-1993) conclu avec l'Etat fixe à 25% l'objectif de part de marché sur le volume total des offres d'emploi recueillies, qui atteint 22% en 1992, puis 42% en 1998. C'est aussi au cours du 1^{er} contrat de progrès qu'est introduit l'indicateur de Mise en relation positive (MER+), i.e. le taux de satisfaction d'une offre d'emploi par une mise en relation à l'initiative de l'Agence débouchant sur une embauche¹³¹.

¹³⁰ Part des offres d'emploi déposées par rapport à l'ensemble des embauches dans le secteur marchand non agricole

¹³¹ Durant la même période, le mode de calcul du volume d'offres recueillies a été modifié en raison de l'introduction des offres nominatives dans certaines agences (le nom de l'employeur à contacter apparaît dans l'offre

Les autres indicateurs concernent d'une part les taux de sortie des différentes catégories cibles de chômeurs à mesure que se développent les dispositifs dédiés à leur accueil : chômeurs inscrits depuis plus de deux ans, jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6^{ème} mois de chômage, ou ayant plus de douze mois de chômage. D'autre part, l'évaluation porte sur la consommation des dépenses liées aux prestations d'accompagnement (ateliers de techniques de recherche d'emploi, bilans de compétence etc).

On peut donc considérer avec Balzani et al (2008) que le changement progressif qui s'est opéré entre les années 90 et 2000 concerne le passage d'indicateurs d'activité à des indicateurs d'efficacité, dont témoigne notamment l'indicateur de mise en relation positive. Puis ce changement s'étend, avec la mise en place du SMP, à l'activité visant les demandeurs d'emploi. Les « indicateurs prégnants » (Boussard, 2001) portent dès lors à la fois sur l'atteinte d'objectifs précis en matière de satisfaction des entreprises et de placement des demandeurs d'emploi.

-Une « personnalisation de masse »

Outre son caractère individualisé¹³², la mise en place du SMP (**cf chapitre 2**) entérine la standardisation du contenu des prestations. Les différents types d'entretiens du SMP sont pré-formatés avec des étapes qui apparaissent comme autant de standards obligatoires : la codification du profil, des freins et compétences du demandeur d'emploi, le plan d'action retenu. Autre exemple, les onglets concernant l'entretien auprès des demandeurs d'emploi renvoient à l'ordre requis des procédures (saisir/modifier le profil, rechercher des offres, modifier l'historique, saisir/modifier les conclusions de l'entretien). De même, chacun des champs à renseigner comprend un nombre limité de lignes (six lignes pour les conclusions d'entretien).

Ainsi, malgré la mise en avant d'un souci de qualité de la relation de service, le SMP correspond dans ses caractéristiques à la définition de la *personnalisation de masse* (Lavitry, 2009) qui vise à «standardiser les composantes ou le processus en amont tout en proposant des possibilités de modularité et d'optionnalité », selon le concept de « Mass customization » employé par Joseph Pine¹³³.

d'emploi) : le *taux de placement* (rapport entre offres placées et offres déposées) est remplacé par le *taux de satisfaction* (part des offres ayant donné lieu à une embauche dans le total des offres sorties de l'ANPE), ce qui a sans doute contribué à l'augmentation de ce taux, passé de 77% en 1992 à 85% en 1993

¹³² Sur lequel nous reviendrons dans la section III

¹³³ In La Burgade Emmanuel, Bougez avec la poste, les coulisses d'une modernisation, Paris, La Dispute, 2006, p.116

Les indicateurs de suivi¹³⁴ mesurent la mise en œuvre du dispositif de Suivi Mensuel Personnalisé, appelé programme (*cf Tableau n°4*). Les données à l'origine de ces indicateurs sont puisées dans les logiciels concernant les employeurs¹³⁵ et les demandeurs¹³⁶ et sont ensuite restituées dans un système d'information auquel seuls ont accès les managers¹³⁷ pour être analysées et évaluées par les échelons supérieurs.

Les mises en relation positives supposent l'enregistrement de l'identifiant du demandeur d'emploi pour qu'elles soient dûment comptabilisées, mais il est possible de comptabiliser a posteriori des placements ayant comme origine des prestations sans que l'offre soit connue de l'agence. L'évaluation statistique de l'efficacité de l'Agence en matière de placement reste donc relative, ce qui rejoint le constat de Pillon (2009) d'un ajustement pragmatique des principes de contrôle de gestion aux différents échelons de l'établissement.

Tableau n°4 : les principaux indicateurs du SMP (2009)

	Mesure des délais	Mesure de la performance (volume)	Mesure de la qualité
Indicateurs de suivi de programme	Mise en œuvre des entretiens spécifiques en cours de programme, notamment à 3, 6 mois et plus	Taux de demandeurs d'emploi en portefeuille	Tenue d'entretiens physiques (entretiens où le demandeur d'emploi a été reçu par son référent en agence) < Sondages dans les dossiers des demandeurs d'emploi
	Indicateur de la part de demandeurs d'emploi n'ayant pas reçu de propositions dans les délais impartis	Taux d'entretiens lié à l'entrée en suivi mensuel personnalisé	Conclusions d'entretiens : ratio entre le nombre de mises en relation et le nombre de mises en relation positives (suivies d'un recrutement). Mesure la pertinence des propositions « adaptées à la situation des demandeurs d'emploi »
	Offres de plus d'un mois sans mises en relation	Taux d'entretiens après 3 et 6 mois de suivi personnalisé	Taux de conformité des entretiens : recherche d'offres, cohérence entre le profil et les conclusions d'entretien, traitement des mises en parcours (diagnostic de distance à l'emploi, cohérence des actions au regard du parcours) et qualité de la rédaction
		Taux de demandeurs d'emploi dits sans service (n'ayant pas bénéficié de proposition de	

¹³⁴ Source : ANPE, DRH, Appui au pilotage, Carte des indicateurs, 2008

¹³⁵ SAGE, système automatisé de gestion des emplois

¹³⁶ GIDE, Gestion informatisée de la demande d'emploi

¹³⁷ SIAD, Système informatique d'aide à la décision

		prestation : atelier de recherche d'emploi) depuis deux mois	
		Volume global des prestations réalisées	
		Volume des prestations réalisées pour les chômeurs inscrits depuis plus de 6 mois	
		Volume de mise en relation dûment identifié (identifiant à la fois le demandeur d'emploi et l'employeur)	
Indicateurs de résultat de programme (sorties)	Taux global de sorties		
	Taux de MER + (Mise en relation suivie d'un recrutement par un employeur identifié) global		
	Taux de MER + pour chômeurs de longue durée de plus de 2 ans		
	Taux de MER + jeunes		

-L'introduction des outils de l'activation

Parmi les outils créés dans la perspective de la fusion ANPE/Assedic, figure un guide des bonnes pratiques¹³⁸ déployé en février 2008, dont l'objectif est « *d'homogénéiser nos pratiques, mais sans remettre en cause les marges de manœuvres utiles*¹³⁹ ». Il s'agit de « *partager les points de passage obligés* » et « *se recentrer sur la finalité : le placement* ». Le guide, rédigé à la première personne, détaille les étapes des actes professionnels jugés fondamentaux : le profil de recherche, la mise en relation et le projet d'action partagée.

Deux versants sont évoqués pour la définition du profil de recherche : les services de l'Agence (*Je m'assure auprès du DE qu'il a bien compris et intégré les services que l'Agence lui apportera pour l'aider à se placer*) et les nouvelles normes relatives aux obligations des demandeurs d'emploi (*Je m'assure auprès du DE qu'il a bien compris et intégré ses obligations de recherche d'emploi permanente, active, concrète et justifiée*). Sur l'échange à avoir avec le demandeur d'emploi, il est notamment question du salaire attendu et de la mobilité, deux points à renseigner dans le compte-rendu d'entretien. Dans la partie « *je confronte le demandeur d'emploi à son marché* », il est précisé que « *si nous convenons qu'il a peu de chances dans le métier qu'il souhaite exercer, nous explorons d'autres possibilités d'emploi* ». Il s'agit d'une application stricte de l'activation, visant à réorienter les chômeurs sur les métiers en tension. Il est recommandé, au travers du guide, de définir deux types de projets de métiers pour les parcours de recherche : un métier qui permettra de retrouver le plus

¹³⁸ BPP, Bonnes pratiques Placement

¹³⁹ Site Intranet de l'Agence

rapidement un emploi et un métier nécessitant une démarche projet à moyen ou long terme. Dans la deuxième étape dite de « *mise en relation* », il est notamment demandé d'élargir la recherche, géographiquement ou par rapport aux autres métiers, « *si nous ne trouvons pas d'offre disponible* ».

Complémentaire du guide, un autre outil a également été diffusé en 2008 : un logiciel sur le marché du travail¹⁴⁰ porte plus spécifiquement sur la première phase de l'entretien, c'est-à-dire la négociation sur le profil de recherche du demandeur d'emploi, qui conditionne son acceptation des offres. Cet outil agrège les données statistiques de l'ANPE (les offres et demandes d'emploi) et de ses partenaires (données sur les effectifs salariés et sur les recrutements) pour obtenir une photographie des métiers qui recrutent, des zones géographiques où certains secteurs d'activité sont davantage représentés, ou encore des secteurs d'activité qui recrutent le plus dans les métiers « transversaux » (secrétaire, comptable). L'outil comprend des fiches pré-formatées qui peuvent être remises aux demandeurs d'emploi avec ou sans commentaire du conseiller.

Confrontant le demandeur d'emploi à une réalité objectivée de l'état d'un secteur, cet outil constitue un levier de la relation dans la négociation pour l'acceptation d'une offre : face à la « *réalité du marché* », le demandeur d'emploi peut être amené à revoir ses prétentions salariales, à augmenter sa mobilité géographique ou encore à envisager un déménagement ou une réorientation professionnelle vers des métiers connexes.

-La rationalisation du tri

Le profilage statistique des chômeurs introduit à l'ANPE par l'Unedic (**Tableau n°5**) en même temps que le SMP en 2006 dans le cadre du rapprochement ANPE/ASSEDIC¹⁴¹ correspond à des techniques de segmentation, appelée dans le jargon professionnel « mesure de la distance à l'emploi », pour désigner le fait de détecter chez tout nouvel inscrit la probabilité de devenir un chômeur de longue durée, et pour les chômeurs indemnisés, ceux dont la probabilité est forte d'épuiser leur droit à indemnisation.

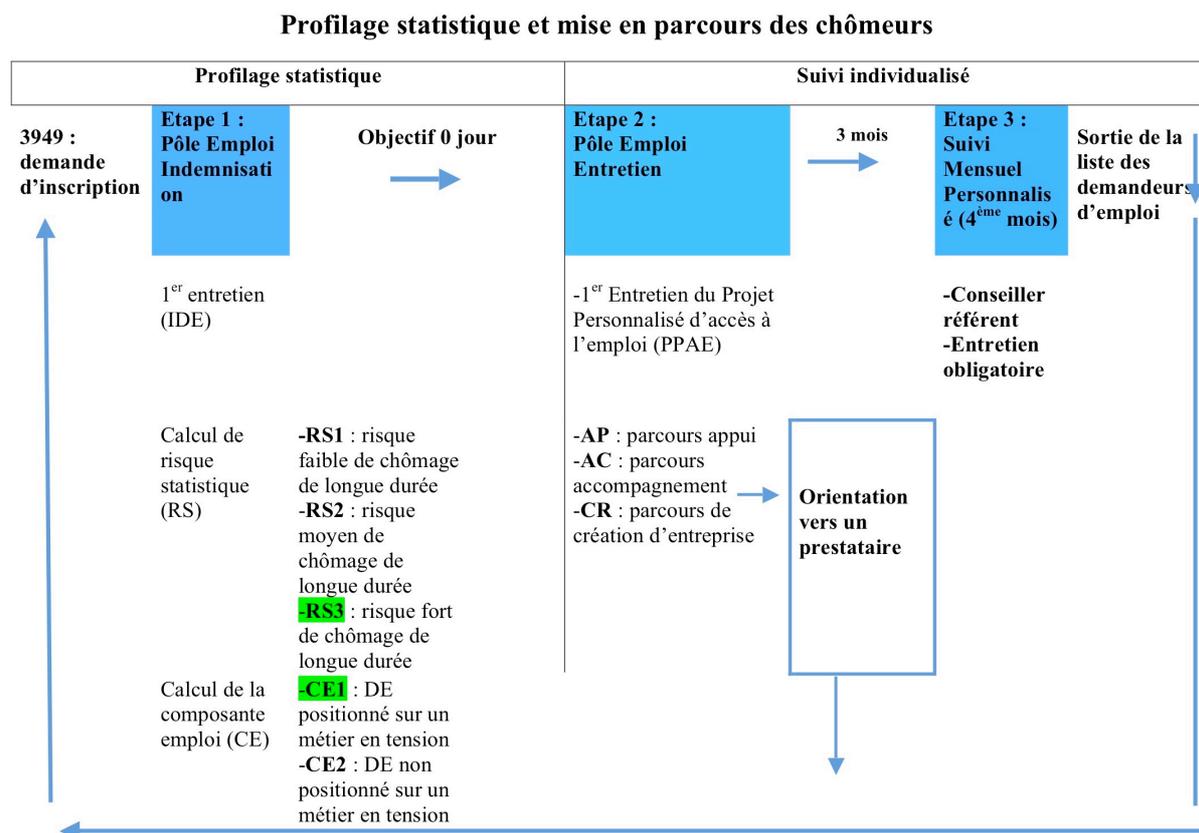
Comme on l'a vu dans le tableau comparatif des référentiels de compétences entre 1990 et 2009, l'accent est mis, au moment de la fusion ANPE/Assedic de 2009 et de la création du conseiller personnel, sur la segmentation des publics. Ainsi, parmi les compétences clés du conseiller personnel, il est noté dans le livret du formateur que « le conseiller met en œuvre les trois parcours personnalisés de retour à l'emploi » : parcours Appui pour les demandeurs

¹⁴⁰ MMT, Mon marché du travail

¹⁴¹ cf détail du dispositif dans chapitre 2

d'emploi présentant une « faible distance à l'emploi », i.e. des demandeurs d'emploi « dont les compétences, capacités et salaires sont en conformité avec un marché porteur », parcours Accompagnement pour les demandeurs d'emploi présentant une « forte distance à l'emploi », i.e. dont « le métier ou le salaire sont en inadéquation avec le marché », le dernier parcours étant celui des créateurs d'entreprise « dont le projet a été validé ».

Schéma n° 5 : Profilage statistique et mise en parcours des chômeurs



Ces items montrent que la notion de parcours est directement liée à une définition restrictive de l'employabilité du chômeur, ou plutôt de sa recrutabilité (Pochic, 2007). Au sens de la nouvelle institution Pôle Emploi, cette recrutabilité est essentiellement mesurée à l'aune des besoins du marché de l'emploi et de l'état du marché du travail, contrairement à la notion d'employabilité, qui portait sur des critères plus larges : les qualifications, l'ancienneté dans le chômage, l'expérience professionnelle. L'individualisation mise en avant s'appuie donc sur une standardisation des profils et parcours visant à accélérer les processus d'entrée et de sorties. Elle correspond à la définition du profilage dans la perspective assurantielle adoptée par l'Unedic : orienter en priorité les individus dont la probabilité d'épuiser leurs droits à indemnisation est la plus forte (Ferracci, 2007). Le profilage est d'ailleurs dans ce cadre défini

comme la condition nécessaire à un contrôle efficace des chômeurs car correspondant au « ciblage des individus les plus susceptibles de rester longtemps au chômage » (ibid., 2007).

La notion de distance à l'emploi apparaît donc comme la traduction technique et restrictive, appliquée au champ du traitement des chômeurs, du concept d'employabilité. On peut définir l'employabilité comme « le fait que les compétences d'une personne donnée soient plus ou moins en adéquation avec les besoins supposés du marché du travail » (Boismenu et al, 2003, p.21), la « capacité à acquérir et à détenir les propriétés sociales et comportementales requises par les employeurs au regard de leurs modes d'organisation du travail » (Ebersold, 2005, p.111) ou encore « l'appréciation par un employeur des capacités productives d'une personne » (Gazier, 1990, p.583).

Dans tous les cas, l'employabilité, qui se présente comme un concept objectivant, renvoie en fait à un point aveugle : la caractérisation d'un individu comme employable ou non dépend des stratégies et exigences des employeurs, prises comme des données objectives (Gazier, 1990). L'accent mis sur l'employabilité marque ainsi les mutations du marché du travail où les pratiques de prospérité conditionnées par l'existence en nombre suffisant de postes disponibles, ont été remplacées par des stratégies d'ajustement au marché entraînant le recours à une main-d'œuvre individualisée, des procédures de filtrage et une pression sur la qualité des emplois (Gazier, 1997).

Plusieurs auteurs insistent sur une autre dimension de l'émergence de ce concept : le fait qu'il se substitue à la notion de chômage (Mauger, 2001, Gautié, 2002, Ebersold, 2005) et au modèle du salariat qui lui est attaché, i.e. à une prise en charge par l'Etat social redistributif des risques liés au chômage. L'employabilité au contraire repose sur une conception individualisante et adaptative du salarié et du chômeur. Ce déplacement est symptomatique d'une refocalisation sur les comportements des individus (Gautié, 2002). Mais la non-prise en compte des règles qui concourent à l'organisation du marché du travail fait que l'action sur les individus afin de renforcer leur employabilité peut s'apparenter à un jeu à somme nulle, le volume de l'emploi et les règles d'accès à l'emploi restant les mêmes (Outin, 1990).

Une orientation « scientifique »

Le concept de profilage statistique est né aux États-Unis au début des années 1980 (Gautié, 2002) : ses développements avaient clairement une visée de réduction des dépenses d'indemnisation et de retour rapide à l'emploi avant 6 mois puisque les individus dont la probabilité d'épuiser leurs droits à indemnisation est la plus forte sont orientés de manière

obligatoire vers des programmes actifs. En France, le profilage statistique introduit par l'Unedic relève selon Georges (2006), d'une « coordination contrôlée » entre Unedic et ANPE, puisque les résultats du profilage statistique peuvent être amendés par les conseillers à l'emploi, contrairement aux Etats-Unis où il est mobilisé dans une logique de classement statistique.

Le profilage statistique est fondé sur l'utilisation d'un logiciel de diagnostic précoce (dit « *logiciel de diagnostic social*»), algorithme conçu à partir de 18 variables liées à la situation personnelle du chômeur (situation matrimoniale, le sexe, l'âge ou la nationalité), son indemnisation, son passé professionnel, les métiers recherchés, le salaire souhaité, le niveau de qualification. Il indique la probabilité de chômage de longue durée au regard d'un bassin d'emploi ; au risque statistique est associée la composante emploi, précisant si le métier recherché par le demandeur d'emploi est en tension (secteur dans lequel le nombre d'offres est supérieur au nombre de demandes) ou porteur. En amont de la mise en place des parcours, le profilage statistique formalise donc la segmentation en pré positionnant le chômeur sur un parcours en fonction de son risque de chômage de longue durée.

Il correspond à une orientation des chômeurs qui se veut scientifique et donc irréfutable vis-à-vis des acteurs institutionnels. Cette méthode de diagnostic statistique des risques de chômage de longue durée répond aux recommandations de l'Union européenne dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, ainsi qu'à un rapport français de la Cour des comptes (2006) qui, mobilisant les expériences étrangères, se prononce en faveur de cet outil (Balzani et al, 2008).

Pourtant, l'efficacité du profilage statistique est fortement discutée : Georges (2007) rappelle que tandis qu'une étude suisse concluait à la supériorité des modèles, au Royaume-Uni, la direction du *JobcenterPlus* a estimé que les conseillers obtenaient de meilleurs résultats, et qu'aux Pays Bas et au Royaume Uni, les modèles statistiques ont été abandonnés. De plus, le profilage visant aussi, sinon principalement, un meilleur contrôle des dépenses d'indemnisation des chômeurs, il est confronté au risque de la tentation d'*écrémage* en faveur des plus employables et de *parquage* des probables chômeurs de longue durée.

La mise en place du profilage à l'ANPE, en tant que « machine à trier les demandeurs d'emploi » (Georges, 2006) est donc l'un des indices d'une rationalisation accrue de l'orientation des chômeurs à partir de 2006. Par rapport aux périodes précédentes, la segmentation est également bien davantage outillée : comme le rappellent Debauche et Georges (2007) le profilage entraîne une série de transformations organisationnelles à l'ANPE. Les programmes ont ainsi des échéances et un suivi différencié, en fréquence

comme en intensité, et tous les chômeurs ne participent pas aux mêmes programmes actifs du marché du travail. Il suppose aussi de systématiser la tenue d'un entretien en début de parcours, ainsi que d'organiser l'accueil en guichet unique.

Le profilage fait figure de levier pour les transformations organisationnelles qui ont eu cours à l'ANPE dans les années 2000 : il est notamment indiqué dans des documents de pilotage de 2006¹⁴² qu'il convient de « situer l'outil de calcul de risque comme un élément de diagnostic, pour partager une vision commune du marché du travail local ».

-L'individualisation du travail

Avec la mise en place du SMP, certains outils de gestion évoluent vers une évaluation plus individuelle de l'activité des conseillers. C'est le cas du logiciel individualisé de gestion statistique : les dernières versions de 2008 ont intégré des indicateurs donnant la liste des demandeurs d'emploi pour lesquels les dates d'échéance de rendez-vous sont dépassées.

Un onglet «*consultation de mon portefeuille demandeurs*» permet de connaître le nombre total de demandeurs d'emploi suivis par chaque conseiller de l'agence, segmenté en deux catégories : le portefeuille dit « actif », pour lesquels les demandeurs d'emploi sont soumis à un suivi mensuel personnalisé, et le portefeuille dit « inactif », qui recense les demandeurs d'emploi en accompagnement spécifique, en formation ou en contrat d'intérim pour des missions courtes. Cette dernière catégorie renseigne donc en partie sur le nombre de DE « placés » pour le portefeuille du conseiller. Une autre batterie d'indicateurs également orientée vers l'évaluation individuelle, même si elle est principalement utilisée aujourd'hui à des fins de statistiques régionales puis nationales, porte sur les mises en parcours. Par le biais du portail informatique interne, pour chacun des portefeuilles, on peut analyser la concordance entre le risque statistique calculé par l'Assedic et le type de parcours enregistré par le conseiller.

On le voit, l'ensemble du suivi des indicateurs liés au SMP, ainsi que les outils mis en place en 2008, contribuent à une forte standardisation de l'accompagnement et au renforcement de l'activité de codification, que ce soit par la standardisation du contenu de la prestation que par le renforcement de l'objectif de retour rapide à l'emploi. De ce point de vue, le passage du « quantitatif » au « qualitatif », du « flux » au « suivi personnalisé » constitue moins un basculement qu'un déplacement du traitement de masse vers de nouveaux

¹⁴² Direction de l'intermédiation, département déploiement et développement de l'offre de service, septembre 2006

enjeux : à partir du caractère individualisé du suivi, les indicateurs quantitatifs intègrent la segmentation des publics et l'activation, avec le souci de rationaliser des processus liés à la relation individuelle avec le chômeur.

III. Le cas français entre tendances au *workfirst* et au *workfare*

Deux questions se dégagent quant à la mise en place des politiques d'activation en France : quel a été leur contexte d'émergence, et quelles transformations peut-on en déduire du point de vue de la nature de l'aide aux chômeurs et aux plus démunis ?

Sur ses conditions d'émergence, on note la montée des politiques d'insertion qui ont précédé, et d'une certaine façon préparé, les politiques d'activation, considérées comme la 3^{ème} phase de l'insertion (Mauger, 2001). Comme le soulignent Ebersold et Mauger (in Gélot et al, 2002), la redéfinition de la catégorie des chômeurs et du retour à l'emploi à l'œuvre dans le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi, 2001), qui marque les débuts en France d'une politique d'activation des individus, n'aurait pas été possible sans que depuis les années 80, des conceptions neuves des politiques d'insertion aient contribué à redéfinir les représentations institutionnellement consacrées des chômeurs. Alors que les politiques d'insertion étaient plutôt centrées sur les facteurs extérieurs à l'individu, en 1988 a été institutionnalisé un deuxième âge de l'insertion : dans un contexte de réhabilitation de l'entreprise et du profit, la redéfinition du chômage, davantage imputé à l'inemployabilité des agents, à leurs dispositions et privilégiant une approche psychologisante, conduit à substituer à la figure du chômeur celle de « l'inemployable », par un travail de déconstruction catégorielle (Ebersold, 2003).

Ce basculement des politiques d'insertion vers des politiques d'activation trouve ses origines dans une congruence entre « inséreurs » et discours entrepreneurial, à travers l'émergence d'un doxa économique autour de laquelle se sont cristallisées des catégories d'acteurs divers du monde politique, syndical ou patronal, permettant le déclassement et l'autonomisation de la lutte contre la pauvreté au profit de la lutte contre le chômage (Lebaron, 2001), l'apparent consensus autour de la catégorie de chômage permettant de ne pas interroger les causes de la pauvreté, et notamment de la pauvreté laborieuse. A ce titre, les nouvelles institutions de l'insertion, dont une partie des membres provenaient originairement du catholicisme social, participent d'un « discours d'escorte politico-éthique fondé sur l'homologie entre l'éthique du travail social (liée à l'habitus personnaliste dominant chez les inséreurs) et l'esprit du néolibéralisme » (Mauger, 2001, p.14). L'institutionnalisation des associations de lutte contre la

pauvreté et l'exclusion, « entrepreneurs d'un discours couronné de succès » (Viguié, 2008) a contribué à l'imposition des catégories de pauvreté et d'exclusion comme formes de représentation et de gestion des problèmes sociaux contemporains.

D'autre part, l'activation des individus a été précédée par l'activation des systèmes d'indemnisation dans le cadre des conventions successives de l'Unedic. Enfin, la mise en place de ces politiques a coïncidé avec le passage, que nous avons déjà évoqué dans le chapitre 1, des politiques d'emploi aux politiques d'employabilité, dont le cas de la France fournit un exemple significatif.

A/ Le renforcement des sanctions

Comme c'est le cas dans les autres pays européens, les politiques d'activation des individus sont marquées en France par trois types d'évolutions : le renforcement de l'individualisation du suivi, la mise en place du profilage et le renforcement des sanctions, orienté notamment vers le durcissement des critères d'emploi convenable. La notion de personnalisation mise en avant par ce dispositif avec la mise en place d'un référent unique est profondément ambivalente : si le référent unique constitue a priori un gage de meilleure qualité de service, la personnalisation s'accompagne d'un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés et de l'extension du périmètre de l'emploi convenable sous l'impulsion de l'Unedic (Lavitry, 2009, 2010).

1. L'évolution des dispositifs : individualisation renforcée et durcissement des critères d'emploi convenable

Ferracci (2007) détaille les axes de réforme qui doivent être envisagés par le prochain gouvernement, et qui seront effectivement appliqués dans les années suivantes : le profilage des demandeurs d'emploi visant à orienter en priorité les individus dont la probabilité d'épuiser leurs droits à indemnisation est la plus forte, la fin de la dualité du système Unedic/ANPE pour que l'organisme d'assurance chômage soit également compétent pour décider des sanctions à prendre envers les chômeurs qui ne respectent pas leurs obligations, et le développement des dispositifs de contrôle et de sanction des chômeurs, incluant l'obligation pour le demandeur d'emploi d'accepter des emplois jugés convenables. Initiées dès 2005, l'ensemble de ces mesures va être progressivement mis en place entre 2007 et 2008.

L'étude des dispositifs d'accompagnement des chômeurs depuis les années 90 révèle d'abord une généralisation progressive de l'individualisation (*cf tableau n°5*), à travers le Plan d'aide au retour à l'emploi/Projet d'action personnalisé (PARE/PAP), qui introduit une logique contractuelle censée renforcer l'activation de la demande d'emploi¹⁴³, puis le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) en 2006 constitue une étape et un degré supplémentaire dans la personnalisation et la périodicité de l'accompagnement¹⁴⁴. Cette tendance correspond bien aux préconisations des politiques d'activation, visant à assurer un meilleur accompagnement des chômeurs mais aussi à favoriser un meilleur contrôle de la recherche d'emploi, dans un objectif de retour rapide à l'emploi. Le Suivi mensuel Personnalisé est en effet une convocation mensuelle obligatoire (passible de radiation en cas d'absence à convocation non justifiée), il marque en cela le rétablissement du pointage physique, supprimé en 1982.

Tableau n°6 : L'évolution des dispositifs d'accompagnement : individualisation et généralisation du pointage (1998-2006)

Type de dispositif	Date de mise en place	Public concerné	Fréquence des rendez-vous	Référent unique	Entretien obligatoire
SPND (Service Personnalisé pour un nouveau départ)	1998	-Jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6 ^{ème} mois de chômage ou ayant plus de 12 mois de chômage -Chômeurs entrant dans leur 12 ^{ème} mois de chômage ou ayant plus de 24 mois de chômage -Bénéficiaires du RMI	-	Non	Non
PAP-ND (Projet d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ)	1999	-Jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6 ^{ème} mois de chômage ou ayant plus de 12 mois de chômage -Chômeurs entrant dans leur 12 ^{ème} mois de chômage ou ayant plus de 24 mois de chômage -Bénéficiaires du RMI	Tous les six mois	Non	Non
PAP (Projet d'Action Personnalisé)	2001	Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, des catégories 1, 2, 3	Tous les six mois	Non	Oui, mais notion de contrat invalidée, pas d'obligation théorique de signer le PAP
SMP (Suivi mensuel)	2006	Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou	Tous les	Oui	Oui

¹⁴³ A l'origine, le PAP était défini comme un contrat, que le demandeur d'emploi devait signer sous peine de perdre son droit à allocation. Mais cette notion a été invalidée par arrêt du Conseil d'Etat (2001) qui a estimé que ce plan ne créait pas d'obligations nouvelles à la charge du demandeur d'emploi, et par décision du TGI de Paris (2002), estimant que "la signature d'un tel document ne peut être considérée comme une contractualisation des rapports entre l'allocataire et l'Assedic et l'ANPE" (Supiot, 2003). Ce point a été corrigé lors de la création du PPAE, qui n'est plus défini comme un contrat, mais qui entraîne une obligation de signature sous peine de radiation (article L5412-1).

¹⁴⁴ Pour le détail du dispositif SMP, voir le chapitre 2 sur l'ANPE

personnalisé)		non, des catégories 1, 2, 3	mois		
PPAE (Projet d'aide au retour à l'emploi)	2008	Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, des catégories 1, 2, 3	Tous les mois	Oui	Oui. Obligation de signer le PPAE sous peine de radiation

L'autre dimension marquante de l'évolution des dispositifs d'accompagnement porte sur le durcissement progressif des critères de l'emploi convenable, d'abord à travers le PAP (Plan d'action personnalisé) issu de la convention Unedic instituant le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) en 2001, et surtout dans le dispositif qui lui succède, le PPAE (Projet Personnalisé d'accès à l'emploi) défini et organisé par loi du 1^{er} août 2008, qui intègre les critères de l'Offre Raisonnée d'Emploi (ORE).

La convention du PARE entérinée par l'Unedic en 2001, à laquelle fait suite la création du PAP (Plan d'action Personnalisé) apporte deux innovations majeures dans la définition de l'emploi convenable (Freyssinet, 2000, 2002), c'est-à-dire l'emploi que le chômeur n'a pas de motif légitime de refuser.

A travers les différentes versions de la négociation des partenaires sociaux sur le PARE, il apparaît que l'emploi convenable n'est plus seulement lié à la spécialité ou formation antérieure du chômeur, mais aussi à ses compétences et qualifications présentes, après une formation ou une reconversion (il est question de formation, et non plus de formation antérieure). Cela induit deux types de risques pour le chômeur : un risque de déclassement ou de déqualification dans le cas d'une orientation vers le métier suite à un stage de perfectionnement, et un risque de proposition d'une gamme d'emplois plus étendue qu'il serait tenu d'accepter (Concialdi, 2008).

L'autre changement introduit par le PARE est la dimension processuelle d'un périmètre de l'emploi convenable qui s'élargit à mesure que s'allonge la durée de chômage (*cf Tableau sur l'évolution du périmètre de l'emploi convenable en France entre 1995 et 2008*).

La définition de l'emploi convenable s'élargit non seulement au métier recherché, celui que la personne souhaiterait exercer, mais aussi au métier qu'elle a déjà exercé (qu'elle souhaite encore l'exercer ou non) et à l'emploi qui, au-delà de ses capacités ou qualifications professionnelles, permet son insertion ou sa reconversion passé 12 mois de chômage. Les signataires des accords du PARE codifient donc « une conception évolutive de l'emploi convenable, proche de la tendance observée en Europe » (Freyssinet, 2000).

Cette conception s'éloigne de l'esprit de l'article 6 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), dont la France avait ratifié la convention en 1952, stipulant que l'inscription de la

demande d'emploi consistait à «enregistrer les demandeurs d'emploi, prendre note de leurs qualifications professionnelles, de leur expérience et de leurs goûts, les interroger aux fins de leur emploi, contrôler, si besoin est, leurs aptitudes physiques et professionnelles, et les aider à obtenir, lorsqu'il y a lieu, une orientation, une formation ou une réadaptation professionnelles ». Elle s'éloigne également d'une disposition de l'ordonnance du 13 juillet 1967 portant création de l'ANPE, abrogée en 1986, précisant que « nul n'est tenu d'accepter l'emploi qui lui est proposé, toutefois, le motif de refus doit être notifié à l'Agence » (Freyssinet, 2000).

Bien qu'ayant fait évoluer certains critères de l'emploi convenable, l'accord du PARE constitue toutefois un compromis issu du bras de fer entre le MEDEF et le gouvernement, qui a refusé d'entériner certaines dispositions que réclamait le patronat. Comme le note Tuchsirer (2001), le MEDEF dû accepter, contre son gré, de faire passer la loi avant le contrat, alors que tout l'échafaudage idéologique de la « refondation sociale » reposait sur le principe inverse. C'est ainsi qu'il a dû accepter plusieurs types de compromis : le principe d'un refus du PAP sans conséquence indemnitaire, un régime de sanction qui reste du ressort de la loi et non de l'Unedic, et une définition de l'emploi convenable plus respectueuse des qualités professionnelles du chômeur¹⁴⁵.

Ce sont précisément chacun de ces points qui vont être remis en cause à la faveur du décret de 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi (Prétot, 2005), et de la loi du 1^{er} août 2008 : ce qui n'avait pas été obtenu par la convention Unedic en 2001 l'a été de manière très significative en 2008, par la voie législative. Du point de vue de l'emploi convenable, on peut dire que la stratégie de refondation sociale voulue par le MEDEF a été en grande partie couronnée de succès entre la loi de Cohésion sociale de 2005 et la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

Ainsi, le principe d'un refus du PPAE sans conséquence indemnitaire est supprimé par la loi de 2008 : l'article L5412-1 de la loi du 1^{er} août 2008 stipule qu' « est radiée de la liste des demandeurs d'emploi la personne qui refuse d'élaborer ou d'actualiser le Projet personnalisé d'accès à l'emploi », la radiation entraînant la suspension du revenu de remplacement, par le décret du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi.

Deuxième point réclamé et obtenu par le Medef, la participation de l'Unedic au régime de sanction : le décret n°2005-915 du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi

¹⁴⁵ Dans une version initiale de l'accord proposé par le Medef, le chômeur devait donner suite à des offres correspondant à la fois à ses compétences et à ses qualifications. Mais après 6 mois de chômage, seules les capacités professionnelles étaient prises en compte et après 12 mois, ses aptitudes (Tuchsirer, 2001)

stipule que « les organismes de l'assurance chômage peuvent à titre conservatoire prendre une mesure de suspension du versement ou de réduction du montant du revenu de remplacement » (Article 9 du décret) et il associe plus étroitement l'ANPE et l'Assedic au contrôle des demandeurs d'emploi, auparavant confié aux seuls services de l'Etat (DDTEFP).

Dernier point, les définitions successives de l'emploi convenable entre 2005 et 2008 vont dans le sens voulu par le Medef en 2001. Le décret d'août 2005 introduit la notion de mobilité géographique en référant l'emploi convenable à un « emploi compatible avec les possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides proposées » (article 3 du décret).

Tableau n°7 : les nouveaux motifs de radiation (2005)

Motifs de radiation introduits par l'article 3 du décret du 2 août 2005 (R.311-3-5)
Refus d'emploi compatible avec leur spécialité ou leur formation et avec leurs possibilités de mobilités géographiques compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité
Impossibilité de justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi
Refus d'action de formation, d'insertion ou offre de contrat aidé
Refus de proposition de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation
Refus de répondre à toute convocation
Refus se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre

Enfin, la nouvelle définition de l'emploi convenable à travers la loi de 2008 intégrant l'Offre Raisonnable d'Emploi reprend en grande partie les préconisations faites par le MEDEF en 2001. En effet, pour la première fois, l'ORE inscrit dans la loi la restriction des qualités d'un emploi convenable au fur et à mesure de l'allongement de la durée de chômage et l'assortit de sanctions, le refus à deux reprises d'une ORE entraînant la radiation¹⁴⁶. Toutefois, l'élargissement des critères porte sur le niveau de salaire et la mobilité géographique, mais pas sur la qualification : même après un an d'inscription, « est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles du demandeur d'emploi » (Article L5411-6-3). Le déclassement salarial par la qualification, autrement dit l'obligation d'accepter n'importe quel emploi, réclamée par le Medef en 2001, n'a pas été entérinée, contrairement au principe érigé par le New Deal britannique, où un chômeur est tenu d'accepter tout emploi salarié passée une période dont la durée est

¹⁴⁶ Ainsi, au bout de 3 mois de chômage, les critères de l'offre raisonnable d'emploi sont fixés à 95% du salaire perçu antérieurement ; au bout de 6 mois de chômage, ils passent à 85% du salaire antérieur et à un temps de trajet d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres, et au bout de 12 mois de chômage, l'offre raisonnable est celle rémunérée à hauteur du revenu de remplacement.

proportionnelle à celle de perception de l'indemnisation chômage, soit de une à treize semaines¹⁴⁷.

Tableau n°8 : L'évolution du périmètre de l'emploi convenable en France (1995-2008)

Evolution du périmètre de l'emploi convenable en France entre 1995 et 2008								
Qualification			Mobilité géographique			Niveau de salaire/ Structure du contrat		
1995	2001 (PARE)	2008 (PPAE)	1995	2001 (PARE)	2008 (PPAE)	1995	2001 (PARE)	2008 (PPAE)
Emploi proposé doit être compatible avec l'expérience professionnelle, la formation et le diplôme	Emploi convenable lié aussi aux capacités actuelles : emploi correspondant à ses capacités professionnelles, à ses qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle.	Compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du demandeur d'emploi	-Niveau conforme au salaire usuel -Offre valable quelle que soit la durée du contrat	-Niveau conforme au salaire usuel -Offre valable quelle que soit la durée du contrat	Après 6 mois d'inscription, trajet d'une durée maximale d'une heure ou d'une distance à parcourir d'au plus 30 km.	-Niveau conforme au salaire usuel -Offre valable quelle que soit la durée du contrat	-Après 6 mois, actualisation du PAP : répondre aux propositions d'embauche entrant dans ses capacités et qualifications -Au bout de 12 mois, aider le chômeur à acquérir l'expérience professionnelle nécessaire à embauche compatible avec son niveau de qualification, sa formation ou son projet de reconversion.	-Après 3 mois : 95 % du salaire antérieur. -Après 6 mois : 85 % -Après un an : niveau du revenu de remplacement (compatible avec qualifications et compétences)

Ce durcissement des critères de l'emploi convenable correspond pour plusieurs auteurs à une volonté de contraindre les chômeurs à abaisser leurs prétentions salariales, et ainsi à accélérer la course au mieux-disant salarial (Concialdi, 2008, Cingolani, 2008), avec l'objectif d'augmenter les emplois précaires dans le cadre d'une nouvelle forme de régulation socio-économique, que nous avons détaillée dans le chapitre précédent.

L'emploi convenable dans sa nouvelle version pose avec force la question de l'exercice des droits et des libertés pour les chômeurs et fait potentiellement du lieu d'accueil des chômeurs « un espace pré-démocratique où la question de l'égalité ne cesse d'achopper »

¹⁴⁷ Cunthig Philippe, «L'orientation professionnelle des chômeurs en Europe», Bref, Cereq, n°232, juillet-août 2006

(Cingolani, 2008). Rousseau (2009) note plusieurs éléments de la loi de 2008 qui favorisent l'arbitraire bureaucratique. Il relève le caractère unilatéral du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), où la notion de contrat engageant l'institution, notamment en matière de proposition d'emploi, a disparu, et où « les obligations des employeurs ont évolué de façon inversement proportionnelle à celle des chômeurs ». Il note que le PPAE est avant tout orienté vers l'offre raisonnable d'emploi, car autant l'ORE est décrite très précisément, autant les actions à prévoir dans le cadre du PPAE ne sont indiquées que de façon générale. Tous ces éléments unilatéraux concourent à soulever, comme le fait Rousseau, la question du travail forcé¹⁴⁸.

Cette redéfinition de l'emploi convenable va en tout cas dans le sens de la théorie néo-classique d'une limitation des libertés dans le cas de l'attribution d'un minimum vital : F. Hayek précise qu'en l'espèce se pose « une question particulièrement importante », celle de « savoir si ceux qui tomberaient ainsi à la charge de la communauté jouiraient de la même liberté que les autres citoyens? » (1985, p.90 in Burgi, 2009, p.207). Ce faisant, elle rompt avec les autres présupposés anthropologiques non coercitifs du référentiel néo-libéral (autonomie, entreprise de soi) car elle réactive des dimensions morales contraignantes du *workfare* : ceux qui bénéficient de l'aide publique doivent se soumettre, au nom de la justice sociale et de la responsabilisation individuelle, à des règles contraignantes qui limitent leurs libertés d'action.

2. Le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi

Le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi et plus généralement, de l'arsenal de sanctions, progresse parallèlement à la redéfinition de l'emploi convenable. Dans cette logique systémique, la mise en place du Suivi mensuel personnalisé, renvoie au moins autant à l'accompagnement qu'au contrôle. A ce titre, le terme de *suivi* n'est pas neutre, il renseigne sur la durée courte des entretiens (25 à 30 mn) et implique un acte professionnel moins étayé qu'un véritable accompagnement personnalisé, donc plutôt orienté vers la vérification factuelle de la recherche d'emploi et l'évaluation standardisée de l'employabilité.

¹⁴⁸ Mais cette question est neutralisée par la jurisprudence : la convention européenne des droits de l'homme admet l'existence d' « obligations civiques normales » qui ne sauraient être ni du travail forcé ni du travail obligatoire, tandis que le Conseil constitutionnel admet lui aussi que le versement des allocations chômage soit subordonné à l'absence de refus d'emploi sans motif légitime (décision n°94-657 DC du 25 janvier 1995). De plus, dans sa décision rendue le 18 décembre 2003, le Conseil constitutionnel n'a pas invalidé le dispositif du CI-RMA comme contraire aux libertés fondamentales, dont la liberté du travail.

C'est d'ailleurs le sens de l'article de Ferracci (2007) qui détaille les différentes mesures à appliquer dans le cadre d'une activation de l'assurance chômage : l'auteur y préconise comme « condition d'efficacité » du contrôle un accompagnement des chômeurs permettant de déterminer le type de chômeurs aptes ou inaptes aux démarches informelles. Il souligne qu'un taux de contrôle et de sanctions élevé a un impact durable sur le taux moyen de retour à l'emploi par effet de dissuasion.

Comme on peut le constater dans le tableau récapitulatif sur les évolutions des dispositions du Code du Travail entre 1986 et 2009 (*cf tableau n°10*), les obligations liées à la recherche d'emploi ont été de plus en plus détaillées depuis les années 90, mais c'est en 1979 qu'est introduite dans le Code l'exigence de recherche d'emploi¹⁴⁹. Alors qu'il n'était question, en 1986, que de renouveler périodiquement sa demande d'emploi dans le Code du travail, un article de 1993 fait référence au caractère permanent des démarches que doit accomplir le demandeur d'emploi, à qui revient la charge de prouver qu'il cherche un emploi et qu'il manifeste une continuité dans ses efforts¹⁵⁰. Suite au décret d'août 2005, de nouvelles caractéristiques sont ajoutées (« actes positifs et répétés, caractère réel et sérieux ») sans que soient précisées les critères objectifs de l'effectivité de la recherche d'emploi et de la fréquence des « actes positifs ». La recherche d'emploi intègre également les démarches à la création ou reprise d'entreprise. Enfin, suite à la loi d'août 2008, les obligations passibles de sanctions s'étendent, au-delà des démarches de recherche, à la signature du PPAE et à l'acceptation de l'Offre Raisonnée d'Emploi (*Tableau n°9*).

On note donc une évolution continue vers une objectivation des obligations liées à la recherche d'emploi, qui passe essentiellement par un élargissement de ces obligations à la notion d'emploi convenable, tout en laissant la liberté d'interprétation au conseiller sur le caractère positif et répété des actes de recherche d'emploi.

Le deuxième point d'évolution concerne l'élargissement des possibilités de sanctions et la suspension de l'allocation pour absence à convocation, introduits par la loi de Cohésion sociale de 2005 et précisé par le décret d'août 2005.

L'élargissement des possibilités de sanction a fait l'objet de préconisations répétées dans les rapports parus sur le service public de l'emploi depuis les années 2000 (Dubois et al, 2006).

¹⁴⁹ Art. L. 351-1 : « En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement, sous réserve d'être à la recherche d'un emploi » En 1980, le chômeur est désormais un individu involontairement privé d'emploi qui accomplit des « actes positifs de recherche d'emploi » (Code du travail 1980, art. R. 351-1)

¹⁵⁰ Cet article fait suite au débat récurrent sur les « faux chômeurs » : en 1991, le ministre du budget déclare que près de quart des demandeurs d'emploi, soit 700 000, sont des faux chômeurs. En septembre 91, le ministre du travail, Martine Aubry annonce un renforcement des contrôles à l'égard de ceux qui ne recherchent pas de travail et refusent les propositions d'emploi.

Ainsi, le rapport Camdessus (2004) évoque « la répugnance des agents à sanctionner des personnes. Le rapport Marimbert (2004) déplore la « faiblesse exagérée des contrôles¹⁵¹ » et recommande à ce titre un transfert du pouvoir de sanction aux Assedic. Deux rapports de la Cour des Comptes vont dans le même sens¹⁵².

Une graduation des sanctions est intégrée par le décret d'août 2005 suite à la loi de Cohésion sociale, dont les travaux préparatifs recommandent des sanctions « justes et graduées pour inciter le demandeur d'emploi à rechercher assidûment un travail¹⁵³ ». L'introduction de la graduation des sanctions repose sur la notion de récidive habituellement mobilisée dans le champ du droit pénal¹⁵⁴ (Balzani et al, 2008).

Surtout, l'autre nouveauté qui s'intègre dans la volonté d'élargir les possibilités de sanctions porte sur la possibilité de suspendre le revenu de remplacement suite à l'absence à une convocation de l'ANPE, des Assedic ou de la DDTEFP sans motif légitime. En cas d'absence non justifiée, le revenu de remplacement est désormais supprimé pendant deux mois à titre conservatoire par les Assedic¹⁵⁵ (cf *tableau n°8*).

Tableau n°9 : les motifs de radiation et suppression des revenus de remplacement

MOTIFS	RADIATIONS		RÉDUCTION OU SUPPRESSION du revenu de remplacement		
			Mesures conservatoires Assedic (1)	Décisions préfet/DDTEFP	
Manquement sans motif légitime	Décisions ANPE				
	Premier manquement	Manquements répétés		Premier manquement	Manquements répétés (2)
Insuffisance de recherche d'emploi.	Radiation pour 15 jours.	Radiation pour 1 à 6 mois.		Réduction de 20 % pour 2 à 6	Réduction de 50 % pour 2 à 6 mois ou

¹⁵¹ 1380 demandeurs d'emploi ont fait l'objet d'une sanction en 2002 sur près de 2,2 millions de chômeurs (Cour des Comptes, 2003)

¹⁵² Un premier rapport de 2003 constate la prédominance de l'auto saisine des SCRE (services du contrôle de la recherche d'emploi, rattachés aux DDTEFP) par rapport à la faiblesse des contrôles faisant suite à des radiations ANPE, les signalements Assedic étant toutefois en forte progression ; prenant acte des effets pernicieux d'un fonctionnement qui conduit à sur contrôler les bénéficiaires du régime de solidarité, le rapport recommande de renforcer l'efficacité du contrôle des bénéficiaires de l'assurance chômage. Dans son rapport de 2006, la Cour préconise un pouvoir de sanction élargi à l'assurance chômage et une échelle de sanctions plus graduée.

¹⁵³ Programme n°1 de mise en œuvre du plan de Cohésion sociale, "fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi", in Balzani et al, p.73

¹⁵⁴ Le refus d'une proposition d'emploi convenable ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi entraîne désormais une réduction de 20 % du revenu de remplacement pendant deux à six mois, et en cas de récidive, une réduction de 50% ou de 100 % pendant une durée de deux à six mois. Une fausse déclaration entraîne désormais, s'il s'agit de la première fois, une suppression du revenu de remplacement pendant deux à six mois et en cas de récidive, une suppression définitive.

¹⁵⁵ Jusqu'à présent, en cas de doute sur la recherche d'emploi d'un chômeur, seule la direction départementale du travail (DDTEFP) pouvait décider une suppression, provisoire ou définitive, de l'allocation.

Refus d'emploi. Refus de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation. Refus de formation. Refus d'action d'insertion. Refus de contrat aidé.				mois.	suppression définitive.
Refus d'une visite médicale (convocation DDTEFP)	Radiation pour 2 mois.	Radiation pour 2 à 6 mois.		Suppression 2 mois.	Suppression pour 2 à 6 mois ou suppression définitive.
Absence à une convocation (DDTEFP, ANPE ou Assedic).	Radiation pour 6 à 12 mois		Suspension du versement total ou partiel (2 mois maximum).		
Déclarations inexactes ou mensongères, en cas d'activité brève non déclarée.				Suppression pour 2 à 6 mois.	Suppression définitive.
Déclarations inexactes ou mensongères (autres cas).				Suppression définitive.	
(1) Suspension, à titre conservatoire, pour les seuls bénéficiaires de l'ARE pour une durée ne pouvant pas excéder en tout état de cause 2 mois. (2) Réduction ou suppression temporaire pour le second manquement ; suppression définitive à partir du troisième manquement.					

Enfin, le décret modifie l'organisation du contrôle entre les DDTEFP, l'ANPE et les Assedic, en stipulant que les agents ANPE et ASSEDIC opèrent le contrôle de la condition de recherche d'emploi et sont habilités à signaler tout manquement (articles 10 et 11 du décret), sans leur accorder toutefois d'habilitation pour sanctionner.

Cette dispositions récentes semblent bien s'intégrer dans la logique du « qui paye décide », dénoncée par un avis du Conseil Economique et Social de 2004 qui craint que le renforcement des contrôles ne conduise à sanctionner davantage les plus démunis, en l'absence de disposition très précise sur l'accompagnement, critiquant le « rapprochement à marche forcée de l'offre et de la demande de travail vers un retour à l'emploi déqualifié, dans certains secteurs professionnels identifiés ». En effet, le renforcement du contrôle des chômeurs comme instrument d'action publique ne correspond pas à l'existence d'une fraude massive avérée : une étude de l'Unedic en 2004 montre que parmi les allocataires convoqués à un entretien de contrôle suite à un signalement ASSEDIC, seuls 0,9 % ont été exclus définitivement et 1,2 % temporairement (CERC, 2005).

Tableau n°10 : L'évolution des dispositions du Code du travail relatives au contrôle de la recherche d'emploi (1986-2009)

Evolution des dispositions du Code du Travail relatives au contrôle de la recherche d'emploi et aux procédures de sanction				
	Articles de 1986	Articles de 1993	Articles de 2005 (suite au décret du 2 août 2005)	Articles de 2009 (suite à la loi du 1 ^{er} août 2008)
Notion de recherche d'emploi	-Renouveler périodiquement sa demande (R.311-3-2)	- Accomplir de manière permanente des démarches , tant sur proposition de l'Agence nationale pour l'emploi que de leur propre initiative, en vue de reclassement ou d'insertion professionnelle (R.311-3-4)	-Accomplir des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise . Ces démarches doivent présenter un caractère réel et sérieux apprécié compte tenu de la situation du demandeur d'emploi et de la situation locale de l'emploi. (R.311-3-4)	-Accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi - Participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi - Accepter les offres raisonnables d'emploi (L.5411-6)
Agents chargés du contrôle de la recherche	-Agents des services extérieurs du travail et de l'emploi	-Agents des services extérieurs du travail et de l'emploi (R.311-3-4)	- Agents Assedic et ANPE -Agents des services extérieurs du travail et de l'emploi (R.311-3-4)	-Agents Pôle Emploi
Motifs de radiation	-Refus d'emploi ressortissant à <u>leur spécialité ou compatible avec leur formation antérieure</u> et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. -Refus de suivre une action de formation -Refus de répondre aux convocations de l'ANPE (R.311-3-4)	-Refus d'emploi <u>compatible avec leur formation antérieure</u> et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. -Refus d'action de formation ou d'insertion - Refus de proposition de contrat d'apprentissage -Refus de répondre à toute convocation - Refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre (R.311-3-5)	-Refus d'emploi compatible avec leur spécialité ou leur <u>formation</u> et avec leurs possibilités de mobilités géographiques compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité -Refus d'action de formation, d'insertion ou offre de contrat aidé -Refus de proposition de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation -Refus de répondre à toute convocation -Refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre - Impossibilité de justifier de l'accomplissement	- Refus à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi -Refus d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi -Refus d'action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposée par l'un des services ou organismes -Refus d'action de formation ou d'offre de contrat aidé -Refus de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation -Refus de se soumettre à une visite médicale -Refus de répondre à toute convocation -Impossibilité de justifier de l'accomplissement d'actes positifs et

			d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi (R.311-3-5)	répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise (L.5412-1)
Durée de radiation	3 mois consécutifs (R.311-3-6)	-Entre 2 et 6 mois consécutifs -En cas de fausse déclaration, durée ne peut excéder celle de l'exclusion du revenu de remplacement (R.311-3-8)	- 15 jours à 6 mois pour refus d'emploi, de contrat, de formation, d'action d'insertion ou insuffisance de recherche d'emploi - 2 à 6 mois pour refus de visite médicale - 6 à 12 mois pour déclaration inexacte ou mensongère. (R.311-3-4)	-15 jours à 6 mois pour refus d'emploi, de contrat, de formation, d'action d'insertion ou insuffisance de recherche d'emploi -2 à 6 mois pour refus de visite médicale -6 à 12 mois pour déclaration inexacte ou mensongère.
Décision de réduction ou suppression du revenu	Décision Préfet /DDTEFP (R.311-3-5)	Décision Préfet /DDTEFP (R.311-3-5)	Décision Préfet /DDTEFP + Mesure conservatoire de suspension Assedic de 2 mois en attendant la décision du Préfet (R.351-33)	Décision Préfet /DDTEFP + Mesure conservatoire de suspension Pôle Emploi de 2 mois en attendant la décision du Préfet

3. L'explosion des radiations dues au pointage physique

Suite à ces différentes dispositions encourageant le renforcement du contrôle et le recours aux sanctions, le nombre de radiations (prises par l'ANPE) et de sanctions (prises par les services de l'Etat sur saisine ANPE, Assedic ou auto saisine) a-t-il augmenté ?

On peut d'abord constater que dans leur ensemble, les radiations administratives mensuelles (i.e. les radiations-sanctions prises par l'ANPE pour absence à entretien, refus d'offre, de formation ou recherche d'emploi insuffisante) de la liste des demandeurs d'emploi ont quasiment doublé entre 2000 et 2008¹⁵⁶, leur volume global ayant bondi de 20% entre 2005 et 2006 (Concialdi, 2008).

La plus forte augmentation des radiations administratives à l'ANPE se situe entre 2000 et 2005 (de 4,8 % à 8,2% des sorties), puis elles progressent ensuite d'un point entre 2005 et 2008 (*cf tableau n°10*). Il est donc probable que la mise en place du PAP, la fréquence des rendez-vous et l'individualisation pour certaines catégories de chômeurs a favorisé les décisions de radiations notamment suite à l'absence à un entretien, le suivi individuel permettant également de mieux qualifier un refus d'offre ou un refus de formation.

¹⁵⁶ Le volume des radiations a été multiplié par 7 entre les années 90 et 2005 (Concialdi, 2008)

En 2008, leur nombre varie de 40 à 45 000 par mois, représentant 10 à 12% du nombre total des demandeurs d'emploi (Leclerc, 2008, Rapport du Sénat), ce qui rapprocherait la France de la moyenne du taux annuel de sanctions pratiqué dans les années 90 par le Royaume Uni (10,3%), la Norvège (10,8%) ou la Finlande (10,2%), selon les chiffres fournis par le rapport du CERC en 2005.

Il est à noter que les reprises d'emploi déclarées ne sont pas majoritaires parmi les motifs de sortie de l'ANPE : elles se maintiennent depuis 2003 à un niveau compris entre 26 et 28%, et ont même diminué entre septembre 2006 et septembre 2007, passant de 28,3 % à 27,8 %. A l'inverse, une catégorie en hausse est celle de l'absence au contrôle, i.e. le fait pour les chômeurs inscrits de ne pas renvoyer la déclaration de situation mensuelle à la fin du mois.

Tableau n°11 : L'évolution de la répartition des motifs de sorties de l'ANPE (2000-2008)

Evolution des sorties de l'ANPE entre 2000 et 2008 – Catégories Radiations administratives, Absences au contrôle, Reprises d'emploi¹⁵⁷						
	Radiations administratives		Absences au contrôle		Reprises d'emploi déclarées	
Mois (septembre)		% Sorties		% Sorties		% Sorties
2000	19 543	4,8	123 861	30,6	127 149	31,5
2001	18 561	5	140 169	37,4	107 2999	28,6
2003	34 438	7,9	159 416	36,4	115 072	26,2
2005	37 172	8,2	163 717	36,2	123 763	27,3
2006	37 075	8,4	156 060	35,5	124 319	28,3
2008	40 100	9,2	163 046	37,3	111 527	25,5

Source : Sorties de l'ANPE, Catégorie 1, Dares

Mais plus qu'une augmentation des sanctions qui serait liée à la mise en place en 2005 des échelles de graduation, qui n'est pas avérée, on constate surtout l'impact cumulé du Suivi Mensuel Personnalisé et du renforcement des sanctions concernant l'absence à convocation sans motif légitime (le fait de ne pas se présenter à la convocation obligatoire du SMP).

La mise en place par le décret de 2005 de la mesure conservatoire par les Assedic en cas d'absence à convocation a contribué à la très forte augmentation des sanctions et des réductions d'allocation prises par les services de l'Etat (DDTEFP) entre 2005 et 2006¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Les autres motifs de sortie de liste de l'ANPE sont : l'entrée en stage et l'arrêt de recherche (dispense de recherche, maladie).

¹⁵⁸ Ainsi, le nombre de sanctions prononcées à l'égard des bénéficiaires de l'allocation de retour à l'emploi (ARE, financée par le régime d'assurance-chômage) et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) a bondi de 75% dans cette période, passant de 13 621 à 23 240 sanctions prononcées entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, soit une augmentation de 96% du nombre de sanctions à l'encontre des bénéficiaires de l'ARE et de

En 2008, la radiation pour cause d'absence du demandeur d'emploi à la convocation à un entretien SMP représente 94% des motifs de radiation administrative et 91,6% en 2010 (*cf tableau n°11*). Ce motif d'absence aurait donc contribué à la hausse des radiations administratives entre 2005 et 2008, et entraîné une diminution des sanctions pour les autres motifs.

Tableau n°12 : La répartition des motifs de sanctions en 2008 et 2010

Motifs de sanction	2008	2010
Non réponse à convocation sans motif légitime	94%	91,6% 504 228 par an (dont 501 574 suspensions de 2 mois)
Refus de contrat d'apprentissage, de formation ou d'action d'insertion	2%	6,1% 33 338 (dont 30 387 suspensions de 15 jours et 2523 suspensions de 2 mois)
Insuffisance de recherche d'emploi	2%	2% 10924 (dont 9551 suspensions de 15 jours)
Refus d'offre d'emploi	2%	0,2% 1355 (dont 1055 suspensions de 15 jours)
Autres motifs : refus de contrat aidé, refus de visite médicale, déclaration inexacte d'activité brève, refus de PPAE	-	0,1% 511 (dont 185 suspensions de 3 mois)
		Total : 550 356 radiations administratives en 2010

Sources : *Rapports Sénat : Leclerc (2008), Alduy (Juillet 2011)*

Cette disproportion de la sanction due à la non-réponse à la convocation dans l'échelle des peines est d'ailleurs relevée par la Mission d'information du Sénat en 2010, ainsi que par les rapports d'évaluation du médiateur de Pôle Emploi en 2012 et 2013¹⁵⁹, demandant de modifier le décret précisant l'échelle des sanctions pour instaurer une suspension de quinze jours en cas de radiation pour absence à convocation lorsque cette sanction est prononcée pour la première fois. La sévérité de la sanction est jugée d'autant plus disproportionnée que l'administration interprète un fait constatable, l'absence au rendez-vous, comme l'expression d'une volonté, le refus de répondre.

B/ La tendance au « workfirst »

12% à l'égard des bénéficiaires de l'ASS. Or, parmi les 19 468 sanctions prononcées au 1^{er} trimestre 2006 à l'encontre des bénéficiaires de l'ARE, 13 262, soit 68% des sanctions, relevaient des nouvelles mesures conservatoires prises par les Assedic (Note de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), 31 octobre 2006)

¹⁵⁹ La gestion de la liste des demandeurs d'emploi- Les radiations, Rapport spécifique du Médiateur national, Pôle Emploi, janvier 2013

Au vu des évolutions que nous avons retracées au sein du système français d'accompagnement des chômeurs, il apparaît clair que la tendance européenne de convergence vers le *workfirst* (définie par opposition à la politique d'investissement social) pour les chômeurs indemnisés est prégnante en France depuis 2005. Cette tendance s'illustre d'abord dans la redéfinition de l'emploi convenable entre 2005 et 2008, qui tend à faire diminuer les prétentions salariales des chômeurs au fur et à mesure qu'augmente leur durée d'indemnisation. Elle a été complétée par l'individualisation et l'intensification du suivi des chômeurs, et elle s'est accompagnée, dans la même période, du renforcement et de l'élargissement des possibilités de sanction et de contrôle accordées aux conseillers chargés de les suivre.

Cette tendance au *workfirst* est également perceptible dans la politique de formation des chômeurs : en donnant pouvoir aux Assedic de sélectionner les formations qui donneront droit au versement de l'allocation de retour à l'emploi, en hiérarchisant les taux de financement des formations selon quelles soient prescrites par les Assedic ou l'ANPE, la formation marque un assujettissement à l'emploi quel que soit son statut (Gélot et al, 2002). Orientée vers un retour rapide à l'emploi pour des secteurs connaissant des pénuries, sans s'interroger sur les salaires insuffisants ou les conditions pénibles de travail, cette perception de la formation des chômeurs correspond bien davantage aux politiques d'activation dans leur version « *workfirst* » que « *learnfare* » promu et promis par la flexicurité.

Le RSA, une activation de l'aide sociale

La création du Revenu de Solidarité Active (RSA) en 2008, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion instauré en 1988, a constitué une rupture majeure dans le consensus qui avait prévalu jusqu'à présent sur la légitimité de l'assistance.

Pour certains auteurs, la « *workfarisation* » à la française du système de protection sociale consisterait en un report du *workfare* sur les populations les plus démunies (les inactifs plutôt que les chômeurs indemnisés), augmentant la dualisation des systèmes de protection sociale en faisant pression sur les assistés pour qu'ils acceptent les normes du sous-emploi (Palier, 2008, Paugam, Duvoux, 2008). Le RSA participerait ainsi à un mode généralisé de mise au travail des plus pauvres dans les segments les plus dégradés du marché de l'emploi, avec l'institutionnalisation par les pouvoirs publics d'un sous salariat déguisé, salariat de seconde zone, soumis à une « *intégration disqualifiante* » (cumul de l'emploi et du travail

précaire), qui dépasse à peine 5% au Danemark et atteint près de 32% en France (Paugam, Duvoux, 2008).

Plus qu'une dualisation entre secteur protégé et sous-salariat, Gadrey (2008) met en avant le fait que le RSA contribue surtout à opposer les travailleurs pauvres aux inactifs, et participe à une délégitimation du financement de ces derniers. L'auteur montre que le financement du RSA se fait au détriment de l'indexation des minima sociaux sur le revenu médian. Cet objectif d'améliorer la situation des travailleurs pauvres tout en dégradant celle des inactifs (pas d'indexation des minima sociaux sur le revenu médian, renforcement des contrôles) pourrait révéler la volonté de mieux distinguer, parmi les inactifs, les incapables et les chômeurs volontaires aptes au travail (Zadjela, 2009).

Au-delà du principe de financement, c'est le caractère coercitif¹⁶⁰ du RSA qui tend à le rapprocher du modèle d'un « workfare soft » (le workfare version dure incluant le travail obligatoire en échange de l'allocation), dans la mesure où il comporte à la fois une obligation d'inscription et de recherche active comme demandeur d'emploi.

Pour Rousseau (2009), la loi de 2008 pour les chômeurs et la loi instituant le RSA marquent « une rupture considérable » dans la légitimité de l'assurance et le droit à un filet de sécurité, cadre dominant de la protection sociale depuis le 20^{ème} siècle, faisant du « travail forcé un horizon commun aux chômeurs et aux inactifs » (Rousseau, 2009, p.1107). Ainsi, même s'il a une activité professionnelle, en deçà d'un revenu professionnel mensuel fixé à 500 euros par décret du 15 avril 2009, le bénéficiaire du RSA est tenu de rechercher un emploi ou un autre emploi : contrairement au RMI, l'inscription comme demandeur d'emploi devient une obligation de principe¹⁶¹, la disposition de l'obligation d'un contrat d'insertion de la loi de 1988 disparaît au profit de l'inscription au Pôle Emploi¹⁶².

Suite à l'activation des dépenses de l'assurance-chômage, le RSA représente une véritable activation de l'aide sociale, mettant l'accent sur les incitations à l'activité, le renforcement des sanctions et la redéfinition de l'emploi convenable. Les caractéristiques inhérentes au workfare (prégnance de la logique punitive, volonté de créer des conditions

¹⁶⁰ Toutefois, la tendance au renforcement du contrôle des bénéficiaires de minima sociaux entérinée par le RSA n'est pas nouvelle : elle avait été précédée par plusieurs rapports, dont le rapport Mercier et Raincourt ("Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion", Documentation française, décembre 2005) ainsi que par la loi de 2006 relative aux droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux et pour le retour à l'emploi.

¹⁶¹ Le versement du RSA est suspendu en cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, contrairement au RMI, dont le versement ne dépendait pas de l'inscription à l'ANPE

¹⁶² Même si le département peut aussi décider de recourir à d'autres organismes que le service public de l'emploi et contractualiser directement, le contrat est alors calqué sur le PPAE de Pôle Emploi, l'ancien contrat d'insertion prévu pour le RMI n'existant qu'au cas où la situation personnelle du bénéficiaire exige d'agir d'abord sur le terrain de l'insertion sociale.

favorables à une désincitation du recours aux minima sociaux) apparaissent d'ailleurs clairement dans le rapport Daubresse (2011). Le rapport préconise un ensemble de dispositions¹⁶³ qui, si elles étaient appliquées, distingueraient peu le workfare français du workfare « version dure » quant au traitement des inactifs.

Conclusion du chapitre 4 : l'individualisation au service de la discrimination gestionnaire

La sociogenèse de la rationalisation introduite à l'ANPE nous conduit à réexaminer les différents points de discussion théoriques abordés précédemment sur le rapport entre individualisation et rationalisation.

La rationalisation gestionnaire observée à l'ANPE a eu d'abord pour origine la conformation aux principes entrepreneuriaux dans l'orientation de son activité. Or, cet objectif rencontre des limites car quelles que soient les adaptations organisationnelles mises en œuvre pour répondre aux contraintes et aux besoins du marché du travail, l'opérateur public reste tributaire pour ses résultats des stratégies et des fonctionnements des entreprises qu'il ne maîtrise pas. Ce déséquilibre est aussi le signe du positionnement précaire de l'opérateur public, toujours tiraillé entre deux missions antagonistes de fluidification du marché ou de contre-sélectivité (cf **chapitre 2**). Malgré les efforts initiés à partir des années 90 portant notamment sur le renouvellement des profils, des études récurrentes montrent le déséquilibre persistant entre le traitement des demandeurs et des employeurs, et l'insuffisance de contacts entre les intermédiaires de l'emploi et les employeurs (Baron, Bureau, Le Dantec, Nivolle, 1994 ; Monchatre et al, 1998 ; Meyer, 1998 ; Nivolle, 1999 ; Castra, 2003 ; Agostino et al, 2004 ; Bureau, Marchal, 2005).

Cette question souvent débattue au sein de l'Agence explique en grande partie les différentes refontes des statuts et métiers qui ont eu lieu entre 1990 et 2006.

Ce déséquilibre ne semble pas imputable au seul fonctionnement bureaucratique-taylorien de l'opérateur de l'Etat puisqu'on constate les mêmes difficultés lorsque l'intermédiation est confiée à des opérateurs privés¹⁶⁴ (Divay, 2009).

¹⁶³ Renforcement des sanctions (relèvement du montant des sanctions au premier manquement afin de les rendre plus dissuasives, suppression de la distinction entre personne seule et foyer de plus d'une personne pour l'application des sanctions à 50% du montant forfaitaire), mise en place du travail obligatoire (contrat unique d'insertion de 7 h par semaine pour les allocataires du RSA socle), fusion entre RSA et ASS (Daubresse, 2011)

¹⁶⁴ Ce déséquilibre entre traitement de l'offre et de la demande s'explique d'une part parce que certains principes organisationnels (traitement statistique des profils de demandeurs, pratiques de reddition) sont transférés aux

Une rationalisation industrielle d'un nouveau type

Le scénario d'une rationalisation professionnelle (Gadrey, 1994) ne se vérifie pas totalement dans le cas de l'ANPE : les éléments analysés dans la section II nous permettent de conclure à une rationalisation industrielle d'un nouveau type, qui combine certains éléments de la rationalisation professionnelle (part d'autonomie, individualisation du service) à une majorité d'éléments issus de la rationalisation industrielle. La rationalisation à l'œuvre donne en effet la primauté à une mesure des gains de productivité plutôt qu'à l'évaluation de la qualité, même si celle-ci est renforcée. De plus, contrairement à la rationalisation professionnelle où on observe une formalisation des procédés est relative, la formalisation passe par le verrouillage informatique de nombreuses informations et des cadres pré-formatés à implémenter dans les dossiers, ainsi que par le renforcement des pratiques de reddition (ou reporting).

Le modèle analysé se rapproche donc plutôt d'une néo-taylorisation (Linhart, 2009) dans la conception du travail, avec la décomposition des activités productives en opérations prescriptibles, la modélisation pour appréhender le contenu du travail direct, l'amélioration de la performance en termes quantitatifs. Les outils gestionnaires qui encadrent l'activité des conseillers visent à équiper mais aussi à standardiser le travail de relation : ils se caractérisent par leur traçabilité, la recherche d'une précision de la posture, la procéduralisation des catégories (Demailly, 2008) qui va, dans le cas de l'ANPE, jusqu'au profilage.

Rôle de l'Etat et mesures endogènes

On a vu que le rôle de l'Etat a été décisif pour amorcer le tournant entrepreneurial de l'ANPE à partir de 1990, date de la mise en place des contrats de progrès Etat/ANPE. C'est également sous l'égide de l'Etat que s'est opéré le rapprochement ANPE/Assedic.

Ces transformations nous semblent relever de la révolution bureaucratique décrite par le Galès et Scott (2008). Cette thèse pencherait plutôt, non pour un affaiblissement du rôle de l'Etat, mais de nouvelles formes d'intervention mettant en œuvre des changements rapprochés et la mise en concurrence des institutions (diffusion des nouvelles normes par le réseau des opérateurs privés sous-traitants, privatisation des statuts) afin de rendre plus prévisible le

opérateurs privés, d'autre part parce que les opérateurs butent sur les mêmes limites que les autres intermédiaires de l'emploi liées aux stratégies des entreprises en matière de recrutements

comportement des acteurs individuels et collectifs. C'est ainsi qu'on peut comprendre le phénomène de dévolution, de report sur les agents de base de la responsabilité politique de l'intervention publique : Dubois (2012) qualifie ce type de politique de « ruse de la mise en œuvre » (Ibid, p.276), dans laquelle l'Etat place les agents de base en situation de réaliser des politiques non énoncées officiellement.

Mais parallèlement, une partie de la dynamique liée à la rationalisation gestionnaire peut être imputée à des logiques internes à l'Agence : comme le remarque également Pillon (2012) à propos des indicateurs de performance, la montée de l'outillage du New Public Management à l'ANPE est aussi liée à un enjeu de légitimité vis-à-vis de sa tutelle. La quête d'une légitimité de l'opérateur public face aux conséquences politiques et économiques d'un chômage de masse s'est en effet posée quasiment dès la naissance de l'ANPE (cf chapitre 2). On peut également interpréter le tournant gestionnaire de l'ANPE en 2006 comme une conséquence partielle de la concurrence qui s'est engagée entre Unedic et ANPE dans les années 2000, illustrée par la mise en place du logiciel Géode, ou en 2006, la bataille des rapports sur l'efficacité privé/public dans le cadre de la fin du monopole de l'ANPE et du recours aux opérateurs privés. C'est donc une combinaison complexe de facteurs exogènes et endogènes, reliés à un contexte politique et économique spécifique, qui ont permis l'émergence de ce type de rationalisation.

Le registre dominant de l'intervention

Par le type de co-production avec l'utilisateur qu'elle promeut et la personnalisation qu'elle met en avant comme gage de qualité du service rendu à l'utilisateur, la modernisation des services publics par l'utilisateur apparaît comme le trait d'union entre l'individualisation du social et l'individualisation des exigences productives. Elle marque toute l'ambivalence de l'individualisation, qui vise à s'adapter aux nouvelles données de l'individualisme contemporain, mais aussi à soumettre les individus aux contraintes d'un marché partiellement dérégulé.

La rationalisation gestionnaire privilégie le registre de l'intervention dans les métiers relationnels. Par le caractère contraignant de l'action publique auprès des usagers, elle vise la transformation des comportements à partir d'« artefacts sociocognitifs » (Demailly, 2000) qui sont à la fois des outils de gestion et des doctrines de management.

Le registre de l'intervention, qui est un des registres d'action du travail et des métiers relationnel, s'oppose au registre assistantiel ou caritatif par la source de sa légitimité et le

statut symbolique de l'autrui visé (Demailly, 2009). Dans le cas du registre assistantiel, le but de l'action est d'organiser l'aide, de secourir, mais autrui a la liberté de refuser l'offre proposée. Le registre de l'intervention comporte quant à lui une dimension plus nette de contrôle social : le but de l'action est d'influencer, de persuader et parfois même de suppléer, tandis que le statut de l'autrui visé est quelqu'un à qui l'on veut du bien pour son bien, mais la dimension de liberté n'est plus présente. S'il emprunte à un registre également bureaucratique (faire respecter la loi, appliquer à l'individu des règlements) et éducatif (transformer l'habitus de l'autre de l'extérieur), le registre dominant d'action relationnelle professionnelle introduit à l'ANPE en 2005 est donc celui de l'intervention.

On constate ainsi une instrumentalisation des principes assistantiels repris par les politiques d'activation : la personnalisation, le caractère discrétionnaire sont utilisés à des fins de discrimination gestionnaire, qui s'éloigne de la visée émancipatrice ou de réparation identitaire caractéristique du travail social (Autès, 1999) au profit d'une vision économique, financière. Ce glissement provoque aussi un déplacement du travail social, qui est lui amené sur le champ de l'insertion.

Cette évolution pose la question d'une workfarisation de la protection sociale française, avec la tendance au workfirst analysée à travers le durcissement des sanctions observables à l'ANPE qui va de pair avec la montée de l'individualisation, et qui fait de l'Agence une structure contribuant à un sous-système d'emploi (Clasquin et al, 2000) et via les normes d'activation, un instrument de l'acceptabilité de la dégradation des normes d'emploi, par des dispositifs visant à mettre fin à une aberration du point de vue du libéralisme économique : la coexistence d'un chômage de masse et de secteurs en tension¹⁶⁵ sur le marché du travail (Bouffartigue, 2012).

Si on considère le workfare au sens strict du travail obligatoire (Barbier, 2004, 2008) demandé aux bénéficiaires en échange du versement de leur allocation, on ne peut pas parler de workfare à propos de la France, même en intégrant les dernières évolutions telles que la création du Revenu de solidarité active (RSA) en remplacement du RMI.

En revanche, une définition plus large du workfare englobe un « régime spécifique de gouvernance des rapports entre Etat et chômeurs » (Nativel, 2010), qui se traduit par un renforcement des mesures disciplinaires et un principe d'assistance lié à une « participation à des activités reliées au travail comme condition pour percevoir l'aide sociale » : ce que

¹⁶⁵ Même si on a vu que l'argument régulièrement mis en avant des offres non pourvues recouvrait une réalité complexe et hétérogène (cf **chapitre 3**)

Enjolras et Lödemel (1999) qualifient de workfare « en l'absence d'un terme adapté dans le contexte européen » (p.509).

A travers les récentes évolutions, on peut mobiliser le concept de travail forcé (Rousseau, 2009) et à tout le moins de devoir de travailler, qui semble être la traduction d'un workfare à la française, dont l'originalité est qu'il a d'abord été destiné aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage pour être ensuite étendu aux bénéficiaires de minima sociaux par le biais du RSA¹⁶⁶. Ainsi, Boismenu et al (2003) distinguaient le workfare de la politique intégrative du RMI en vertu de deux éléments : le fait que les bénéficiaires du RMI n'étaient pas obligés de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi et qu'ils n'étaient pas soumis à l'obligation de recherche active. Ce sont précisément ces deux éléments qui se trouvent remis en cause avec le RSA, et qui tendent à rapprocher, autour d'un guichet unique, le sort des chômeurs indemnisés par l'Unedic et des allocataires du RSA indemnisés par l'Etat.

¹⁶⁶ Cette évolution peut s'expliquer par l'existence d'un système spécifique, paritaire, d'indemnisation des chômeurs qui n'existe pas dans les pays anglo-saxons, où prévaut le régime d'assistance, régime résiduel d'indemnisation.

Chapitre 5. Professionnalisation et savoirs professionnels des conseillers à l'emploi

Résumé

Après avoir décrit les transformations introduites dans leur établissement par le paradigme gestionnaire, nous nous intéressons dans ce chapitre aux axes structurants de la culture professionnelle des conseillers à l'emploi, à leurs rhétoriques, par l'étude des stéréotypes professionnels dominants.

Nous montrerons notamment que le paradigme gestionnaire pèse sur leur professionnalisation, leur légitimité sociale, et sur les tensions structurantes de leur métier, entre savoirs techniques et cliniques.

D'autre part, le clivage de leur activité intégrant la sphère économique et sociale, l'offre et la demande, nourrit la tension entre des logiques commerciale et civique, et favorise la construction sociale, morale, du « client » chômeur.

Avant de nous intéresser aux effets des transformations de l'organisation sur les normes collectives, nous nous attacherons à analyser dans le présent chapitre les différents aspects de l'identité professionnelle¹⁶⁷ des conseillers à l'emploi : leurs caractéristiques socio-démographiques, leur situation dans l'espace social, leur autonomie, les stéréotypes professionnels portant sur la nature des tâches, la conception de leur rôle, le rapport à la carrière, à l'image de soi (Hughes, 1958).

Ce faisant, nous nous interrogerons sur la professionnalisation et le statut problématique de ce groupe professionnel, au cœur du processus de leur construction identitaire. Nous inscrirons cette analyse de la professionnalisation des conseillers dans la sociologie interactionniste des professions, à la fois pour questionner l'unité des professionnels (Monjardet, 1987), pour développer une redéfinition critique de la notion de service à travers des stratégies d'euphémisation ou de dénonciation, mais aussi pour envisager les possibilités et limites d'une construction des conseillers à l'emploi en tant que profession. Le propos ne sera pas centré ici sur le travail collectif de légitimation et de mobilisation, au sens de la sociologie des professions, mais bien sur les enjeux de

¹⁶⁷ I.e. "la façon dont les différents groupes au travail s'identifient aux pairs, aux chefs, aux autres groupes (...) l'identité au travail est fondée sur des représentations collectives distinctes, construisant des acteurs du système social d'entreprise (Sainsaulieu, 1985, p.IX).

professionnalité¹⁶⁸ à travers l'acceptation plus large de groupe professionnel (Demazière, 2009, Demazière, Gadéa, 2009)

I. Professionnalisation et structuration des compétences

L'approche *bottom up* des politiques publiques permet de définir les conseillers en tant que véritables professionnels, empruntant à certaines caractéristiques des professions établies. Nous ne nous référons pas ici au processus de professionnalisation selon lequel un corps de métier tend à s'organiser sur le modèle des professions établies, et à la description idéal-typique des professions sur laquelle ce modèle repose¹⁶⁹. Car comme le souligne Demailly (1998), ce type de définition constitue une « gêne épistémologique » pour penser les bureaucraties, car elle suppose une autonomie, une visibilité et une légitimité des travailleurs organisés en groupe professionnel. L'auteur défend au contraire les spécificités des métiers relationnels de service public comme ensemble sociologiquement pertinent, dont les dimensions essentielles sont l'importance des actes relationnels et la dimension éthico-politique des actes professionnels.

C'est pourquoi nous nous appuyons d'une part sur la notion de ***groupe professionnel*** entendu comme un « ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification ou d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique » (Demazière, Gadéa, 2009, p.20). Cette définition permet d'analyser l'activité de travailleurs dont la visibilité, la reconnaissance et la légitimité sociales ne sont pas assurées, et dont la cohésion et l'organisation internes ne sont pas établies (Dubar & Tripier, 1998).

D'autre part, nous retiendrons une définition plus large de la professionnalisation que celle de l'autonomisation et la reconnaissance d'une profession, en l'étendant aux normes de professionnalité, i.e. aux « enjeux de délimitation des attributions des travailleurs, à des recompositions de leurs savoirs, à des modulations de leurs faisceaux de tâches » (Demazière, 2009, p.87). Une telle perspective permet également de mettre l'accent sur la dimension éthico-politique, prudentielle, de leur activité.

¹⁶⁸ I.e. "les savoir faire et savoir être professionnels détachés des conditions sociales qui permettraient de les construire comme enjeux de légitimité" (Chopart, 2000)

¹⁶⁹ Une compétence techniquement et scientifiquement fondée, l'acceptation et la mise en pratique d'un code éthique réglant l'exercice de l'activité (Chapoulié, 1973), ou la détention d'une licence (Hughes, 1958) en tant que droit d'exercer l'activité que d'autres ne peuvent exercer.

A/ Centralité d'une profession à composante prudentielle

Par la centralité de leur position au sein du service public de l'emploi¹⁷⁰, leur niveau de formation, par l'autonomie de décision relative dont ils jouissent vis-à-vis du public, par l'éthique wébérienne (éthique de conviction, éthique de responsabilité) qu'ils traduisent en actes au guichet, par la complexité de la dimension discursive de leur activité, les conseillers à l'emploi doivent être analysés comme des professionnels, détenteurs d'une expertise et de ressources symboliques que leur confère leur institution.

1. Des employées aux études longues entrées fortuitement dans l'institution

-Une profession féminisée

A l'instar des professions de santé, qui comptent plus de 70% de femmes en leur sein¹⁷¹, le métier de conseiller à l'emploi est largement féminisé, avec 76,9% de conseillères en 2008 et 80% des agences locales de l'emploi qui comptaient un pourcentage de femmes égal ou supérieur à 70%¹⁷². La féminisation se prolonge dans l'encadrement, même si son taux diminue à mesure que l'on progresse dans les niveaux d'emploi ¹⁷³.

Pour autant, cette féminisation n'est pas aussi massive que pour la profession d'assistante sociale occupée à 96% par des femmes (Depoorter, Frigul, 2010), ou la profession de sage-femme (99%). C'est pourquoi nous emploierons le terme générique de conseillers à l'emploi, puisque des conseillers hommes ont également été interrogés dans le cadre de notre enquête (15 sur 65 entretiens).

Cette féminisation caractérise les métiers de l'accompagnement à l'emploi de façon plus large (Divay, Balzani, 2008). Elle peut être mise en lien avec le fait que l'on trouve en 2008 84% de femmes dans les professions intermédiaires de la santé et du travail social de la fonction publique (Guégot, 2011).

¹⁷⁰ La centralité de la profession est d'abord numérique : les conseillers à l'emploi, tous grades confondus, constituent 70,3% de l'effectif total de l'Agence (soit 20 020 conseillers sur un effectif total de 28 497 agents) en 2008, tandis que la filière administrative, appui et gestion, représente 15% de l'effectif, et les cadres de proximité 11% (Comité central d'entreprise des 9 et 14 décembre 2009)

¹⁷¹ Bessière Sabine, La féminisation des professions de santé en France : données de cadrage, Revue française des affaires sociales, n°1, 2005, p.17-33

¹⁷² Source : Comité central d'entreprise des 9 et 14 décembre 2009

¹⁷³ A l'ANPE, les femmes représentaient en 2008 48% de l'encadrement et 54% des directeurs d'agence (niveau IV A). Une féminisation importante des cadres si on la compare à l'institution voisine des Assedic, qui comptait 15% de femmes cadres à la même période. Le taux de féminisation de Pôle Emploi, issu de la fusion ANPE/Assedic, reste de 74% en 2011. Source : *ibid.*

Les métiers relationnels tertiaires massivement investis par les femmes partagent deux caractéristiques : peu valorisés sur le plan social et économique avec des salaires faibles au regard des qualifications, ils sont marqués par une forte intensité relationnelle. Cette dernière caractéristique mobilise des compétences spécifiques liées à la relation de service : discrétion, écoute, présentation extérieure, autonomie, présence d'esprit. L'interpénétration des logiques domestiques dans le travail salarié participerait de la dévalorisation de ces activités (Jany-Catrice, 2007).

La féminisation du métier des conseillers à l'emploi, et plus largement des professions intermédiaires dans la fonction publique, renvoie également à celle du travail administratif peu qualifié à l'origine, considéré comme un travail d'appoint dans l'économie familiale et permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ainsi, à l'image des fonctions publiques qui comptent 20 à 30 % de femmes travaillant à temps partiel (Guégot, 2011), l'ANPE comptait en 2008 38% de femmes ayant choisi l'activité à temps partiel.

-Des "employés aux études longues" mais aux « parcours empêchés »

Selon notre étude statistique régionale conduite en 2008¹⁷⁴, 46% des conseillers de la région Paca étaient détenteurs d'un diplôme de Bac + 3 à Bac+5, et étaient donc surqualifiés¹⁷⁵ par rapport au niveau requis pour le concours (Bac + 2).

Cette tendance à la surqualification est confirmée dans la plupart des concours administratifs, qui constituent de plus en plus un refuge pour les jeunes diplômés, et notamment les jeunes femmes diplômées, davantage exposées à la précarité¹⁷⁶ qui accèdent plus rapidement que les hommes à la fonction publique (Moulet, Di Paola, 2009). On peut faire l'hypothèse que le déclassement relatif qui résulte de la surqualification des conseillères procède d'un choix construit tenant compte des spécificités du secteur public¹⁷⁷.

¹⁷⁴ cf Chapitre 4. Lavitry L. (2009), « L'évolution des normes de sélection des conseillers à l'emploi : étude statistique sur les profils et parcours, Document de travail interne, Direction régionale de Pôle Emploi. L'étude portait sur les parcours de formation et les trajectoires professionnelles des 1346 conseillers à l'emploi de la région, tous grades confondus (conseiller adjoint, conseiller, conseiller référent)

¹⁷⁵ On retrouve le même type de résultats dans une étude effectuée en région Languedoc entre 2005 et 2006, faisant apparaître que sur 79 conseillers à l'emploi recrutés, 43 avaient un diplôme de Bac + 3 à Bac+5, et 34 un bac +2 : Lebrat S., CIRH, Janvier 2007

¹⁷⁶ Schwartz Olivier, 1998, La notion de « classes populaires », Habilitation à diriger des recherches, Université Versailles Saint Quentin, in Cartier, 2003

¹⁷⁷ C'est-à-dire un secteur présentant une assurance contre les aléas du marché privé : plus family friendly, conditions de travail meilleures, moindre discrimination à l'embauche, discrimination salariale limitée.

A l'exception des rares lauréats titulaires, dès leur formation initiale, d'un diplôme de conseiller en insertion professionnelle¹⁷⁸, l'ANPE apparaît pour beaucoup des conseillers interrogés, comme un choix par défaut après des parcours marqués par la précarité ou des conditions de travail insatisfaisantes. Cette dimension est d'ailleurs partagée par l'ensemble des métiers évoluant dans le secteur de l'accompagnement à l'emploi : Divay et Balzani (2008) mettent en évidence que le profil-type des professionnels de ce secteur correspond à une femme qualifiée, au salaire faible au regard de son niveau de qualification, qui n'avait initialement pas la vocation d'exercer ce métier.

On note ainsi deux types de trajectoires précédant l'entrée dans l'institution : soit assez rapidement après des études assorties d'une expérience professionnelle restreinte, soit suite à une reconversion professionnelle. Dans le cadre de notre étude statistique régionale, la première situation apparaît prédominante¹⁷⁹. L'absence de choix par vocation, qui rapproche les conseillers des employés d'exécution de l'administration, s'explique également par le fait qu'il n'existe pas de titre d'emploi stabilisé, ni de formation spécifique requise pour exercer dans le milieu professionnel de l'accompagnement à l'emploi. Les modes d'entrée dans l'établissement se font majoritairement par le biais du concours et par les contrats à durée déterminée donnant lieu ensuite à l'obtention du concours.

Au rang des motivations à intégrer l'Agence, figure la volonté de rejoindre avant tout un service public, quel qu'il soit, pour la stabilité de l'emploi, la qualité des horaires (18% des conseillers de la région étudiée travaillaient auparavant dans le secteur de la vente) :

Je me suis spécialisé dans tout ce qui est banque d'affaires et gestion de patrimoines. L'intitulé, c'était, quand je suis entré, conseiller de clientèle et après je suis passé gestionnaire d'actifs. Par contre tu avais les horaires que eux t'imposaient. Donc c'était tard le soir. Finalement, ce sont mes proches, surtout ma mère, et des amis, qui m'ont dit, il y a des concours qui s'ouvrent dans les administrations, ça ne t'intéresserait pas ? (Conseiller, 32 ans, Bac +5 économie bancaire, auparavant conseiller financier).

J'ai profité de mon congé maternité pour passer des concours, donc j'en ai passé un pour la Défense, je l'ai raté à quelques points, et j'ai passé celui-ci. Donc, si tu veux, à la base, ce que je voulais avant tout c'était, on va pas se le cacher, rentrer au sein de l'administration, au niveau des horaires, le fait de ne pas travailler le week-end et d'avoir une sécurité de l'emploi, quoi. Et puis je voulais un truc assez réglementé. Dans une petite boîte, par exemple quand j'étais dans le commerce, quand j'ai voulu me marier, ça a été des pieds et des mains pour avoir mes trois jours, quoi. J'avais pas envie de me battre avec un employeur dans une petite boîte, ça c'était

¹⁷⁸ On constate, comme dans d'autres concours administratifs, une forte hétérogénéité des profils : 31% de lauréats de la région considérée sont titulaires d'un diplôme de gestion ou commerce et 23% ont une formation en sciences humaines, le reste se distribuant dans de nombreuses spécialités. Cette hétérogénéité est compensée par ce que nous avons appelé dans le chapitre précédent des candidatures de proximité, i.e. une expérience professionnelle considérée par les recruteurs de l'ANPE comme plus proche du métier de conseiller : soit dans le secteur de la vente, soit dans les domaines de la formation de l'insertion, ou de l'intérim, voire au sein de l'Agence elle-même.

¹⁷⁹ 14% des effectifs de la région avait entre zéro et un an d'expérience professionnelle avant leur entrée à l'ANPE, 41% moins de 6 ans.

super important par rapport au fait que je voulais quand même une famille plutôt nombreuse (Conseillère, 31 ans, Bac+2 Force de vente, auparavant assistante de direction)

Une grande partie des conseillers interrogés ont ainsi candidaté à divers concours administratifs, l'ANPE étant un choix parmi d'autres :

J'en ai passé d'autres concours parce que je me suis dit : voilà, j'étais dans l'urgence....et je me suis dit : je les prends à la file et le premier qui répond, c'est le bon. (Conseillère, 58 ans, Bac+2 secrétariat, 10 ans d'ancienneté)

Des mouvements de la vie personnelle qui m'ont amenée à beaucoup bouger de région en région, évoluer, pas retrouver en tant que femme une place forcément, et du coup l'expérience personnelle fait qu'à un moment donné on se dit : pourquoi pas les concours? Oui, j'ai essayé tout ce qui était territorial, rédacteur... et autres (Conseillère, 31 ans, Bac+4 droit)

D'autre part, le caractère fortuit de l'entrée dans l'institution est lié, pour une partie d'entre eux, à leur situation de chômeur qui les conduit à un projet de reconversion professionnelle. L'intégration à l'ANPE apparaît donc comme une nécessité de protection pour ces salariés de niveau intermédiaire par rapport au caractère fluctuant et incertain de leur environnement, à l'instar des techniciens (Bouffartigue, 1994) ou des jeunes factrices surqualifiées étudiées par Marie Cartier (2003) pour qui existe également ce mécanisme de valorisation du fonctionnariat notamment après des expériences de chômage : ainsi, notre étude régionale a montré que 80% des postes occupés par les lauréats avant leur entrée à l'ANPE ne relevaient pas de leur filière de formation d'origine, et 63% d'entre eux étaient sans emploi au moment où ils ont intégré l'ANPE, une proportion importante si on la compare, par exemple, aux 20% de lauréats sans emploi à l'admission des conseillers d'insertion probatoire¹⁸⁰.

Mais contrairement aux « exécutants aux études longues »¹⁸¹ qui occupent des postes d'exécution de l'administration en catégorie C, ces « employées aux études longues » sont pour la plupart « soulagées¹⁸² » d'occuper un poste de niveau 3 correspondant aux professions intermédiaires, après des parcours marqués par la précarité et/ou le renoncement à un métier vocationnel : on note dans plusieurs items les termes de « chance » d'avoir

¹⁸⁰ Gras Laurent, La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, Rapport intermédiaire, Direction de la Recherche, ENAP, 2008

¹⁸¹ Schwartz Olivier, 1998, La notion de « classes populaires », Habilitation à diriger des recherches, Université Versailles Saint Quentin, in Cartier, 2003

¹⁸² Monchatre et al (1998) ont distingué trois types de profils et de manières de se projeter dans l'institution : les « réalistes », majoritaires dans la population étudiée, animés par le souci d'être protégés des rigueurs de la crise, pour qui d'autres insertions avaient été envisagées, les « soulagés », pour qui la structure publique représentait une bouée de sauvetage, ayant connu une forte insécurisation économique et/ou psychologique, et les « hésitants », minoritaires, pour qui l'ANPE constituait une escale visant à remettre en chantier un ancien projet.

réussi le concours, de « reconnaissance » aux conseillers à l'emploi qui les ont aiguillé vers un entrée à l'ANPE, par la voie du concours ou d'un contrat à durée déterminée.

Ce soulagement et cette volonté de se protéger sont peut être aussi à relier à leur socialisation primaire et leur position incertaine entre classes moyennes et classes populaires, comme cela a pu être observé pour les employés d'exécution de l'administration (Dubois, 1999, Weller, 1999, Siblot, 2003) : sur 65 conseillers interrogés, 16 provenaient du milieu des employés, 15 des professions intermédiaires, 14 avaient des parents cadres, contre 15 provenant d'un milieu ouvrier.

On identifie donc bien les points communs entre les conseillers à l'emploi et l'identité des employés d'exécution de la fonction publique : stabilité d'emploi, faible valorisation en termes de rémunération, de contrat de travail ou de perspective de carrière (Weller, 2009). Toutefois, les différences résident dans le niveau de formation de ces « employés aux études longues », dans la satisfaction d'avoir réussi un concours sélectif à laquelle s'ajoute une période de formation-probation de 6 mois, et dans la perception d'une activité professionnelle permettant une autonomie décisionnelle vis-à-vis du public, bien qu'étant exposés au traitement de masse et partageant avec d'autres *street level bureaucrats* (Spire, 2008) une position professionnelle proche de la relégation.

Parallèlement à la proportion très importante de conseillers qui ont occupé avant leur entrée à l'ANPE des postes qui n'étaient pas en relation avec leur formation initiale, on a pu mettre en évidence la notion de *parcours empêchés* pour décrire les situations de 44 conseillers interrogés sur 66 qui, pour des raisons diverses, ont dû renoncer à leurs ambitions en matière d'étude ou des projets professionnels :

Le travail de formatrice en FLE, pour moi c'est une vraie vocation, je veux dire : si j'avais dû choisir et si je devais encore, c'est sûr que ce serait l'enseignement. (Conseillère, 30 ans, Bac+4 FLE).

J'ai intégré l'École d'Infirmières, j'ai fait ma première année et j'ai eu un souci de santé qui m'a contraint en fait à arrêter vers la fin de l'année, et si j'avais voulu continuer il aurait fallu que je refasse toute ma première année. Comme j'étais partie de chez mes parents, il fallait que je bosse pour m'assumer financièrement, donc j'ai commencé à travailler (Conseillère, 34 ans, Bac+2 psychologie)

Je rêvais d'être institutrice, je voulais être Professeur des Écoles, j'ai fait des études pour, après un bac Comptabilité gestion, je suis repartie vers ce que je voulais faire, donc j'ai fait un DEUG de Lettres Modernes, que je n'ai pas finalisé parce que ma mère était remariée et a divorcé à nouveau, donc je n'ai pas pu financer mes études ensuite pour continuer (Conseillère, 32 ans, Bac+2 lettres)

J'ai fait deux ans de préparation au concours d'avocat, que j'ai raté. Et suite à ça, donc il a fallu que je travaille (Conseillère contractuelle, 37 ans, Bac+4 droit)

Pour une partie des conseillers, l'orientation vers le concours de l'ANPE se fait de façon secondaire, après un projet vocationnel et des tentatives infructueuses pour accéder à une autre fonction publique, souvent dans l'éducation ou les métiers du travail social.

Outre des renoncements à des projets vocationnels, on constate fréquemment, dans les mises en récit de leurs parcours, la valorisation morale du travail :

Moi je viens d'un pays où justement il n'y a pas d'aide et il faut travailler et où mon éducation, **la religion, c'était le travail**. On n'avait pas de religion à la maison, même si chez nous, on est musulman, il n'y avait personne qui pratiquait, mais la religion c'était le travail. Moi j'ai commencé à travailler très tôt, j'avais 9 ans, l'été je vendais des pop-corn (Conseillère, 43 ans, Bac+5 Economie du développement).

A tout le moins, plusieurs citations montrent le fort engagement au travail de conseillers qui expliquent qu'ils n'ont pas hésité à occuper des emplois subalternes :

On a tenu 14 ans un commerce, en parallèle **je travaillais, quel que soit le boulot** (Conseillère, 47 ans, Bac+3 Gestion).

J'ai travaillé comme Assistante commerciale et comme Attachée commerciale sur tout le commerce... donc Assistante commerciale c'était plus précisément dans les lubrifiants pour les véhicules et les graisses, etc... bon, **j'ai fait des tas de petits boulots**... (Conseillère, 39 ans, Bac+2 Techniques de commercialisation).

Certains conseillers font explicitement référence au lien entre ce réinvestissement biographique et leurs pratiques professionnelles, qui les inciterait alors à mieux appréhender le marché du travail :

Comme j'avais arrêté l'école à 16 ans **j'ai fait plein de petits boulots, j'ai fait un peu de tout**. Ça permet de connaître le monde du travail, les joies de la recherche d'emploi, les contrats de quinze jours. J'ai travaillé de nuit dans les entrepôts frigorifiques. Ça faisait des bons petits salaires mais par contre tu attaques à 3 heures du matin, donc c'est des horaires un peu costauds. **C'est formateur. Voilà, derrière après quand on te parle de travail difficile, précarité, etc, c'est vrai que tu es un peu passé par là, ça peut aider à comprendre** (Conseillère, 31 ans, Bac+2 Secrétariat de direction).

Ma formation de base, c'est plutôt marketing, analyse financière (...) Mais après j'ai fait de tout et de n'importe quoi, donc j'ai travaillé dans des bars, j'ai nettoyé des locaux, j'ai fait des vendanges, j'ai ramassé les fruits, je me suis occupée de personnes âgées... **Ça prend du sens pour moi, maintenant**. Quand je me suis présentée à l'entretien d'embauche à l'ANPE j'ai annoncé un...parcours chaotique, parce que pour moi ça n'avait pas de sens, tout ça, j'allais bosser parce que je devais bosser, point (Conseillère, 40 ans, Bac+3 AES).

Cette valorisation de leurs parcours en tant qu'anciens chômeurs ou anciens travailleurs méritants peut aussi se lire en termes d'instrumentalisation professionnelle, dans la mesure où une part de leur activité professionnelle porte précisément sur la négociation du déclassement des personnes qu'ils suivent. Dans une perspective de retour rapide à l'emploi, on peut penser que les parcours empêchés, comme le sentiment d'être des travailleurs

méritants, prédisposent les conseillers à l'emploi à inciter les chômeurs à renoncer à des projets professionnels jugés non « réalistes », ou à ne pas valider des demandes de formations jugées en inadéquation avec le marché de l'emploi.

-Un rapport à la carrière marquée par la mobilité horizontale

Comme dans d'autres secteurs de la fonction publique largement féminisée (Weller, 2009), la plupart des agents connaissent des carrières bloquées, du fait des possibilités restreintes d'accéder aux grades supérieurs de la filière conseil, qu'une conseillère de 31 ans, Bac + 4 en droit et auparavant auditeur interne, illustre par cette formule : « *On a tous fait un deuil quand même de notre position salariale* ».

Avant la mise en place en 2009 du nouveau statut de droit privé lié à la fusion, le statut des conseillers à l'emploi était régi selon les dispositions du décret de 2003 (Décret n°2003-1370 du 31 décembre 2003 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de l'ANPE). Les possibilités les plus courantes d'évolution professionnelle concernaient donc la filière conseil, avec les grades III (conseiller référent), IV A (chargé de projet emploi) et IV B (chargé de mission accompagnement à l'emploi), la filière management opérationnel, pour devenir cadre de proximité ou directeur d'agence, ou encore la filière support, administrative (appui gestion).

Tableau n°1 : la carrière d'un conseiller (statut public de 2003)

Grade	Filière conseil	Filière management opérationnel	Filière appui et gestion
II	Conseiller à l'emploi	-	Technicien supérieur
III	Conseiller référent	-	Cadre adjoint
IV A	Chargé de projet emploi	Cadre opérationnel (animateur d'équipe ou adjoint au directeur)	Cadre
IV B	Chargé de mission accompagnement à l'emploi	Directeur d'agence locale de l'emploi	Chargé de mission

L'enquête que nous avons menée sur les souhaits de carrière des conseillers interrogés montre qu'une proportion non négligeable des conseillers interrogés (23/61) n'envisage pas de réelle perspective de progression professionnelle dans le statut public. Il se dessine en creux de ces résultats deux dimensions sur lesquelles nous reviendrons : un fort esprit de corps, un collectif qui se vit séparé de la hiérarchie par l'activité de front-office, mais

également une volonté très largement partagée de quitter le statut de conseiller de base, sans pour autant définir de manière positive les choix d'évolution professionnelle.

On peut expliquer ce désenchantement par la limitation objective des ces perspectives : avec l'évolution des statuts depuis 2003, le management opérationnel s'est imposé comme principale filière d'évolution professionnelle, le grade de conseiller référent tend à s'affaiblir¹⁸³, tandis que les postes en structure restent peu nombreux.

Or, l'enquête révèle la difficulté pour la plupart des conseillers d'envisager une carrière verticale du fait du jugement porté sur l'activité d'encadrement, dominée par la gestion des statistiques :

Aujourd'hui, j'ai pas envie de faire l'effort d'aller vers un poste d'animateur d'équipe, parce qu'en fait il y a rien qui me motive dans ce poste, ça me motive pas de regarder les statistiques de mes conseillers (Conseillère, 37 ans, Bac+4 psychologie)

Ce résultat montre en creux la centralité de l'activité statistique dans la fonction d'encadrement et ses conséquences sur l'identité professionnelle des conseillers, points sur lesquels nous reviendrons en détail dans la deuxième partie du chapitre.

Etant donné la faiblesse du nombre de postes de chargés de projet ou de chargés de mission, le choix de rester dans sa filière d'origine revient donc d'une certaine manière à un maintien dans une activité de conseiller « de base », au contact du public. Ce sentiment de blocage est d'autant plus important lorsque les conseillers concernés ne sont pas parvenus à franchir le cap du concours interne de conseiller référent, comme l'illustre cet item :

C'est le vide. Une grande crevasse devant moi et je ne sais pas. On a tellement pas de perspectives, de ligne d'horizon. De toute façon tant que je n'ai pas franchi ce cap de conseiller référent, je suis bloquée, et je ne peux pas essayer d'espérer quelque chose. (Conseillère, 49 ans, Bac+2 droit, 8 ans d'expérience à l'Agence)

Etant donné la faiblesse des possibilités de mobilité verticale, la plupart des stratégies de carrière procèdent d'une mobilité horizontale, mobilité géographique ou fonctionnelle sur le même poste : en 2008, 1419 conseillers ont ainsi changé d'agences, soit 8% de l'effectif total des 17 267 conseillers de niveau II¹⁸⁴. A l'inverse, le fait de ne pas être mobile géographiquement oblitère les possibilités d'évolution professionnelle et peut alors expliquer un sentiment de blocage ressenti par les conseillers interrogés.

Mais à la différence de l'étude de Becker sur les institutrices de Chicago pour lesquelles la mobilité pouvait consister à changer de public et éviter la confrontation à des élèves issus

¹⁸³ Les activités des conseillers référents ne se distinguent pas toujours de celles du conseiller, les politiques de recours aux conseillers référents restant soumises à des pratiques variables d'une agence à l'autre.

¹⁸⁴ Source : CCE décembre 2009

des classes sociales inférieures, la mobilité horizontale des conseillères à l'emploi passe souvent par la valorisation de tâches auxquelles sont conférées un certain prestige dans l'organisation informelle¹⁸⁵ : la mise en relation des offres avec des profils pointus et rares, ou la possibilité de travailler avec des chômeurs qualifiés ou disposant d'un projet.

Il s'agit avant tout de rompre avec les cadences du « flux », par la gestion de dossiers transverses, ou la mise en place d'ateliers. Cette volonté d'échapper temporairement à la réception du public, perçue comme usante et répétitive, avait déjà été soulignée dans des études antérieures (Causse, Roche, 2000) qui interprétaient le choix d'un poste spécialisé ou à l'extérieur de l'agence comme un moyen d'échapper au flux. Le versant qualitatif de la dimension relationnelle du travail est ainsi mis en exergue, par opposition à la gestion de masse :

(Mon but) c'est plus **créer**, retravailler sur la proposition de services...Voilà, pas forcément faire que du **boulot de robot, à recevoir des gens**. Conseillère, 31 ans, Bac+4 audiovisuel, auparavant chargé de mission insertion.

Ceux qui font conseillers référents, il y en a qui ont des dossiers transverses par exemple comme les travailleurs handicapés ou qui gèrent les illettrés ... voilà, ça c'est super intéressant parce qu'au moins on ouvre la porte à autre chose. Conseillère, 29 ans, Bac + 2 psychologie, auparavant enseignante auprès d'enfants handicapés.

Cette volonté de « souffler », se « mettre à l'abri » du flux peut aussi se concrétiser un recours à la mise en disponibilité, afin de tester d'autres voies professionnelles ou acquérir de nouvelles compétences.

Une autre voie est celle d'une prise de responsabilité informelle au sein de l'organisation : devenir une ressource pour les collègues sur des dossiers précis (option par ailleurs valorisée par l'institution par l'intermédiaire des VIAP, dispositifs de validation interne des compétences) ou occuper une « niche » de responsabilité, à mi-chemin entre l'organisation formelle et informelle, phénomène décrit par Becker à propos des institutrices qui font le choix délibéré de rester dans des établissements fréquentés par les enfants du sous-prolétariat urbain en raison d'une légitimité symbolique forte qu'elles parviennent à acquérir dans des configurations organisationnelles spécifiques (Becker, 1952).

Un exemple représentatif de ce type de carrière correspond à celle de Corinne, une conseillère de 56 ans, entrée à l'ANPE en 1996, ayant donc une douzaine d'années d'ancienneté à l'Agence, suite à une longue expérience de chargée de communication qui s'était achevée par un licenciement économique. Bien qu'habitant loin de l'agence où elle

¹⁸⁵ Le fait de muter vers une agence réputée plus « facile » a peu de sens pour les conseillers dans la mesure où une grande partie des personnes qui s'inscrivent en tant que demandeurs d'emploi sont réputées le faire en raison d'une carence d'employabilité (point sur lequel on reviendra dans la section suivante)

travaille en tant que conseillère référente, Corinne a fait le choix de ne pas demander une mutation dans une autre agence car elle occupe en fait une position managériale informelle. La construction de ce type de position a été rendue possible en raison notamment d'une forte instabilité de l'effectif (*quand tu regardes le registre du personnel depuis que je suis rentrée, je crois que j'ai vu passer 150 ou 160 personnes*) due à la fois aux caractéristiques de la population inscrite (*c'est bien acté qu'on a un arrondissement pas terrible et un public qui est un peu plus difficile*) et à une époque où la mobilité a été de règle au premier poste (*il y avait quelqu'un des Ressources Humaines à l'époque, qui considérait que comme on avait passé des concours PACA, on devait être mobile PACA. Alors, avec tout l'absentéisme que ça pouvait entraîner. Dès qu'il y avait une possibilité de muter, et bien avant les deux ans, les gens demandaient à muter*), ce qui en a fait une agence de premiers recrutés (*Tout le monde doit vite se débrouiller, vite être autonome sur son sujet, parce qu'on a pas le temps. Et donc au-delà même d'être autonome, t'es vite lancé dans l'arène. Donc c'est un gros avantage, je pense, pour quelqu'un comme moi parce que comme je connais assez bien le fonctionnement de l'agence et les dossiers*).

La conseillère a pu aussi acquérir cette légitimité du fait de la forte polarisation syndicale (*t'avais 3 syndicats, 3 clans avec 2 syndicats, la CFDT, avec que des conseillers principaux, et la CGT, c'était une bonne partie des autres, notamment les assistants de gestion. Et le directeur ne prenait jamais la parole puisque chaque fois qu'il commençait à dire un truc, la CGT prenait toujours la parole, hurlait littéralement, et toute la réunion c'était un débat d'idées entre les syndicats et le directeur, en gros, je te simplifie. On faisait jamais de réunion de travail*) qui lui a donné la possibilité de se constituer comme une alliée sûre et un repère stable pour les directeurs successifs (*le mode de management fait qu'on donne beaucoup d'autonomie, avec tout ce que ça implique en terme de responsabilité, ce qui n'est pas le cas de toutes les agences*).

Cette configuration managériale lui a permis à la fois de gérer des dossiers transverses (*j'ai vite été en capacité de me positionner sur ce qui m'intéressait, voire même d'être force de proposition sur d'autres*) et d'acquérir, de par son ancienneté au sein de l'agence et son expertise, un statut valorisant qui explique son choix de maintien au même grade dans cette agence où elle envisage de terminer sa carrière (*j'ai plus eu envie de partir parce que j'avais cette reconnaissance acquise*).

2. Compétences et socialisation professionnelle structurées par la polarisation offre/demande

L'activité de conseiller à l'emploi constitue une interface (au sens d'une frontière permettant l'échange d'informations entre deux systèmes) entre le monde de l'entreprise et les chômeurs. Les conseillers à l'emploi ont pour principales missions de recueillir, traiter et suivre les offres d'emploi, assurer la réception du public et la régulation des flux, et depuis la mise en place du SMP, gérer un portefeuille de demandeurs d'emploi et d'entreprises relevant de leur secteur professionnel. Comme le soulignent Divay et Balzani (2008), il existe un socle commun de compétences propres à l'activité générique d'accompagnement des chômeurs, basée sur une spécialisation en techniques de recherche d'emploi et un service relationnel-immatériel. Les compétences mobilisées concernent la maîtrise des techniques d'entretien, la qualité d'écoute, la connaissance du marché du travail et des mesures des politiques d'emploi, des dispositifs de formation. Un autre point commun avec les autres accompagnateurs de chômeurs (chargés de mission, consultants dans des centres de formation, des associations, des structures de sous-traitance des prestations ANPE) est l'utilisation quotidienne d'outils gestionnaires de suivi et d'évaluation de l'activité, et dans une moindre mesure, d'outils ou modèles d'action empruntés à la psychologie.

Le processus de socialisation professionnelle, i.e. l'ensemble de mécanismes par lesquels l'individu s'approprié les valeurs de son groupe d'appartenance (que ce soit par assimilation, en tentant de modifier son environnement, ou par accommodation, en modifiant soi-même ses valeurs pour répondre aux contraintes de l'environnement) se caractérise par l'importance de l'apprentissage sur le tas, et la polarisation Offre/Demande.

-L'importance de l'apprentissage sur le tas

Si, à la différence des autres salariés évoluant dans ce champ, les conseillers à l'emploi bénéficient d'une formation interne de 6 mois, celle-ci n'exclut pas l'importance accordée, avec les autres professionnels du champ, à l'apprentissage sur le tas, composante essentielle des métiers relationnels. De fait, dans leurs récits d'entrée dans le métier, de nombreux conseillers font référence à la socialisation professionnelle par les pairs, et au sentiment d'être « lâchés dans la nature », à l'instar d'autres métiers de catégorie C de la fonction publique, comme les facteurs (Demazière, Mercier, 2003) ou les agents d'accueil de la CAF (Dubois, 1999), notamment pour les conseillers rentrés comme contractuels à l'Agence :

J'ai répondu à une offre, donc c'était une agence anpe qui cherchait un Contrat Jeune pour co-animer le club des jeunes diplômés et tout ce qui est documentation ... Je faisais l'Accueil tous les matins, plus tout ce qui est

documentation donc j'animais la zone de documentation. J'ai été en double d'abord, je crois, quinze jours, et basta (Conseillère, 33 ans, Bac+5 Génie portuaire)

J'ai eu un peu du mal au début parce que le CDD, c'est la personne que tu prends, que tu mets au feu même si elle est pas trop formée, il faut boucher les trous, faut dépanner...et moi, en formation on nous disait clairement : vous êtes pas prêts, vous allez pas faire des entretiens... L'emploi, je connaissais pas, les entreprises, je connaissais pas...J'ai un peu refusé, j'ai un peu freiné. Et puis j'avais vachement le respect du demandeur d'emploi, je me voyais pas faire des prescriptions. Parce que malgré tout c'est un métier, ça s'apprend...Mais comme t'es en entretien, finalement il y a personne qui te voit... (Conseillère, 34 ans, Bac+5 Linguistique, 3 ans d'ancienneté)

Face au vertige du flux ininterrompu de chômeurs, se pose d'emblée la question de l'utilité, de la légitimité sociale et professionnelle dont plusieurs conseillers font état :

Passé ce premier temps d'adaptation où tu te demandes toujours un petit peu ce que tu fais là, je pense qu'on a tous cette période de doute, on se dit : est-ce que je sers vraiment à quelque chose, est-ce que... voilà. Mais derrière après, on commence à trouver nos bases, à avoir les informations qu'il faut et on commence à se prendre au jeu, on va dire. (Conseillère, 31 ans, Bac+2 secrétariat de direction, 3 ans d'ancienneté)

Je pense que j'ai mis longtemps à définir mon rôle, c'est-à-dire que longtemps j'ai eu l'impression de ne servir à rien, voilà, c'est dit un peu comme ça mais c'est un peu ça, quoi. J'avais l'impression qu'on m'imposait un peu de devoir recevoir un quota de gens, que je devais recevoir dans tels délais, sur un temps imparti et qu'en plus j'étais une machine un peu à ça, quoi (Conseillère, 29 ans, Bac+2 psychologie, 2 ans d'ancienneté)

Corollaire de la gestion de masse, une dimension qui frappe les conseillers nouvellement recrutés, et sur laquelle on reviendra, est l'organisation selon des normes industrielles des flux d'entrées et de sortie, et la prégnance des statistiques :

J'ai vite dégringolé de mon piédestal, c'est-à-dire que je me suis vite rendue compte que c'était pas vraiment ce à quoi je m'attendais en termes d'utilité et d'apport aux gens... qu'on n'aidait pas les gens ... qu'il y avait un fonctionnement qui était déjà très lourd, que c'était une grosse machine, et que... ben, **on était là pour faire du chiffre !** Voilà, **les personnes c'était des numéros**, il fallait se dépêcher parce qu'on avait tant de temps pour faire telle activité. Donc ce traitement m'a un peu... moi je pensais qu'on serait plus à l'écoute des personnes. Aujourd'hui je pense plus tout à fait ça, je pense que j'ai acquis de la maturité aussi professionnelle, mais en tout cas à l'époque, c'est ce qu'il me semblait (Conseillère, 34 ans, Bac+2 psychologie, 9 ans d'ancienneté)

On retrouve dans plusieurs entretiens de jeunes conseillers l'insistance sur l'ampleur des compétences requises pour maîtriser le métier, la somme de connaissances à acquérir ou d'informations à recueillir, rhétorique mise en relation avec l'image du guichet administratif peu efficace qu'ils ont parfois connu en tant que chômeurs, à laquelle ils s'opposent :

Déjà je pensais pas qu'il y avait autant de travail, pour moi le métier de conseiller c'était : on reçoit des gens, on leur donne des offres et merci au revoir, allez vous présenter dessus. Forcément, une fois que tu l'exerces tu te rends compte qu'il y a 10 000 choses à côté, que tu dois aller chercher les offres chez les employeurs, j'avais pas l'impression qu'il y avait tout ce boulot derrière, sur les mesures, quand on négocie comme en ce moment des offres pour qu'elles aillent sur 24 mois et pas sur 12 pour que les personnes embauchées sachent qu'elles ont quand même 24 mois devant elles, ça c'est de la négociation mais on n'a pas l'impression, quand tu es demandeur d'emploi, qu'il y a tout ça qui se fait (...) Moi un demandeur d'emploi qui me dit : vous faites rien, dans l'absolu je peux pas lui en vouloir, je me sens pas attaquée parce que je sais aussi que c'est une histoire

collective, je sais qu'il y a des conseillers aussi qui sont peut-être beaucoup moins impliqués et beaucoup plus (Conseillère, 31 ans, Bac+2 secrétariat de direction, 3 ans d'ancienneté)

Un autre aspect des compétences mises en œuvre par les conseillers est le passage à travers le miroir (Hughes, 1958), classique décalage entre modèle idéal et modèle pratique, contribuant à la socialisation professionnelle de la jeune recrue, entre les savoirs appris en formation et la pratique :

La formation, c'est juste de la théorie. Par exemple, en agence, on n'a pas le temps d'utiliser le fameux GAPP¹⁸⁶ Offres pour saisir une offre, personne ne l'utilise, alors que si on prend le temps de le lire on s'aperçoit que c'est un document très intéressant, avec des points d'alerte sur des critères, mais malheureusement, on n'a pas le temps, on note très vite sur un papier. C'est déjà un premier décalage, et puis, le temps de réception des demandeurs d'emploi, bon les MER (Mise en relation) on les fait mais, par exemple la ROC, la Recherche d'Offre Ciblée, où on doit aller voir les employeurs avec les CV, on n'a concrètement pas le temps de la faire. Au niveau de la Relation Entreprises, on nous explique qu'on doit engager un premier contact, puis un deuxième, ensuite un rendez-vous... la Relation Entreprises c'est pas ça, nous, on y va à l'arrache, la plupart du temps. Tous ces petits détails font qu'il y a un gros décalage (Conseillère, 37 ans, Bac+3 anthropologie, 4 ans d'ancienneté)

Outre la place primordiale de l'apprentissage sur le tas et la mise en situation professionnelle très rapide dans un contexte de gestion de masse, un autre élément qui rend compte du caractère protéiforme des compétences mobilisées, ou non, par chacun des conseillers, concerne le caractère variable de l'expertise acquise sur les secteurs professionnels que les conseillers ont en charge, point sur lequel nous reviendrons dans la seconde section.

-La polarisation Offre/demande et la rhétorique de l'équidistance

Un autre aspect différencie fortement les conseillers à l'emploi des autres professionnels évoluant dans le secteur de l'accompagnement des chômeurs : c'est la place variable prise dans l'activité et dans la représentation du métier par la relation avec l'employeur, à travers la valorisation du soin apporté à la collecte et au traitement de l'offre d'emploi. Cette activité s'inscrit d'ailleurs physiquement dans les plannings bicolores, avec la rotation quotidienne sur les postes de travail de réception du public et sur les postes situés en « zone technique », lieu où les conseillers enregistrent les offres d'emploi.

A l'instar d'une sacralisation de la lettre chez les facteurs (Demazière, Mercier, 2003), i.e. la valeur symbolique, structurant l'ensemble du dispositif professionnel, apportée au fait qu'une lettre arrive à bon port, on pourrait parler pour l'Agence d'une « religion de l'offre » d'emploi. L'intermédiation, axe central du métier, a pour « moteur » l'offre

¹⁸⁶ Guide de l'analyse partagée à la proposition, guide pour l'entretien professionnel des conseillers, comporte un volet Offre et Demande.

d'emploi : son recueil auprès des employeurs selon une logique d'expertise professionnelle (chaque conseiller est « garant » d'un portefeuille d'entreprises relevant d'un secteur professionnel précis et des offres recueillies auprès d'elles), sa transmission aux chômeurs, puis l'envoi au recruteur des candidatures correspondant à l'offre. Si le cadre pratique de l'intermédiation est l'entretien professionnel, lieu d'argumentation et de négociation, il correspond en fait à une des étapes du traitement de l'offre. On reviendra plus en détail sur les implications de la centralité symbolique du traitement de l'offre, mais il est intéressant de constater qu'elle s'accompagne d'une rhétorique professionnelle d'égale distance entre employeurs et chômeurs. Cette rhétorique s'explique en partie par la mission de service public d'égalité de traitement des chômeurs, voire de contre-sélectivité en faveur des chômeurs, qui suppose de répercuter a minima ou de ne pas répercuter du tout la sélectivité des entreprises lors de la mise en relation chômeurs/offre d'emploi.

C'est ainsi qu'on observe une structuration de l'ethos professionnel¹⁸⁷ des conseillers autour d'un axe majeur : l'exercice d'une posture de médiateur entre sélection (des entreprises) et protection (des chômeurs) contre l'arbitraire et la discrimination, un principe affiché d'égalité, de continuité et de neutralité de traitement entre les chômeurs et les employeurs :

«Moi je suis pour la parité du traitement. Je pense qu'on doit être aussi là aussi pour alerter les employeurs, pour leur dire : aujourd'hui vous payez au SMIC, peut-être que si vous donniez plus à vos salariés, même si la situation est difficile, vous gagneriez dans la fidélisation de vos employés... On essaie aussi de se battre pour remonter les salaires ». (Conseillère, 33 ans, Bac+2 vente, 3 ans d'ancienneté)

D'ailleurs, plusieurs conseillers inscrivent cette rhétorique de l'égalité de traitement dans la reconstruction de leur propre parcours professionnel :

J'étais attachée à l'aspect « service public », c'est-à-dire que j'aurais pu candidater sur des opérateurs privés de placement mais j'avais pas cette logique-là, j'étais plutôt côté service public, à pas faire de différence entre quelqu'un qui aurait de grandes difficultés dans le placement ou quelqu'un qui serait facilement plaçable, contrairement à des organismes dans le privé qui font un métier qui se rapproche du nôtre mais où ils font des différenciations. (...) J'ai été guichetière à La Poste, j'ai été chargée d'accueil au Crédit Agricole, d'ailleurs le Crédit Agricole m'avait proposé le recrutement de conseiller que j'ai refusé parce que je savais que c'était pas pour moi. Les conseillers là-bas ont le nom de conseillers mais ce sont uniquement des commerciaux... voilà, en ayant vu ce qui se passait à l'intérieur, c'est-à-dire : ce mois-ci c'est des assurances-vie, puis le mois prochain c'est un autre produit... voilà, je me suis rendue compte que les conseillers ils étaient pas là pour analyser le besoin de leur client mais ils étaient là juste pour vendre (Conseillère, 29 ans, Bac+5 économie gestion)

¹⁸⁷ Par ethos professionnel, on entend un système de valeurs, de normes agissant comme un ensemble de dispositions acquises par l'expérience qui forgent les pratiques sociales dans une collectivité professionnelle donnée, en référence à la définition de l'ethos de M. Weber dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*.

Ce « modèle idéal », caractérisant la « dignité du métier » (Hughes, 1996) relève avant tout d'un stéréotype professionnel couramment partagé, qui masque le caractère dissymétrique des relations tant avec les employeurs, qu'il convient de fidéliser, qu'avec les demandeurs d'emploi, vis-à-vis desquels les conseillers apparaissent en position de force. Pour autant, ce stéréotype traduit la tension issue de la posture d'intermédiaire, à la recherche d'un équilibre entre une revendication de traitement égalitaire offre/demande, une intermédiation transformatrice auprès des populations les plus démunies, et une satisfaction des offres conduisant à une sélection des populations les plus employables. C'est dans le « modèle pratique », quotidien, routinier, qu'intervient une hiérarchie sociale du travail entre le contrôle des tâches nobles (le traitement des employeurs) et la relégation des tâches dévalorisantes (l'accueil « en flux », mêlant toutes les demandes), mais aussi un choix des rôles : plus proche d'une logique technicienne et entrepreneuriale, ou d'une logique socialisatrice.

Ce qui sous-tend ce modèle est un autre trait caractéristique de l'activité des conseillers à l'emploi : l'autonomie opérationnelle, qui permet le choix des rôles et des postures tant vis-à-vis des demandeurs que des employeurs.

3. Une bureaucratie relationnelle à composante prudentielle

Comme le soulignent plusieurs études (Eymard-Duvernay, Baron, 1997, Demazière, 2000) la centralité de la dimension relationnelle du métier de conseiller rend les tâches à accomplir complexes car elle suppose un travail permanent d'interprétation, et également une habileté langagière par la capacité à projeter son interlocuteur dans l'espace signifiant adéquat au cours de l'échange (Glady, 2011).

L'importance de la dimension relationnelle fait que l'activité de conseiller à l'emploi se rapproche du modèle des professions prudentielles développé par Champy (2009) : les conseillers font face à des situations singulières et complexes, à l'incertitude de l'évolution des situations¹⁸⁸. A ce titre, lorsqu'ils évaluent l'employabilité des chômeurs reçus afin de les orienter vers un accompagnement ou une formation, ou dans le choix du type d'offres d'emploi qu'ils vont leur transmettre, ils doivent faire preuve, à l'instar des professions prudentielles, de sens moral, de discernement, d'autonomie de décision dans le cours de

¹⁸⁸ Par son caractère prudentiel l'activité se différencie d'autres professions à statut, comme le métier d'huissier, caractérisé par un strict respect des procédures et l'interchangeabilité des constats

l'action même, puisque seul le produit de l'échange (le compte-rendu de l'entretien) est soumis à une évaluation a posteriori.

En revanche, la position inférieure qu'occupent les conseillers dans la hiérarchie de l'Agence fait que leur activité ne peut être totalement assimilée à une profession prudentielle, qui suppose une pratique de délibération concentrée à des échelons élevés de la hiérarchie où elle n'abolit pas pour autant la nécessité de rendre des comptes devant des supérieurs, le modèle archétypique étant la profession de magistrat. F. Champy, à ce titre, rejette donc l'assimilation des « petits métiers » (policier, assistante sociale) au modèle des professions prudentielles car « le contrôle hiérarchique et les contraintes économiques sont tels que les tensions provoquées par la complexité et la singularité des cas traités semblent devoir être vécus plus sur le mode de l'impossibilité de mener le travail à bien que comme sources de liberté » (Champy, 2009, p.93). Ceci condamnerait ces professionnels à des « conjectures et jeux clandestins, susceptibles d'être entravés par la hiérarchie, qui ne peuvent donner lieu ni à des réflexions collectives, ni à un mouvement de politisation ».

Nous reviendrons sur ce point mais il semble en effet que les arbitrages réalisés au cours des entretiens avec les chômeurs restent largement une pratique individuelle et ne font pas l'objet d'échanges collectifs. Pour autant, la composante prudentielle de l'activité nous semble être une grille d'analyse pertinente car elle met l'accent sur la complexité de l'arbitrage éthique, moral, entre la dimension singulière de l'échange et l'étiquetage administratif, point que nous développerons dans l'analyse détaillée des interactions avec les chômeurs lors des rendez-vous de suivi mensuel.

B/ Une professionnalisation ambiguë et inachevée

Plusieurs études consacrées aux intermédiaires de l'emploi mettent en exergue une professionnalisation partielle de leur champ d'activité.

Divay (2000) souligne les nombreuses disparités tant des origines professionnelles de ces intervenants, que des supports théoriques, l'absence de diplôme, de titre d'emploi spécifique, ou encore l'absence d'instance de régulation, ce dernier point étant moins vrai pour l'ANPE, où plusieurs syndicats sont représentés. Toutefois, près de dix ans après cette première enquête, Divay et Balzani (2008) constatent que l'accompagnement des chômeurs tend à devenir une spécialité à part entière dans le milieu de l'insertion professionnelle, avec le partage d'un cœur de métier qui se concrétise par des pratiques, des tâches et des

techniques communes, propres à l'aide à la recherche d'emploi. On y décèle une homogénéisation des outils, de nature à développer un même type de rationalisation de l'encadrement des chômeurs (Divay, 2011). Pour autant, la professionnalisation reste inachevée du fait de l'absence d'instance de régulation, de titre d'emploi spécifique, et de la dépendance d'une partie de ces intervenants vis-à-vis de l'opérateur public, qui leur adresse les chômeurs inscrits dans ses fichiers, et contribue ainsi à la formalisation et à la rationalisation de l'accompagnement.

La professionnalisation du champ public de l'accompagnement à l'emploi -ANPE et Missions locales- apparaît elle aussi très partielle pour des raisons comparables : l'absence d'une organisation professionnelle interinstitutionnelle, un marché du Service Public de l'Emploi non fermé puisque accessible sur concours externe, une multiplication au sein de ce champ des formes d'emploi et des statuts (Clasquin et al, 2000). Les mandats différents de ces deux institutions, dont la division est structurée autour de la place des publics dans le salariat, conditionnent des types de traitement contrastés et des logiques organisationnelles distinctes (Meyer, 1998) : mission d'activation du marché du travail et rationalisation de type industriel pour l'ANPE, missions axées sur l'insertion sociale des jeunes et procédures de travail moins réglementées pour les missions locales.

Clasquin et al (2000) vont plus loin dans l'interprétation de cette faiblesse de la professionnalisation du champ, en la mettant en lien avec une forme de duplicité des actions institutionnalisées d'intermédiation : on assisterait en fait à une répartition des rôles entre ANPE et Missions Locales dans le processus de disqualification des moins employables, les missions locales ayant en charge une frange spécifique de la population juvénile pour laquelle elles mettent en œuvre des parcours de formation en cohérence avec les standards des mesures pour l'emploi.

Si on se réfère au modèle-type des professions, la professionnalisation des conseillers à l'emploi partage donc les mêmes limites que les autres intervenants du champ : origines professionnelles disparates, absence de diplôme stabilisé, absence de leadership d'une organisation professionnelle interinstitutionnelle. Cette faiblesse de la professionnalisation est accentuée par trois types de phénomènes : le poids de la tutelle politique, le difficile partage des rôles avec le travail social, et une professionnalisation inachevée du point de vue de la relation avec les entreprises.

1. Un déficit de légitimité sociale

De nombreuses études sur les agents ANPE pointent les effets du poids de la tutelle politique sur l'Agence et notamment les empilements d'injonctions contradictoires (Houzel et al, 2000, Causse, Roche, 2000), dont la plus récurrente est de concilier la sélectivité des entreprises (accroître les parts de marché : augmenter le nombre d'entreprises faisant appel à l'ANPE) et l'égalité de traitement des chômeurs (accueillir tous les chômeurs, transmettre toutes les candidatures aux employeurs du moment qu'elles satisfont aux critères techniques définis), injonction sur laquelle on reviendra dans le chapitre suivant. Ce poids de la tutelle politique est aussi à l'origine des fréquentes modifications des mesures et des publics cibles, qui contribuent à forger l'identité d'un organisme avant tout conçu comme un rouage administratif des politiques publiques de l'emploi.

Barbier (1992) souligne la multiplicité des attentes sociales à l'égard du service public de l'emploi, qui complexifie le travail des agents, pris entre les injonctions organisationnelles et les demandes des usagers, entre les exigences commerciales des entreprises et les exigences éthiques du service public, entre l'impératif d'insertion et l'impératif d'assistance. Toutes ces injonctions procèdent de logiques qui s'entrechoquent : la logique de l'efficacité pour le « client » entreprise s'oppose à la logique de mission d'intérêt général, d'égalité de traitement des demandeurs d'emploi et de solidarité, mais les deux s'opposent également à une troisième logique, administrative et statistique.

-« La valse des politiques »

La conséquence de cette « valse des politiques » et des règlements, pour la professionnalité des conseillers, est une adaptabilité très forte, associée à une culture de l'urgence (qui apparaît d'ailleurs comme un véritable critère de recrutement avec la capacité à supporter la pression de la file d'attente), mais aussi perçue comme un manque de légitimité. Cette carence est l'indice d'une faible professionnalisation, le professionnel étant dans ce cas pris en défaut dans sa volonté d'afficher les signes d'une expertise stabilisée et contraint de se présenter au contraire comme un intermédiaire impuissant :

Le problème aussi c'est qu'on change tout le temps de priorité, ça pose des problèmes dans l'organisation interne. (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

Les autorisations, les décrets, on doit les appliquer, nous, dans l'instant, et des fois c'est pas bien décliné, on attend des confirmations, alors on a et les gens et les entreprises en suspens, et là, toi, tu es au milieu et c'est toi qui gères, c'est toi qui prends et effectivement, dans ces moments-là on a besoin de choses qui arrêtent de bouger toutes les deux minutes ... il y a des gens derrière, il y a des familles derrière. Au final c'est nous qui les avons au téléphone, ces gens-là, et c'est nous qui gérons ça. (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Les conseillers décrivent une conscience aiguë de la tutelle politique dont leur établissement fait l'objet. La politisation des débats sur les manières de faire diminuer le chômage fait des agents publics, aux yeux des populations reçues, les porte-paroles en première ligne des politiques en cours, au-delà de l'application réglementaire. Cette dimension contribue, elle aussi, à rendre plus fragile la position du professionnel affichant neutralité et désintéressement (Chapoulié, 1973):

Les gens de Continental qui cassent la soupape, après ils vont être reçus à l'ANPE, et ça sera qui le représentant de l'Etat, le représentant de Nicolas Sarkozy ? Ça va être un agent ANPE ! (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Nous, on fait partie de la vitrine de l'établissement. C'est à dire qu'en haut dès qu'ils pondent quelque chose, en bas, nous on fait les guignols pour dire : mais oui, regardez, c'est bien maintenant, c'est super bien ! (Conseiller, 35 ans, 4 ans d'ancienneté)

-Une "mission impossible"

Ces deux aspects contribuent à alimenter un fait massif participant de l'identité professionnelle des conseillers à l'emploi : le déficit de légitimité sociale, qui se nourrit d'abord de l'impuissance politique à combattre le chômage. L'activité est assimilée à une « mission impossible » (Causse, Roche, 2000, Castel in Daucé, 2001) dans une institution où l'action s'est intensifiée précisément lorsqu'elle devenait « impossible » : le métier unique de conseiller à l'emploi a émergé à la fin des années 80, au moment où s'impose une situation économique inédite dans sa forme, l'apparition du chômage de masse. Cette conjonction d'une montée en charge politique de l'enjeu du chômage et d'une transformation en profondeur de l'organisme désigné pour le combattre, rejaillit logiquement sur l'institution et pèse sur l'identité professionnelle de ses agents¹⁸⁹, pris entre la frustration des chômeurs et l'impuissance des politiques publiques :

Les gens sont pas super heureux d'arriver là, ils sont pas super heureux de te rencontrer, ils ont pas une super image de toi...donc tout ça, c'est pas...il vaut mieux être bien dans sa peau quand même, hein...(Conseillère, 34 ans, 3 ans d'ancienneté)

L'ANPE est mal vue parce que jugée incompétente, omnipotente... tu reçois des gens en extrême difficulté, donc pour ces gens- là...On est un peu des putching-ball (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

-Obligation de moyens vs obligation de résultats : la mise en avant du cadre

¹⁸⁹ A laquelle s'ajoute l'indignité sociale de la figure du chômeur (Pierru, 2005)

La distinction entre intermédiation et placement renvoie à une catégorie juridique typique du service public : l'obligation de moyens et non de résultats, à l'instar de l'Education Nationale. Une autre dimension de cette incompréhension sociale du métier de conseiller à l'emploi tient au malentendu sur la notion même de placement : comme le soulignent Muller (1991) et Caire et Kartchevsky (2000), le terme de service public de placement est impropre, puisque le placement procède d'un contrat de droit privé, tandis que le service public de l'emploi a une action d'intermédiation, i.e. de mise en relation d'une offre et d'une demande d'emploi, dans une acception administrative, et plus largement de contribution à l'amélioration de la transparence du marché du travail, voire à une action contre-sélective pour favoriser la mise en relation avec les chômeurs moins employables¹⁹⁰. Cette confusion opérée par le « client » chômeur est fréquemment dénoncée par les conseillers. Elle fait partie intégrante de la mise en place d'un « cadre » (Goffman, 1973, 1991) plus ou moins négocié ou imposé, propice à l'exercice de l'activité du professionnel :

«Notre mission, c'est de rendre les gens autonomes dans leur recherche d'emploi. C'est-à-dire voilà, quand ils savent faire un CV, une lettre de motivation, ils savent organiser leur recherche, ils maîtrisent les techniques de recherche d'emploi, qu'ils savent s'organiser, on peut dire que nous on a fait notre boulot ». (Conseillère, 43 ans, 4 ans d'ancienneté)

Les gens disent : 'vous êtes là pour me trouver du travail'. Eh ben non. Je suis là - tu peux pas leur dire parce que ce serait un discours incohérent - 'je suis là pour réduire votre distance à l'emploi'. Mais c'est ça. (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

-La composante coercitive de la relation de service

Le déficit de légitimité est aussi lié à l'activité spécifique des conseillers, dans certains cas assimilable à une « police des chômeurs » à défaut d'être une « police du marché » (Demazière, 2005), sorte de courroie de transmission de la sélectivité des entreprises et de la pression sur l'abaissement du coût salarial, à défaut de pouvoir peser sur les offres, comme on le verra un peu plus loin à propos de la tension entre logique technico-commerciale et logique civique.

Leur activité se situe typiquement dans la catégorie de ces métiers de la relation de service pour lesquels « un minimum de pouvoir de coercition, exercé par le verbe ou par la force, s'avère nécessaire à la réalisation d'une tâche » (Hughes, 1996, p.62).

¹⁹⁰ Cependant, contrairement à la rhétorique professionnelle reprise par de nombreux conseillers sur le fait qu'ils ne représentent que les outils transparents de l'évolution du marché du travail, on peut également soutenir que l'Etat, via l'action des agents du service public de l'emploi, joue un rôle actif dans l'alimentation d'un sous-salariat au sein d'un sous-système d'emploi, point que nous développerons plus loin

Le caractère pédagogique et disciplinaire en tant que normes à faire respecter (« éduquer » le chômeur sur les contraintes et les règles du marché du travail) fortement intériorisé par les conseillers, produit un sentiment d'isolement et d'entre-soi assez proche de celui des policiers (Monjardet, 1994), auxquels, d'ailleurs, certains se comparent (« *On nous classe volontiers dans la catégorie **huissier** et autre...* » : Conseiller, 32 ans, 6 ans d'ancienneté).

-Le paradoxe des activités centrales et périphériques

Plusieurs types d'argumentations sont mis en œuvre par les conseillers pour expliquer ce déficit de légitimité sociale qu'on pourrait résumer en un triptyque : problème d'image, d'organisation et de moyens.

Le premier aspect mis en avant par les conseillers lorsqu'est abordée la question de leur utilité est un problème d'image. Une mauvaise image qu'ils reprennent souvent à leur compte pour s'en défendre dans leur pratique personnelle, mais que la plupart confirment également lorsqu'ils décrivent leur passé de chômeur. Celle d'une vaste machine bureaucratique, peuplée de fonctionnaires peu soucieux d'efficacité, qui trouvent dans leur position la possibilité de se mettre à l'abri des rigueurs de la crise économique, sorte de « planqués » à l'arrière du front d'une « guerre économique » qui fait rage :

« On a un énorme problème de légitimité à l'Agence, et de reconnaissance professionnelle, j'allais dire d'image de marque. On a mauvaise réputation, et on a toujours besoin de justifier que ce qu'on fait, c'est du bon boulot quoi. Et ça c'est quelque chose de très fort, il y a une espèce d'ambivalence chez tous les conseillers, de se dire : on fait un sacré boulot, et quoi qu'on en dise, y'a peu de personnes qui le font, qui sont capables de faire face à ce à quoi on fait face, et pour autant, on a une non- reconnaissance complète de notre travail, de notre qualité professionnelle ». (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

Le deuxième trait récurrent de ce déficit de légitimité est résumé par un problème d'organisation. La longueur des circuits administratifs en interne est ainsi critiquée par nombre de conseillers, soulignant en creux le manque de professionnalisme de l'organisme, vis-à-vis des entreprises vers lesquelles doit pourtant porter l'ensemble des efforts institutionnels d'accroissement des parts de marché, et également vis-à-vis des chômeurs :

Ce sont les lourdeurs du système, c'est une grosse machine. On est souvent bloqués dans la prise de décision : par exemple, et ça m'est arrivé, tu décides de monter un atelier. Tu as tous les feux verts, tu contactes l'organisme, tout est prêt. Il se passe deux mois et l'atelier n'a toujours pas été mis en place, voilà c'est des choses comme ça. On fait et on défait le SMP, on trie mal les envois sur prestations, on a juste perdu deux ans (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

Derrière ce qui est défini comme un problème d'organisation, transparait aussi la lutte sourde entre des professionnels qui tentent de légitimer l'aspect le plus valorisé de leur

activité, l'intermédiation, et une organisation avant tout structurée pour faire remonter à l'échelon politique des statistiques reliées à une rationalisation gestionnaire de l'activité, et pour satisfaire à l'obligation de moyens : volume de chômeur reçus, délais de réception, volumes d'offres enregistrées (cf chapitre 4).

Pour faire face à une tel écart entre le poids de l'enregistrement statistique et la centralité symbolique de l'intermédiation, la seule issue est de dégager du temps personnel pour effectuer des tâches professionnellement valorisées :

Il y a quelque chose qui me choque ici : on est un service public de l'emploi, on n'a rien pour faire un CV... il y a des gens qui sont dans la panade, moi je leur fais, leur CV, hein, je prends sur mon temps, je leur fais. Il y a un atelier qui s'appelle Création du CV...mais vous repartez pas avec un CV ! L'ordinateur Rédac CV qui est là, vous pouvez le faire, effectivement...mais beaucoup de gens n'y arrivent pas tout seuls. J'ai une petite dame, l'autre jour je lui disais : c'est ça, votre CV?...elle avait tout écrit à la main...Je lui ai dit : l'informatique, vous ?... Non, je ne connais pas...Elle vient de s'inscrire, alors je lui ai dit : ben, donnez-le moi, je vais vous le taper et je vais vous l'envoyer...Sinon, cette pauvre dame, dans six mois elle est encore là (Conseillère contractuelle, 37 ans, 1 an d'ancienneté)

On nous demande un travail basique, tu reçois, tant de temps, tu fais tes mises en relation, tu sors des offres, na-na-na...et le moment de finalisation, tu as pas le temps de le faire réellement...donc moi, ça m'arrive de faire des heures sup, le truc de dingue, je fais des heures sup, j'ai même plus un chef ici mais...parce que ça m'insupporte, quand même, quand t'as le pain et le couteau...Et en fait, on te donne pas ce temps-là parce qu'on est débordés par ce truc de réception. Il faudrait du temps, une plage vraiment pour juste aller dans tes portefeuilles, faire les mises en relation, regarder tes offres, creuser ... Ca, je veux dire : t'as pas de temps de dégagé...et c'est ça, ton métier, tu vois ? Par contre il faut pas avoir d'échéances dépassées... Alors qu'il y a plein de gens que j'ai convoqués finalement qui sont même pas venus. T'es jugé sur tes échéances dépassées...mais tes gens placés, tu sais même pas combien t'en places, tu vois ? (Conseillère, 34 ans, 3 ans d'ancienneté)

En fait, ce à quoi je fais référence, c'est surtout au fait qu'on...le résultat de notre travail, on ne le touche pas...Donc on a du mal...on le quantifie pas réellement non plus, et on a du mal à se dire que : voilà le fruit de mes efforts (Conseiller, 45 ans, 5 ans d'ancienneté)

Ces items permettent de comprendre la séparation entre activité considérée comme centrale et activité accessoire, la seconde pouvant être assimilée partiellement à du « sale boulot », dont la professionnel va tenter de se débarrasser au fur et à mesure de l'avancement de sa carrière (Hughes, 1996). Mais comme on l'a vu à propos de la construction des carrières des conseillers, il existe en fait peu de dispositifs pour pouvoir se soustraire à l'activité de réception des chômeurs, précisément parce qu'elle est centrale dans les référentiels d'activité du métier. D'où le paradoxe vécu par ces professionnels, d'être, pour la plupart, en quelque sorte astreints à exercer tout au long de leur carrière, les tâches périphériques de leur métier. Cet écart entre le métier idéal (assurer l'intermédiation avec les offres d'emploi) et le métier réel (recevoir et tenter de placer des chômeurs jugés pour une part inemployables), entre tâches accessoires majoritaires et tâches centrales peu exercées, entre l'organisation et la finalité de leur travail, produit le sentiment d'un manque d'utilité sociale,

renforcé par les procédures bureaucratiques qui participent d'une maltraitance de l'utilisateur, réifié dans le cours d'un processus industriel de gestion des flux.

Enfin, le troisième type d'argumentaire qui alimente cette vision d'une structure bureaucratique dédiée au traitement de masse, est résumé par un problème de moyens, qui se conjugue avec un manque d'efficacité technique, par exemple en matière d'équipement informatique. Cette contrainte financière, phénomène récurrent dans le secteur administratif (Lipsky, 1980), retentit également sur les conditions de travail¹⁹¹. Le sous-dimensionnement des moyens par rapport à l'ampleur des missions confiées à l'établissement et à ces salariés¹⁹² participe de ce déficit de légitimité en tant que professionnel, même si certains conseillers argumentent le fait d'être professionnel par leur débrouillardise :

On a plein d'idées – je dis « on » par rapport au collectif, j'ai mes propres idées aussi– et on se retrouve toujours face à des refus, « *c'est pas possible* », ou « *nos moyens ne nous permettent pas* » ou « *ce n'est pas dans notre politique de faire ceci* », etc... C'est ce côté très politique qui me dérange un peu mais ça ne m'empêche pas de faire ce que j'ai à faire avec les moyens que j'ai, et d'avancer (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

Le travail en agence c'est de la gestion de service public, gestion d'une quantité de demandeurs d'emploi importante et pas forcément les moyens appropriés. Et, débrouillez-vous, et faites au mieux, vous avez des procédures qui des fois ne sont pas forcément respectées, tout le monde le sait, mais on se tait et on essaie de faire au mieux. Il y en a qui ont besoin d'être reçus tous les mois et d'autres qui n'en n'ont pas besoin. Le mieux, c'est de leur demander, mais il n'y a pas de choix, c'est un service public. Il y a de la bricole, carrément, oui. Il faut employer le bon mot, c'est de la bricole. On fait du travail qui est comme ça. On ne nous donne pas les moyens. (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

La citation précédente mais particulièrement l'accent sur « l'empêchement » à réaliser un « travail bien fait » (Clot, 2010) qui amène les salariés à tricher avec les règles dans la culpabilité et la souffrance.

Cependant, en marge de cette pénurie de moyens vis-à-vis de leurs publics, le même conseiller reconnaît aussi l'existence de droits collectifs, typiques des grandes organisations bureaucratiques, mais qui peuvent aussi constituer un obstacle à l'image d'une institution au service de l'entreprise :

Tu as des trucs, quand tu viens du privé que tu hallucines. Tu as droit à sept jours dans l'année où tu es malade. Pendant les trois premiers jours où tu es malade, on ne te demande pas de certificat médical. Et puis, les jours fériés, tu pars une heure avant. Ça fait partie des gratifications, mais alors si on reste sur ces gratifications-là,

¹⁹¹ Par exemple le fait de travailler en boxes et dans des lieux collectifs, sans espace personnel.

¹⁹² Selon une étude présentée en avril 2011 par l'Inspection générale des finances, la France est moins dotée en effectifs que les SPE britannique et allemands. La France compte 159 agents pour 10.000 chômeurs au sens des statistiques nationales, contre 349 au Royaume-Uni et 377 en Allemagne (Lecerf, Hespel, Monnet, Etude comparative des effectifs des services publics en France, en Allemagne et au Royaume Uni, IGF, 2011)

on arrête de vouloir être pros avec une entreprise. L'entreprise, à quatre heures, elle a besoin de déposer une offre, que ce soit férié ou pas. Donc on essaye de te montrer qu'on est très si ou très là, mais on reste fonction publique. (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

De même, des conseillers qui ont connu des expériences antérieures dans le secteur privé insistent, malgré la faiblesse de leurs salaires, sur les divers avantages procurés par une vaste organisation bureaucratique :

Les (conseillers) râlent parce que la réunion elle dure un quart d'heure de plus ! Là où je travaillais avant, dans le privé, on vous gardait tant que la réunion elle durait et puis c'était comme ça et puis c'était tout, quoi...donc...et même encore maintenant, je suis pas du tout dans la revendication parce que je m'estime hyper privilégiée...Alors, c'est sûr qu'on gagne pas super bien notre vie mais on peut rester une demi-heure de plus, une demi-heure de moins, s'adapter, on a besoin d'une journée pour garder les enfants : on garde les enfants, voilà, donc c'est vrai que moi je suis pas du tout dans cette revendication...Et j'ai beaucoup de mal à comprendre et à m'intégrer, du coup, parce que...Je fais jamais grève...Alors qu'ici à l'agence, on doit être, je sais pas, cinq ou six à pas faire grève sur 30...il y a un peu d'incompréhension à ce niveau-là (Conseillère, 33 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour moi, je ne le dis pas trop, mais ça va faire trois ans que je suis là et j'ai l'impression d'être en vacances (...) Quand on tient une agence de voyage, c'est sa maison que l'on engage. Pour moi, la sécurité du salaire, c'était très important parce que pendant huit ans, tous les mois, je ne savais si j'allais pouvoir me payer et il y a des mois où je ne me suis pas payée. Ça c'était intenable surtout par rapport à l'investissement personnel. Alors l'intégration pour moi ici, je me suis régälée, la formation, je me suis dit, ce n'est pas possible d'être aussi sécurisée ! Tout est organisé pour toi. Tu n'as rien à faire. Je me faisais porter (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

Sur mon poste précédent, à Cap vers l'entreprise (sous-traitant de l'ANPE), j'avais 60 personnes à voir toutes les semaines, hein...ça fait 240, en actifs. Donc, forcément, les 130 que j'ai en actifs, que je vois une fois par mois, ça va...je trouve que je suis en vacances, là (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

J'ai quitté un emploi où j'étais bien mieux payée qu'ici, mais j'y gagne en quiétude et en qualité de vie. Parce que quand je sors de l'agence, contrairement à l'Intérim où j'y pensais toute la nuit, que le lendemain il y avait mon intérimaire qui devait y aller à huit heures... et que mes cinquante conditionneuses devaient... Non, là je sors et j'ai oublié (Conseillère, 38 ans, 2 ans d'ancienneté)

De plus, la notion même d'activité pour/sur les chômeurs participe d'une culpabilité de développer son activité aux dépens de l'accroissement des plans sociaux et des mauvaises nouvelles sur le front de l'emploi (De Saint-Georges, 2011, Houzel et al, 2000, Revuz, 1991). Cette culpabilité nourrit le scrupule à se construire une identité et un statut au contact de personnes fragilisées, et pourrait en partie expliquer la relative faiblesse du taux de syndicalisation¹⁹³ et des mouvements revendicatifs au sein de l'institution.

On trouve la trace indirecte de cette culpabilité dans un discours puisant dans une expérience personnelle de chômage ou de précarité :

¹⁹³ Y. Benarrosh (2005) note dans son ouvrage un taux de 5% d'agents ANPE syndiqués dans les années 2000, mais le syndicaliste du SNU Noël Daucé indique dans une interview donnée à Actuchômage en septembre 2005 un taux qui avoisine les 15%, soit 3647 agents syndiqués, ce qui représenterait le double de la moyenne nationale du taux de syndicalisation en France.

Parfois on est face à des demandeurs d'emploi un peu / beaucoup agressifs, qui me disent : vous, vous avez un emploi, vous vous en foutez... ben, non, on s'en fout pas parce qu'on est passé par là aussi, on sait ce que c'est...et cet emploi qu'on a, on est allé le chercher, personne nous l'a amené. (Conseillère, 38 ans, 2 ans d'ancienneté)

2. L'opposition au travail social, ou la fiction de la partition placement-assistance

Il est intéressant de situer la définition que les conseillers donnent de leur activité par rapport aux autres *segments professionnels*, i.e. les différences et conceptions divergentes mises en avant dans ce qui constitue l'acte professionnel le plus caractéristique (Strauss, 1992). Clasquin et al (2000) et Houzel et al (2000) ont ainsi souligné des jeux interinstitutionnels entre ANPE et Missions Locales et des antagonismes au niveau local : crainte des agents des structures jeunes d'être phagocytées par l'ANPE, interrogations des agents ANPE sur la fiabilité des dispositifs mis en place par les missions locales.

Plus généralement, c'est sur une opposition à l'ensemble du champ de l'insertion sociale que se construit la rhétorique professionnelle des conseillers à l'emploi¹⁹⁴. Plusieurs items montrent l'intériorisation ou plutôt l'appropriation (Bouffartigue, 1994) de cette norme professionnelle perçue comme nécessaire pour exercer son métier, acquise lors de leur socialisation professionnelle au contact des formateurs et de leurs pairs :

« On n'est pas des assistantes sociales, *ça c'est vraiment ce qu'on nous dit*, on n'est pas là pour porter les gens. Néanmoins, on est là quand même pour les écouter, la dimension sociale entre dans ce qu'on appelle la distance à l'emploi, on définit des parcours, on tient compte des problématiques personnelles dans nos prescriptions». (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Travailleuse sociale, ce n'est pas mon métier. Je suis pas travailleur social, je suis pas psychologue, et moi je suis vachement soucieuse des gens, je vais pas faire de la psychologie sauvage, je vais pas faire du travail social quand j'ai pas toutes les clés, je suis quand même conseiller à l'emploi. Moi mon métier c'est : 'dites-moi comment vous faites, ça, ça dysfonctionne de mon point de vue, on essaie de modifier et on voit quels résultats ça donne, et ça c'est intéressant ». (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

Certains problèmes dépendent des services sociaux, pas de moi. Moi, je ne traite pas les problèmes sociaux. (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'expérience)

L'opposition au travail social comme élément structurant de l'identité professionnelle des conseillers est construite sur la partition historique - décelable dès la création d'un service public de l'emploi - entre placement et assistance (Demazière, 1989). Celle-ci renvoie à la dissociation entre le chômage, reconnu comme conséquence de causes

¹⁹⁴ Un rapport interne sur l'analyse des pratiques professionnelles des agents après la mise en place du nouveau statut de conseiller à l'emploi est assez révélateur à ce sujet : il y est question de « ne pas sortir du 'cadre agence' (« travail social interdit, interventions psychologiques interdites »), et d'une « sous-estimation de la nature relationnelle du travail ». Le rapport parle également de la difficulté à agir de manière équitable auprès des deux parties, qui se résume parfois à un choix entre « être soit au service du DE, soit au service de l'entreprise » (Lablanche Jacqueline, Analyse des pratiques professionnelles des agents, Rapport pour l'ANPE, 1991)

industrielles ou économiques, et la pauvreté, identifiée comme relevant de handicaps individuels et des actions de charité. L'objet de cette partition est la construction historique de la catégorie de chômeur, visant à la stabilisation de sa représentation institutionnalisée, qui exclut les chômeurs âgés, primo-demandeurs d'emploi et inactifs (cf chapitre 1).

La fonction de placement est donc issue d'un processus d'autonomisation et d'une segmentation institutionnelle entre deux corps spécialisés, l'un auprès des populations privées d'emploi, l'autre auprès des populations privées de ressources. Le service public de l'emploi se construit sur ce classement des publics entre chômeurs volontaires et involontaires, pauvres durablement paupérisés et travailleurs involontairement privés d'emploi.

Les travaux de Didier Demazière (1989, 1992, 2002) ont bien montré que l'enjeu de cette dissociation s'est trouvé réactivé avec la montée du chômage de masse et celle concomitante des chômeurs de longue durée, qui tend à brouiller les frontières entre placement et assistance.

D'où une tendance des agents, que l'on constate également dans les items recueillis, à surinvestir et à suraffirmer leurs différences par rapport aux professionnels de l'action sociale ou caritative. Cette suraffirmation peut se lire aussi comme une volonté de rupture avec l'époque où ANPE ouvrait des droits sociaux et gérait des stages rémunérés. Un des reproches sous-jacents adressés par nombre de conseillers ANPE aux travailleurs sociaux est d'ordre moral : inciter ou permettre aux bénéficiaires de minima sociaux de « se complaire » dans leur situation, alors que leur action consisterait en un rappel à la norme, salutaire pour les bénéficiaires eux-mêmes, point sur lequel nous reviendrons à travers l'usage des sanctions.

L'antagonisme vécu par une bonne part des conseillers avec ce segment professionnel du travail social intervenant pour/sur le même « client » (Hughes, 1996) qu'est le chômeur de longue durée est donc l'indice, entre autres, de la forte présence des bénéficiaires de minima sociaux, RMI ou RSA, dans les fichiers de l'ANPE notamment depuis l'émergence des stratégies d'activation du marché de l'emploi :

« Plus ça va, plus on a une population en grande difficulté sociale, et on n'est pas formés pour » (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

Cette situation explique la reconnaissance à mots couverts par les conseillers d'une orientation « sociale » de leur métier :

Il y a beaucoup de conseillers qui sont encore dans ce système-là de social, faut aider les gens, accompagner... Moi je pense qu'on n'est pas là pour ça, on est là pour les conseiller, pour les amener à trouver un emploi, donc

on n'est pas là pour faire du social *normalement*, on est là pour faire le métier pour lequel on a été formé, et ce métier-là c'est pas du social. (Conseillère, 48 ans, 3 ans d'ancienneté)

Nous, en tant que conseiller, on n'est pas des assistants sociaux, et *normalement* on doit s'occuper du volet emploi. (Conseillère, 35 ans, un an d'ancienneté)

Mon métier, est-ce que c'est du social : non. Concrètement, si je le prends vraiment en tant que tel, *ça n'est pas censé* être du social (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'expérience)

On n'a pas vocation à faire du social mais *on est obligé* de faire du social (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'expérience)

Officiellement, non, on n'est pas un métier social, mais *on est obligé un peu* (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'expérience professionnelle)

Le « social », ou, dans le langage des conseillers, « le(s) public(s) », renvoyant à l'ensemble des stigmates associés à la grande pauvreté (illettrisme, précarité de logement, comportements inadéquats), y est alors vu dans un sens plutôt péjoratif, puisqu'il implique des parcours plus longs qui « plombent » les statistiques de sorties des fichiers, des personnes inemployables aux yeux des entreprises avec lesquelles les conseillers sont en contact. Le « social » les met face à l'impossibilité, dans nombre de cas, de pratiquer l'activité la plus valorisée du métier, i.e. une intermédiation réussie, et les ramène à leur mission impossible, l'impuissance de leur institution à juguler le chômage, comme le suggère l'item suivant : « *Lorsque je suis un peu déprimé, je me dis qu'il y a un certain nombre de gens pour lesquels l'ANPE n'est pas la solution en fait, des gens pour qui l'emploi, c'est un alinéa dans la liste des problèmes* » (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté).

3. Un monopole théorique

A travers la rhétorique d'opposition au travail social, on a vu donc à l'œuvre la volonté de délimitation d'un territoire d'intervention par rapport à d'autres professionnels qui ne détiennent pas le même mandat vis-à-vis d'un même « client » : assistantes sociales, conseillers en mission locale, ou médecins du travail dans les cas de l'attribution du statut de travailleur handicapé.

Mais la question de la limitation de l'autonomie de la profession se pose d'abord pour les professions directement concurrentes et/ou émergentes : les entreprises de travail temporaire et les intervenants privés oeuvrant dans le champ de l'accompagnement à l'emploi. Elle est liée à l'inexistence d'un monopole dans la relation aux entreprises.

Or, comme on l'a vu dans le chapitre 2, le monopole de placement n'a jamais été véritablement suivi d'effet, maintenant la liberté de choix des modes de recrutement par les entreprises, jusqu'à sa complète disparition en 2005, et la mission initiale de « police du marché » n'a jamais eu de traduction concrète forte (Demazière, 2005). L'activité de placement a été en effet interdite aux organismes privés mais l'activité de recrutement autorisée a permis qu'interviennent sur le marché du travail des organismes de recrutement payants portant atteinte au monopole (Harmoniaux, 1995). Il en a résulté, au moment du tournant entrepreneurial de l'ANPE dans les années 90, une offre de service proche de celle du secteur privé (outils de pré-recrutement aux entreprises, formations pour l'adéquation aux postes). Il s'agissait de conquérir de nouvelles « parts de marché » notamment par rapport à l'intérim, ce qui a été en partie réalisé, puisque le nombre d'offres d'emploi enregistrées par l'ANPE a doublé entre 1990 et 1998 ; mais cette évolution statistique masque un fait massif : la part minoritaire de l'intermédiaire public (18,6%) dans le volume des embauches (cf chapitre 2).

La volonté de développer les relations avec les entreprises et d'afficher de meilleurs résultats statistiques sur le nombre d'offres recueillies a également favorisé un « partenariat concurrent » (Benarrosh, 2000) avec les entreprises de travail temporaire : d'un côté, l'accès aux fichiers ANPE permet à l'intérim d'augmenter son vivier de candidats, de l'autre, l'accès aux offres enregistrées par l'intérim permet aux agences ANPE de satisfaire à leurs critères internes d'offres satisfaites. On assiste donc, plutôt qu'à une action contre-sélective, à un surenchérissement des discours relatifs aux critères de sélection des candidats, en tentant d'adhérer au mieux aux attentes des entreprises.

La relative faiblesse d'une professionnalisation des conseillers du point de vue de la relation avec les entreprises a aussi une influence sur leur action contre-sélective, comme on le verra dans la partie consacrée aux savoirs structurants de l'identité professionnelle. Plusieurs études soulignent que cette action reste limitée, même si la dynamique relationnelle peut varier en fonction de la diversité des principes d'action auxquels l'agent se réfère (Simonin, 1995, Bessy et al, 1995, Bessy, Duvernay, 1997).

Legay, Monchatre (2000) soulignent que les agences locales de l'emploi ne représentent pas une autorité organisatrice de l'intermédiation locale en faveur de l'emploi, même si elles en constituent un acteur prestataire incontournable. Leur enquête montre en fait une adaptation de l'ANPE à la logique des acteurs locaux dominants, selon qu'il y ait une forte présence des acteurs publics ou une prédominance de l'intermédiation privée sur le territoire.

II. Les savoirs structurants de l'identité professionnelle

Nous souhaitons dans cette partie approfondir la structuration des savoirs professionnels, déjà identifiés lors l'analyse des facteurs de professionnalisation de l'activité de conseiller à l'emploi, avec l'opposition au métier social ou la complexité de la relation aux entreprises.

A/ Tension entre savoir-faire socio-techniques et socio-cliniques

La tension entre un savoir-faire socio-technique et socio-clinique correspond à une ligne de partage très forte dans l'identité professionnelle des conseillers, et plus généralement des *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980), puisque l'application des politiques passe à la fois par le respect des règlements et procédures, et par la prise en compte de la dimension humaine, à travers une « observation sensible et un jugement non réductibles à des instructions fixées à l'avance » (Lipsky, in Jeannot, Joseph, 1995, p.197).

Comme le notent Houzel et al (2000), les savoir-faire socio-techniques renvoient à la capacité des agents à utiliser des dispositifs réglementaires (conditions d'attribution, procédures d'accès aux mesures de formation, aux emplois aidés) et technico-organisationnels (logiciels de traitement de l'information), tandis que les savoir-faire socio-cliniques renvoient à des capacités de jugement et le fait de traiter des cas singuliers (Demazière, 2000). Les savoir-faire socio-cliniques réfèrent également au schéma-type de la réparation (Goffman, 1973) et au cycle écoute/diagnostic/traitement comme on l'a vu à propos de la composante prudentielle du métier.

La tension entre ces deux types de savoirs est due au fait que les agents doivent en permanence arbitrer dans leur pratique quotidienne d'entretien professionnel entre les principes d'une organisation de type industriel, dotée d'une visée de standardisation, et les exigences d'une relation singulière, pour laquelle ils doivent produire un diagnostic d'employabilité, mais dont la dimension relationnelle est largement invisibilisée par leur institution.

Cette tension est liée à l'absence de définition homogène, stabilisée du métier : ni thérapeute dans le registre de l'aide, ni expert dans le registre de l'objectivation des individus en caractéristiques mobilisables pour le marché, le conseiller serait en fait un **praticien de la relation au travail des individus** (Revuz, 1991), composante officiellement occultée par l'organisation.

1. Gestion de masse, mise à distance et activisme statistique

Par son appartenance à la sphère de l'intervention sociale, le métier de conseiller à l'emploi partage avec d'autres métiers sociaux les fonctions d'écoute, d'aide et de soutien présentées comme ce qui donne du sens à la pratique, mais il s'en différencie par un modèle de l'accompagnement à base procédurale (Maurel, 1998) : les formes d'action y sont référées à des missions institutionnelles et dominées par des tâches réglementaires, des procédures qui autorisent et légitiment la relation d'aide.

Le modèle procédural et les missions institutionnelles confiées à l'établissement fondent également la gestion de masse qui caractérise l'activité, comme on a pu l'analyser dans le phénomène de rationalisation gestionnaire (cf chapitre 4).

A l'instar du conseiller bancaire (Roux, 2009), le conseiller à l'emploi met en scène un rôle professionnel de conseil alors qu'il doit également adapter les mêmes « produits » standardisés (offres d'emploi, mesures) à des individus singuliers en utilisant toute la palette des ressources relationnelles. Une agence locale fonctionnant sur le mode du flux et du stock, il arrive ainsi que les conseillers soient sommés d'« utiliser » au plus vite certains types de mesures pour l'emploi afin de satisfaire aux indicateurs statistiques sur lesquels l'activité de leur agence est jugée.

De manière plus générale, on a pu montrer précédemment que les « indicateurs prégnants » (Boussard, 2001) d'évaluation des conseillers procédaient d'une rationalisation gestionnaire : volume des entrées et sorties, des mises en relation avec les entreprises, des délais de réception (dates d'échéances). Plusieurs études soulignent le poids, croissant depuis les années 90 (cf chapitre 4), des savoirs socio-techniques, liés à la gestion de masse, dans l'identité professionnelle des conseillers.

Revuz (1991) remarque que cette identité est profondément structurée par l'outillage, « ligne Maginot du conseiller », devenu prescriptif, évoluant d'outils d'aide à l'explicitation vers des outils de diagnostic standardisé. L'outil est aussi ce qui permet la mise à distance de la dimension socio-clinique, de ne pas « travailler à mains nues », en face-à-face, avec le risque d'être englouti dans la demande de l'autre et de perdre ses repères professionnels. De même, la gestion cadencée du temps liée à la pression du flux est aussi un moyen interne par lequel l'organisation met à distance les populations et les problèmes sociaux (Houzel et al, 2000). Meyer (1998) et Clasquin et al (2000) soulignent le poids de l'informatique dans les procédures de standardisation des mises en relation offres/demandes : les offres comme les

demandes sont saisies à partir d'une procédure de traitement pré-formaté des caractéristiques des postes à pourvoir. Comme dans la sphère industrielle, les temps d'enregistrement et de traitement des demandes sont calculés pour dégager des gains de productivité. Mazade (2008) montre la domination au sein de l'ANPE d'une rationalisation industrielle et instrumentale, par opposition à la rationalisation communicationnelle, qui place l'intercompréhension au centre du processus¹⁹⁵.

Ces différentes études mettent donc en exergue le paradigme gestionnaire dans lequel s'inscrit l'action de l'ANPE, sa visée productiviste et sa référence prédominante au monde marchand par rapport au monde civique.

La gestion de masse, qui réfère à des processus de standardisation issus des normes industrielles, correspond également à une réalité tangible, vécue quotidiennement par les conseillers, celle d'un chômage de masse. Comme cela a déjà été noté dans d'autres études (Causse, Roche, 2000), les conseillers emploient souvent des métaphores aquatiques pour décrire cette « marée montante », jusqu'au terme usuel de « flux » pour désigner les entrées et sorties des chômeurs dans les agences :

«C'est le tonneau des danaïdes, t'en sors un, il y en a quatre qui rentrent ». (Conseillère, 34 ans, 2 ans d'ancienneté)

« J'ai vraiment l'impression de plus en plus de vider la mer avec une cuillère percée. Et si ça ne marche pas, ce sera de ma faute parce que je n'aurais pas su segmenter mon portefeuille ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté)

La gestion de masse apparaît comme une donnée incontournable, une équation non résolue, quelle que soit l'évolution des dispositifs vers l'affichage d'une plus grande individualisation, comme dans ces items évoquant les mises en place successives du PAP (Plan d'accompagnement personnalisé) et du SMP (Suivi mensuel personnalisé) :

Le PAP ça servait à rien, c'était de l'abattage, c'était du n'importe quoi...je veux dire : on faisait du PAP collectif où on recevait 40 personnes dans les salles, on leur disait n'importe quoi, tout ça pour faire du chiffre, c'était débile ... (Conseiller, 35 ans, 11 ans d'ancienneté)

«Le SMP, on a des portefeuilles à 130, 140, 150 personnes, il est illusoire de se dire : je vais faire quelque chose de bien sur chaque personne » (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté)

« Ma crainte dans le SMP, c'est que je sais pas si on a les moyens entre autre humains pour faire face à nos ambitions. Parce que par exemple on développe une offre de service pour l'entreprise, qui va jusqu'à ce que pourrait faire un cabinet de recrutement, sauf que ce niveau-là de service, ça va représenter 4 ou 5 jours d'une semaine, pour une entreprise, pour une offre. Comment tu veux que je gère ça alors que par ailleurs j'ai XXX établissements, et XXX personnes dans mon portefeuille ? » (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

¹⁹⁵ Habermas Jurgen, Théorie de l'agir communicationnel, Paris, Fayard, 1987

Un autre aspect relié à la gestion de masse et qui pèse fortement dans les pratiques professionnelles des conseillers, concerne l'activité statistique. Elle intervient doublement dans leur activité : à la fois comme critère d'évaluation dominant dans l'atteinte des indicateurs prégnants, mais aussi dans la manipulation des chiffres pour atteindre les objectifs fixés. Réalité taboue et variable d'une agence à l'autre, la manipulation des statistiques du chômage est un sujet hautement sensible vis-à-vis de l'opinion et soumis à ce titre à la tutelle politique.

Aux échelons moins élevés de la hiérarchie, l'enjeu professionnel porte surtout les statistiques des offres d'emploi, qui constituent une part déterminante de l'évaluation de l'activité des agences. Le poids du trucage statistique est donc lié au volume des offres d'emploi recueillies et satisfaites par l'Agence, pratique qui se serait accrue depuis la mise en place des premiers contrats de progrès en 1990 fixant des objectifs chiffrés de parts de marché.

« On invente des offres, on invente des placements. Comme on a des injonctions d'objectifs d'en haut, il faut atteindre des objectifs et comme on a des objectifs faux, on triche pour atteindre l'objectif, donc l'objectif d'après est encore plus élevé, on fait de la cavalerie ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté)

« La crainte que j'ai moi c'est qu'on arrive sur des objectifs de plus en plus précis, mais de moins en moins tenables réellement (...) étant donné qu'on est une machine à statistiques, qu'on nous demande de plus en plus de belles statistiques, qu'il y ait une différence de plus en plus importante entre une réalité de terrain et les statistiques ». (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté)

Une pratique relatée par certains conseillers est la comptabilisation comme offres satisfaites (MER +, mises en relation positives) d'offres d'emploi correspondant à un emploi créé et enregistré rétroactivement :

Pour une offre pourvue, lorsque tu as un employeur qui veut pas donner le nom de la personne qu'il a recrutée, ce qui arrive très régulièrement. Officiellement tu dois annuler l'offre d'emploi, c'est le discours agence... Mais au niveau des statistiques à l'agence, c'est pas bien d'annuler une offre d'emploi. Alors qu'est-ce que tu fais ? Tu la satisfais sans la mise en relation positive (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'expérience).

Tu perds un temps fou à recréer une offre pour pas perdre la mise en relation de machin. Il y a des fois où tu recrées une offre parce que si tu rajoutes des postes il faut attendre deux jours pour que ce soit validé dans les stats (Conseillère, 34 ans, 3 ans d'expérience)

Il existe aussi des manipulations récurrentes pour satisfaire aux critères de qualité ou de délai imposés par les indicateurs de suivi des offres d'emploi :

On est dans ce truc de reculer de deux jours l'annulation d'une offre pour qu'elle soit comptabilisée dans les mises en relation, par exemple...(Conseillère, 34 ans, 3 ans d'expérience)

Moi, quand j'étais en CDD, on m'a toujours dit : quand tu crées une offre, tu fais une E36. Une E36, c'est une visite entreprise ou relation entreprise. Donc une entreprise qui t'appelle pour te dire : j'ai besoin d'un

chauffeur, tu vas faire ton E36. Mais ce que j'ai appris en formation, c'est que c'est un critère précis de relation avec l'entreprise. Sauf que moi on m'avait expliqué de le faire à chaque fois que je saisisais une offre. Pourquoi ? Parce qu'il y a des objectifs de E36. (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Quand on crée une offre d'emploi, des fois on ne met pas que c'est une offre avec une mesure pour l'emploi, parce que sinon elle n'est pas comptabilisée dans le quota des « bonnes » offres. Tu vois c'est des trucs comme ça...(Conseillère, 28 ans, 3 ans d'ancienneté)

On enregistre des offres avec présélection (Offres où n'apparaissent pas les coordonnées de l'employeur) alors que les employeurs ils te demandent pas forcément de faire une présélection mais à nous, on nous demande qu'il y ait un maximum de présélections, pour les stats... Donc, on la fait mais on perd un temps fou à gérer des télé candidatures sans critères de sélection...(Conseillère, 34 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour le suivi des offres, en formation on te dit de te mettre d'accord avec l'employeur sur une date de suivi de l'offre. Mais la réalité, c'est que oui, tu définis une date, mais si tu n'as pas eu le temps de la suivre, tu repousses ta date, parce que si tu ne repousses pas ta date de suivi, la date de l'offre sort le lendemain dans les stats. Ce n'est pas bon. Si tu repousses le suivi de dix jours après, c'est bien, là. La boîte, elle n'a pas été appelée, le suivi, ça fait quinze jours qu'on n'a pas de nouvelles mais tu es bon dans les trucs. Par contre, si évidemment tu arrives à plus d'un mois pour une offre, ce n'est pas bien ! Tu la reprends. Là je te donne toute les fourberies...(Conseiller, 30 ans, 5 ans d'ancienneté)

Ces manipulations sont aussi destinées à afficher les meilleurs chiffres locaux en matière de mises en relation, puisque c'est principalement sur ce critère (avec les critères de délais de réception) que les agences sont évaluées :

J'ai un garage qui cherche une secrétaire commerciale ou un comptable, j'ai pas de CV de comptables sous la main puisque je gère pas les comptables, donc officiellement on devrait chercher dans le listing (des autres agences). Mais en fait on dit : tiens, ce gars-là il peut faire l'affaire, donc on lui envoie l'offre d'emploi pour qu'il nous envoie le CV. On triche, c'est-à-dire qu'on fait une fausse mise en relation. Donc tu vas transformer son CV en mise en relation comme si tu avais déjà son CV. Il y a aussi des fausses mises en relation sur des gens qui n'existent pas, ça a été un temps à l'agence, mais moi je n'ai pas connu ce temps-là, mais on m'en a parlé (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'expérience)

2. La dimension clinique omniprésente et refoulée

Comme le soulignent Houzel et al (2000), les savoirs socio-cliniques sont aussi importants que les savoirs socio-techniques dans la pratique professionnelle des conseillers, et la tension naît de devoir les articuler simultanément alors qu'ils sont au moins pour partie antagonistes.

Ces savoirs font partie du schéma type de service-réparation spécialisé, développé par Goffman (1979) à propos du cycle écoute/Diagnostic/Traitement. L'écoute suppose une démarche analytique, pour recueillir dans les propos des chômeurs reçus ce qui pourra alimenter le traitement opérationnel : éléments de diagnostic d'employabilité pour la sélection des offres d'emploi, traduction d'un besoin du chômeur en catégorie administrative de mesures d'aide à l'emploi. Le diagnostic présente une synthèse des difficultés,

potentialités et attentes. Comme le notent les auteurs, le diagnostic procède d'un arbitrage subtil entre la pertinence d'un jugement et la rapidité à le formuler : une bonne orientation peut engendrer un gain différé pour l'agent, par exemple dans le cas de l'orientation vers une formation plutôt qu'une mise en relation avec des offres d'emploi. Enfin, le traitement récapitule les actions prescrites pour modifier la situation.

Cependant, ces savoirs sont avant tout référés à la dimension socio-technique de l'activité. L'emprunt au champ lexical de la médecine (« prescription », « diagnostic ») marque d'ailleurs la volonté de rationaliser la démarche et de la rendre professionnelle, en faisant référence à un idéal de service de neutralité affective, d'orientation vers autrui (Chapoulié, 1973), mais aussi au modèle, inspiré de la médecine technique, de construction d'un savoir sur une personne transformée en objet d'investigation jusqu'à ce que les résultats lui soient restitués (Revuz, 1991).

La pénétration du vocabulaire médical s'explique également par la psychologisation du chômage pour occulter le manque d'emplois, i.e. la substitution des moyens techniques de lutte contre le chômage par des moyens cliniques, privilégiant un traitement centré sur les carences de l'individu (Divay, 1999, 2000, Conter, Oriane, 2007, Glady, 2011). Tout comme les savoirs socio-techniques, l'une des fonctions de cette visée clinique est de protéger les professionnels des conséquences du manque d'offres, et des incertitudes liées à la relation de service.

Du fait de son instrumentalisation à des fins organisationnelles, cette dimension socio-clinique est donc à la fois valorisée dans une démarche de professionnalisation, mais aussi largement occultée. D'une part, parce que ce type de savoirs ne fait pas l'objet d'une évaluation aussi importante et systématique que les indicateurs quantitatifs de volume d'offres ou de demandes. Le savoir-faire relationnel à travers la capacité de négociation, n'est valorisé qu'à la marge par l'organisation, essentiellement pour la relation avec les entreprises, alors qu'il constitue une ressource professionnelle réelle. Comme dans le cas des aide-soignantes (Arborio, 1996, 2009), l'invisibilisation des compétences relationnelles a partie liée avec la survalorisation des normes techniques dont sont détenteurs les échelons les plus élevés de la hiérarchie.

D'autre part, l'ensemble des outils et les dispositifs d'évaluation ne prennent pas en compte le fait que les sujets et les demandes débordent en permanence du cadre fixé par l'institution. La zone grise de la relation de service, le caractère contingent et situé du travail, dont l'issue n'est pas maîtrisée, son caractère négocié, tous ces éléments sont d'une

certaine manière niés, notamment dans les indicateurs de transmission systématique des offres d'emplois issus nouveaux référentiels (cf chapitre 4).

Cette dissociation entre la réalité d'un métier relationnel et la survalorisation des normes socio-techniques n'est pas nouvelle : dans les années 90, Revuz (1993) dénonçait le « coup de force idéologique » que constitue l'imposition d'un outillage standardisé inspirant les logiques d'organisation, qui ne fait pas de place à la réflexion collective, réduit le contenu du travail à une succession préprogrammée d'opérations techniques, et dénie l'importance de la dynamique relationnelle. D'où le paradoxe déjà soulevé à propos du déficit de légitimité sociale : celui d'un métier « défini pour ce qu'il n'est pas, tandis que sa spécificité est enfermée dans des attributs périphériques » (Revuz, 1991). Chopart (2000) fait le même constat d'une organisation qui fonctionne sur un registre uniquement instrumental, alors que les professionnels construisent une identité en lien avec les difficultés du face à face, qui n'a aucune légitimité institutionnelle.

Cette absence de légitimité pèse sur la manière dont les conseillers la décrivent, à l'instar de la composante sociale de leur métier : une dimension qui ne devrait être prise en compte que comme outil de mesure de la « distance à l'emploi », mais qui en réalité, met régulièrement en péril l'idéal professionnel de service. On perçoit aussi le souci de se protéger d'un aspect pour lequel ils ne sont pas formés ni outillés :

On reçoit à longueur de journée des personnes qui ont besoin de parler et qui expriment leurs problèmes, personnels, de famille, financiers et autres, et c'est très lourd. Et il n'y a aucune structure qui est faite, à part un numéro de téléphone qu'on n'utilise pas, pour pouvoir exprimer ou ne serait-ce qu'échanger et dire : voilà, moi j'ai rencontré ce cas-là, on s'en est sorti comme ça. Des fois pour les gens on est la seule personne qu'ils voient (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

C'est un métier d'écoute. Je ne suis pas une assistante sociale, je ne serais jamais une psychologue, je ne sais pas faire. Je ne suis pas leur mère, je ne suis pas leur institutrice. Mais le demandeur d'emploi me demande tout ça. J'ai l'impression que je suis sa personne repère un peu. Tu prends de plein fouet des problématiques, **même s'ils nous disent il faut surtout pas** (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Qu'on le veuille ou qu'on le veuille pas, on est confronté à la misère humaine (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté)

Une expression récurrente montre tout le caractère problématique de cette dimension socio-clinique de l'accompagnement des chômeurs : le fait de « **travailler** » « **sur** » (ou « **avec** »/ « dans ») « **l'humain** ». Elle fait référence à la complexité de la relation de service, notamment lorsque celle-ci s'inscrit dans un paradigme gestionnaire.

Comme le rappellent Hughes (1996) et Goffman (1979), la rhétorique des professionnels de la relation de service porte sur la mise en avant d'un travail « pour » autrui, alors qu'il s'agit

tout autant d'un travail « sur » autrui, tant il est vrai que l'affichage du service sert aussi, et parfois surtout, à légitimer les intérêts de l'institution.

Dans ce cas précis, on assiste à une sorte d'inversion des valeurs de la relation de service : le mandat explicite des conseillers étant de « travailler sur », i.e. tendre vers une gestion statistique et une objectivation des caractéristiques des chômeurs reçus à l'aune des critères du marché de l'emploi, la justification des professionnels concerne le « travail pour », perçu comme une étape nécessaire mais non socialement reconnue pour atteindre les objectifs gestionnaires du traitement de masse. L'expression est donc souvent associée à l'idée d'une nécessité professionnelle de prise en compte malgré soi, faute de mieux, comme si la composante relationnelle était une donnée périphérique pour l'idéal professionnel mais néanmoins récurrente :

La personne c'est *pas uniquement* une expérience professionnelle et une formation initiale. Si elle a un problème de santé, de garde d'enfants, d'alcoolisme, etc, t'es *bien obligé* de le prendre en compte, ce problème-là, donc d'en parler. Si on se coupe de la réalité, il y a une incompréhension. (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Faut pas *non plus* oublier qu'on *traite de l'humain*, on ne peut pas faire un entretien d'un quart d'heure avec quelqu'un qu'on va faire déplacer à l'autre bout de la ville. *On ne reçoit pas des machines et nous-mêmes, on n'est pas des machines*. Il faut du temps ». (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

« *A l'origine*, on fait un boulot axé *sur l'humain*, où *tout n'est pas* quantifiable (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

Normalement notre métier c'est la prise en compte de *l'humain quand même*, voilà, c'est une donnée de base. (Conseillère, 38 ans, 19 ans d'ancienneté)

« Moi, je fais pas venir quelqu'un de l'autre bout de Marseille pour le garder 10 mn. Je pense qu'il faut *quand même* un certain temps, on est *quand même sur* des rapports *humains* » (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté)

Tu as une dimension *humaine* à respecter et je pense que le public qu'on a en face, il vient avec son vécu, je pense que voilà, il faut essayer de, *quand même*, ne pas amputer cet élément là. (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

3. Autonomie et aliénation du street level bureaucrat

La tension entre savoir-faire socio-cliniques et socio-techniques influe sur le partage entre autonomie et aliénation. Comme le montre Lipsky (1980), le pouvoir discrétionnaire est constitutif du travail quotidien des *street level bureaucrats* (SLB), agents en interaction directe et régulière avec les citoyens.

Dans de nombreux items, les conseillers mettent en avant la valorisation d'une autonomie décisionnelle vis-à-vis des publics qu'ils gèrent. L'autonomie apparaît en fait fortement encadrée par une organisation procédurale, tant du point de vue de l'outillage

informatique lié à l'enregistrement des dossiers des chômeurs et des offres, à l'orientation vers des structures partenaires, que du point de vue de la planification et l'alternance des tâches entre : la réception des chômeurs de son portefeuille, l'accueil, la zone technique, l'accueil téléphonique en plate-forme.

L'autonomie décisionnelle concerne plutôt les possibilités de négocier le jugement d'employabilité avec les demandeurs d'emploi (notamment dans le compte-rendu qui est fait de l'entretien), et, du côté de l'offre, de négocier l'intermédiation en faveur d'un candidat plutôt qu'un autre. L'autonomie décisionnelle est par conséquent en lien étroit avec la dimension socio-clinique du métier.

Cette autonomie professionnelle relative s'explique principalement par une asymétrie d'information (Lipsky, *ibid.*) qui est favorable aux agents, et par les limites générales que rencontre le contrôle organisationnel (par exemple, pour ce qui concerne les conseillers, le contrôle organisationnel est limité par le caractère confidentiel du face-à-face avec le chômeur). La discrétionnarité bureaucratique est donc circonscrite aux décisions concernant les usagers dans la détermination « de la nature, du montant et de la qualité des avantages et sanctions » des usagers. Elle concerne des tâches complexes pour lesquelles « l'élaboration de règles, de guides ou d'instructions ne permet pas de prendre en compte toutes les alternatives », et « ne peuvent être réduites à des instructions élaborées à l'avance » (Lipsky, *ibid.*). Les pratiques de jugement telles qu'on peut les observer chez les conseillers supposent également un mandat spécifique lié à une mission de service public, « une observation sensible et un jugement non réductibles à instructions fixées à l'avance », une « compassion devant les situations particulières et de la flexibilité dans leur traitement » : « on attend des SLB », précise Lipsky, « qu'ils soient des avocats, i.e. qu'ils mobilisent leur savoir, leurs compétences et leur position pour assurer aux usagers le meilleur traitement ou la meilleure position compatible avec les contraintes du service ». Cette dernière caractéristique les fait se rapprocher de la définition des professions prudentielles identifiée précédemment. L'autonomie concerne l'aptitude du professionnel à jouer sur deux répertoires de rationalité : la rationalité communicationnelle et rationalité cognitivo-instrumentale selon la définition d'Habermas (Chopart, 2000).

Cette autonomie s'incarne également dans les désaccords qui peuvent surgir entre les agents et leur hiérarchie, d'où l'utilité, pour Lipsky, « d'appréhender les agents du bas de l'échelle comme porteurs d'intérêts propres et disposant de ressources permettant de les faire valoir » : cela permet de « rechercher les explications au décalage entre politiques et

mise en œuvre non dans une inadéquation du système hiérarchique, mais dans la situation de travail et les intérêts antagonistes des agents ».

Pour le cas des conseillers, on a pu effectivement mettre en évidence le décalage de perception entre activité centrale et périphérique : les agents valorisant la finalité de leur intervention, l'intermédiation, tandis que l'organisation valorise plus fortement la satisfaction des indicateurs statistiques ; les deux objectifs ne se recoupant pas totalement.

Toutefois, si on reprend la grille de Lipsky sur la discrétionarité bureaucratique, plusieurs types de limitations, constitutives de leur *aliénation*, sont parfaitement assimilables à la situation des conseillers. Ainsi, à l'instar des autres SLB, une partie de leur aliénation tient à la gestion de masse et au manque de ressources. D'une part, ils n'ont accès qu'à des symptômes (d'employabilité), des « attributs pertinents » plus que des personnes, et ne peuvent traiter l'interconnexion des problèmes (sociaux et économiques) entre eux.

Ils ne contrôlent pas non plus les résultats de leur activité pour deux raisons essentielles : leur spécialisation, qui fait qu'ils agissent davantage sur la volonté des personnes à intégrer le marché du travail que sur les conditions de ce marché ou sur la situation globale du chômeur, et le cadre standardisé dans lequel ils interviennent, qui contraint les « clients » à revenir car « les solutions offertes ne sont pas adéquates » : c'est typiquement le cas des contrats aidés, précaires, et a fortiori des orientations vers des structures d'accompagnement censées résoudre les symptômes d'inemployabilité, qui engendrent beaucoup de retours.

Comme les autres SLB, les conseillers « ne contrôlent pas la nature du matériel » sur lequel ils travaillent, en l'occurrence les offres d'emploi, mais aussi le type de « client » qu'ils ont en charge, comme on peut le voir à propos de la plainte portant sur les personnes jugées inemployables. Enfin, ils ne contrôlent pas l'échelonnement temporel de leurs décisions.

Face à de telles circonstances, Lipsky note qu'il faut « une grande dose de dévouement ou de cynisme pour accepter la futilité de ses propres efforts », point qu'on analysera à travers la mise en avant d'une utilité sociale de dernier ressort.

B/ Tension entre logique technico-commerciale et logique civique

La mission générale de lutte contre l'exclusion est liée à construction historique du service public de l'emploi, mais aussi à la définition même d'un service public¹⁹⁶. Ces

¹⁹⁶ cf chapitre I. Caire et Kartchevsky (2000) rappellent qu'à la fin 19^{ème} siècle, l'intervention de l'Etat visait à moraliser le marché du travail, et à lutter contre l'arbitraire des bureaux de placement privés, en objectivant les critères pour trouver les meilleurs candidats

missions recourent en partie les principes généraux d'un modèle du service public : l'égalité de traitement, la neutralité, l'universalité d'un service participant de la régulation des rapports sociaux, en activant une redistribution verticale des revenus et en s'appuyant sur une discrimination positive (Aballéa, 1998).

Une grande partie des études parues sur les conseillers à l'emploi concerne leur activité vis-à-vis des entreprises : celle-ci est questionnée sous l'angle des logiques d'action prédominantes, et des conditions déterminant la mise en œuvre des politiques contre-sélectives par les agents (Simonin, 1995, Bessy et al, 1995, Bessy, Duvernay, 1997, Baron et al, 2000, Lizé, 1994, 1997, 2000).

Le deuxième grand type de polarisation traversant l'identité professionnelle des conseillers à l'emploi concerne donc la tension entre deux types de logiques : la logique technico-commerciale, plutôt orientée vers la satisfaction des offres des entreprises, et la logique civique, plutôt orientée vers une action contre-sélective en faveur des chômeurs. Mais comme on a pu déjà le souligner, le métier se construit en opposition au service social : il ne s'agit donc pas de « placer tout le monde », mais plus modestement de « trouver un emploi à ceux qui sont potentiellement employables » (Houzel et al, 2000).

La tension entre ces deux pôles identitaires résulte de la double injonction de la tutelle politique de l'Agence : développer une action en faveur des chômeurs moins employables comme les chômeurs de longue durée, en favorisant, par les mesures d'aide à l'emploi, un abaissement du coût du travail, tout en augmentant les parts de marché vis-à-vis de l'ensemble des entreprises.

1. La faiblesse de l'action contre-sélective

Les études qui ont été réalisées sur l'action contre-sélective des agents ANPE (i.e. leur capacité à inciter les employeurs à utiliser ses services plutôt que recruter par d'autres canaux, et arbitrer en faveur des candidats) dans leurs relations avec les entreprises montrent que cette visée est rarement atteinte, alors que la conquête des parts de marché crée plutôt des effets pervers de renforcement de la sélectivité (Baron et al, 2000).

Bessy et al (1995) soulignent toutefois que cette action est aussi modulée par les formes de jugement auxquelles se réfèrent les agents et leurs logiques d'action, influencées par leur qualification et leur expérience professionnelle, les formes de relation qu'ils nouent

avec les entreprises, les mesures de la politique sur lesquelles ils s'appuient¹⁹⁷. Les auteurs distinguent ainsi trois profils-type d'agents : l'agent civique, qui va développer sa capacité à négocier des accords au regard des règles de droit et de son jugement sur la qualité des relations de travail dans l'entreprise, l'agent vendeur de contrats, qui va centrer son activité sur les incitations financières à l'égard des employeurs afin d'augmenter le nombre de contrats et les entreprises clientes, et l'agent de réseau, qui engage avec les entreprises des liens de suivi et de réciprocité, et utilise une gamme diversifiée de mesures. Mais ces jugements restent fréquemment individuels, peu instrumentés et éloignés d'une forme collective stabilisée.

Plus globalement, les études de Lizé (1994, 1997) et Baron et al (2000) indiquent que la gestion des contrats aidés rend plus fréquents les effets d'aubaine, i.e. le fait que les entreprises bénéficiant de l'aide financière ne modifient pas leur comportement de recrutement, ou recrutent une personne bénéficiant d'une qualification supérieure à la demande initiale.

Lizé (2000) montre que les aides influent marginalement sur le comportement d'embauche des employeurs, car plusieurs conditions favorisant l'action contre-sélective doivent être réunies : la connaissance des règles (droit du travail, dispositifs de la politique de l'emploi), la capacité de pré-sélection avant le tri de l'entreprise, et la nature durable ou ponctuelle des relations avec l'employeur. Dans ce contexte, l'opérateur public est davantage à même d'intervenir sur différents plans : favoriser l'insertion des jeunes sans expérience professionnelle, réduire les niveaux de formation ou de diplôme, habituer les entreprises à recruter les chômeurs de longue durée.

Mais le véritable obstacle à l'action contre-sélective est que même si les agents réalisent le premier tri, ils ne maîtrisent pas le recrutement final. L'autre facteur qui en limite la portée est le type d'entreprises qui font appel aux services de l'ANPE, essentiellement des PME de création récente, majoritairement pour des emplois d'exécution, qualifiés ou non.

2. Le registre technico-commercial dominant

¹⁹⁷ Simonin (2000) va dans le même sens du constat d'une marge de manœuvre possible de l'agent, mais qui suppose des relations de confiance pouvant se développer dans la durée, et si, à défaut d'une lutte contre les contrats précaires, la négociation se déplace sur le terrain des conditions d'embauche, i.e. le type ou la durée du contrat.

Les résultats de notre enquête confirment les difficultés et les ambiguïtés de la relation des agents avec les entreprises, qui est à la fois fortement valorisée et révélatrice des tensions entre le registre civique et le registre technico-commercial.

Comme on l'a vu à propos de la socialisation professionnelle des conseillers et des compétences mobilisées, les tâches les plus valorisées dans la division morale du travail (Hughes, 1996) se situent pour une majorité de conseillers du côté de la relation avec les entreprises : ces tâches s'opèrent dans un lieu identifié, feutré, la « zone technique », où les conseillers reçoivent les appels des entreprises et traitent les offres reçues, à l'abri des interruptions intempestives et des files d'attente. A l'autre bout de cette hiérarchie, le *sale boulot* s'incarne dans la réception cadencée et standardisée des chômeurs en boxes. Ce tropisme s'explique par l'importance donnée à l'évaluation du volume d'offres recueillies, l'attente sociale que génèrent les offres auprès des chômeurs, et le fait qu'elles sont toujours en nombre insuffisant.

A l'image de toute tâche valorisée dans la division morale du travail, cette part de l'activité des conseillers suscite, une concurrence larvée entre les agents :

La tendance à la propriété, ce n'est pas nouveau à l'Agence, je te pique l'offre et je te refile le demandeur ça c'est une mentalité qui a toujours existé à l'Agence, et ça se voit aussi au niveau des directions, où ils se refilent les publics. Prendre un grand compte, c'est intéressant, se prendre une cité difficile, nettement moins...Les objectifs ne sont pas atteints de la même façon ! (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté)

A l'échelle des agences, la concurrence est d'autant plus probable que les résultats les plus valorisés par l'évaluation statistique, ceux portant sur les mises en relation positives (MER +), i.e. les mises en relation sur les offres recueillies par l'Agence ayant abouti à l'embauche d'un chômeur inscrit dans ses fichiers, sont attribués à l'agence qui a enregistré l'offre.

L'une des conséquences de la structure asymétrique de la relation entre chômeurs et employeurs est que la qualité de l'emploi est rarement remise en cause. C'est aussi en raison de ce tropisme qu'on peut comprendre la résistance de la plupart des conseillers observée par Didier Demazière (1992) à l'arrivée des chômeurs de longue durée dans les agences suite à leur convocation systématique à partir des années 90, le modèle de référence de l'institution étant le demandeur d'emploi autonome, actif dans ses recherches et réceptif aux conseils donnés.

La mission principale mise en avant par la plupart des conseillers est de participer au développement de l'emploi, même si, comme on l'a vu, l'idéal de l'intermédiaire reste

l'équidistance et l'adéquation entre les attentes du candidat et celles de l'entreprise. La parité est ancrée dans la rhétorique professionnelle, mais se heurte constamment à la réalité de rapports inégaux. Dans les faits, l'impact sur les logiques de recrutement restant faible, la logique d'équité vise plus modestement à contrer les abus les plus manifestes des entreprises et l'irréalisme le plus manifeste des attentes des candidats à un emploi.

-La valorisation du registre expert

Comme indice du caractère central de la relation avec l'entreprise, la figure la plus élevée dans la hiérarchie morale du métier est celle de l'agent de réseau (Bessy, 1995) ou logique d'expertise dans la typologie de Demazière et Delfini (2000), celle de l'agent qui connaît très bien, de façon exceptionnelle et à ce titre digne d'admiration, le secteur d'activité qu'il a en charge et qui sait mobiliser son réseau d'entreprises pour assurer l'intermédiation de manière quasi autonome par rapport à l'institution :

J'ai côtoyé pendant deux ans une conseillère qui avait un réseau relationnel hallucinant dans le secteur de l'Aéronautique, et c'est quelqu'un que j'admiraais beaucoup, parce que, c'est juste une illustration, mais elle connaissait personnellement le directeur d'Airbus...Et lors d'un événement avec le directeur général, ça avait fait un incident diplomatique parce qu'elle avait un réseau tellement important qu'elle avait fait de l'ombre au directeur régional. Quand on a la chance de pouvoir avoir dans son réseau une personne comme ça, on mesure à quel point le réseau relationnel il est important. Plus d'une fois, s'il y avait une petite jeune qui lui plaisait elle décrochait son téléphone et presque elle décrochait l'emploi (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté)

Je pense à une collègue, là, J., , ça fait des années qu'elle est sur la ville de X et qu'elle a le secteur de l'automobile...Elle, par contre, elle sait, je dirais, conseiller les personnes par rapport à leur profil, leur dire : non, ben, cette entreprise-là, non...elle sait très bien qu'il y aura pas de poste pour lui...elle connaît vraiment son secteur, qui fait quoi, qui sous-traite avec qui, qui fait partie de la même holding...Elle a une connaissance de son secteur qui est vraiment...si tout le monde pouvait avoir cette connaissance, ça serait génial... (Conseillère, 33 ans, 7 ans d'ancienneté)

Il est significatif de constater que cette figure du conseiller détenant un savoir exceptionnel, n'est mobilisée par les conseillers que pour la relation avec l'entreprise, ce qui montre bien le caractère symboliquement central de la relation avec l'entreprise chez la plupart des agents.

Le registre expert le plus valorisé se rapproche en fait beaucoup du modèle du cabinet de recrutement par rapport à la relation de confiance que l'agent public, par sa connaissance du secteur, parvient à tisser avec l'employeur et le chômeur, comme le donne à voir cette conseillère :

L'intermédiation c'est adapter l'offre à la demande mais comment on l'adapte ? En mobilisant les infos qu'on a... Bon, moi, ayant travaillé dans l'intérim, j'avais déjà une base quand même, au niveau de la connaissance des métiers...Il faut proposer la formation adaptée, mais pour ça il faut savoir qu'un mètreur il a besoin d'avoir

certaines connaissances en géométrie, et que l'informatique c'est un plus... Par exemple, mon électricien, par rapport à ce qu'il me disait ce qu'il faisait, le métrage, le chiffrage de chantier, le dessin qu'il faisait avec sa femme, pour moi il pouvait accéder au poste de métreur dans le bâtiment. Même si apparemment c'était insuffisant, le gros il l'avait, après il m'a dit : c'était le logiciel qui a freiné. Voilà, l'intermédiation elle se fait comme ça. Et puis il faut savoir qu'un bancheur ou un couvreur traditionnel il fait pas la même chose, quand l'entreprise dit : je veux un maçon. Et pareil côté demandeur, quand vous êtes en train d'établir le profil professionnel et qu'il vous dit : oui, moi je suis couvreur, des fois ils parlent pas... Ah, couvreur, vous faites le couvrage traditionnel ou vous faites banche ? D'apporter entre guillemets des mots techniques, là on est perçu différemment et cette perception-là c'est la même en entreprise. Voilà... Pour moi, c'est ça la valeur de mon travail. (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté)

Dans cette optique, l'agent expert est celui qui sait négocier une action contre-sélective tout en étant adaptée aux demandes de l'entreprise :

« Il m'est arrivé de faire des placements au complet opposé de ce que voulait l'employeur : un jour, un monsieur qui était dans le bâtiment m'a demandé de lui recruter une secrétaire. Je lui ai placé un monsieur demandeur d'emploi de plus de 50 ans, ancien plombier, qui était assez bricoleur pour monter des étagères, pour ranger le matériel en vrac qui générerait une grosse perte de temps, et ces qualités ont fait gagner de l'argent à l'entreprise qui a pu réembaucher par la suite » (Conseillère, 52 ans, 17 ans d'ancienneté)

Symétriquement à cette figure de l'agent de cabinet de recrutement, la figure de l'agent civique fonctionne comme un pôle positif d'identification, dans la volonté de contrer le rapport inégal avec les entreprises et de valoriser une expertise :

« Je n'aime pas le contact avec les chefs d'entreprise, leur arrogance, ce côté « *j'ai besoin de vos services, vous êtes là alors faites et puis c'est tout* ». Je constate que plus les entreprises ont pignon sur rue, plus il y a des abus. Ça m'est arrivé d'avoir des entreprises qui dépassaient un peu les bornes. Mais j'en parle directement à mes demandeurs d'emploi, je leur dis de ne même pas se fatiguer à postuler dessus. On sait qu'il y a des abus, mais on ne nous donne pas les moyens de contrecarrer ces entreprises-là. Alors des fois, je teste, j'envoie des demandeurs que je connais bien, je leur demande de se présenter et de me faire un retour : le salaire n'est plus le même, ni la période d'essai, ni les horaires de travail... » (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

« Si un employeur abuse franchement, je pense être une des rares à carrément refuser de prendre les offres, bon j'en réfère toujours à ma hiérarchie. Si c'est pour savoir que le gars va de toute façon prendre ses 600 euros par mois et que le DE on va le retrouver dans la même situation six mois plus tard, alors qu'il aura gagné à peine 500 euros mais perdu son RMI, mais obligé de payer des impôts, mais obligé de payer son bus, et donc finalement on va le mettre plus en difficulté qu'autre chose, ce demandeur d'emploi, au bout d'un moment moi je pense qu'il faut réfléchir ». (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

-Les obstacles à la logique civique ou technico-commerciale

De la même manière que la logique experte traverse les deux pôles offre et demande, la logique informationnelle (Demazière, Delfini, 2000), i.e. le constat d'une marge de manœuvre faible, est aussi transversale aux logiques civique ou technico-commerciale.

La relation avec les entreprises est valorisée, mais aussi redoutée, car elle est réputée nécessiter une plus grande maîtrise technique, relationnelle, que pour la relation avec les chômeurs. De plus, comme on l'a vu (cf chapitre 2), les chiffres des parts de marché des offres enregistrées par l'ANPE restent en deçà des autres canaux de recrutement. Dans ce

contexte, plusieurs conseillers insistent sur les carences des professionnels n'ayant pas été recrutés sur des aptitudes commerciales :

C'est vrai qu'on pense que les conseillers ont vraiment une connaissance du marché du travail... En fait, quand tu regardes, on est plutôt abrutis par les tâches administratives ... A part de connaître vraiment ton secteur et d'y être resté pendant quelques années. A mon avis, on sort pas assez. Alors, moi en plus j'ai jamais connu vraiment l'univers de l'entreprise. On n'a pas plus d'infos que ça, quoi... c'est vrai que tu es un peu dépourvu pour aiguiller les gens... Etre plus proche des entreprises, c'est vrai que c'est ce qui nous manque, il y a cette connotation « administration » qui nous colle à la peau. Et les entreprises, à mon avis, se disent : ils servent à rien de toute façon (Conseillère, 33 ans, 7 ans d'ancienneté)

Les commerciaux, une fois que tu leur as bâti l'argumentaire, ils foncent. Ils sont calibrés pour ça. A l'inverse de beaucoup de conseillers d'agence. Mais aux conseillers on leur demande autre chose au moment où on les recrute. Ils cherchent des profils qui soient plus en capacité de gérer le demandeur d'emploi, plus sociaux... (Conseillère, 56 ans, 12 ans d'ancienneté)

D'une part, la crainte des entreprises provient de l'asymétrie de la relation, le caractère gratuit du service proposé dans un contexte de conquête des parts de marché des offres disponibles :

Ils nous prennent pour des secrétaires. On est mal vus, mal considérés parce que c'est un service gratuit. Normalement, l'employeur a une obligation de donner les noms des personnes recrutées, mais des fois ils disent qu'elles ne viennent pas de chez nous. Alors qu'on a besoin des noms pour pouvoir renseigner l'offre (Conseillère, 48 ans, 3 ans d'ancienneté)

La difficulté provient également du manque d'expertise des agents pour les secteurs qu'ils ont en charge, qui participe de ce déficit de légitimité déjà identifié :

Je me sens experte, sur les métiers : oui, mais sur les entreprises : non, j'ai pas encore une connaissance vraiment approfondie du secteur, c'est vrai que, bon le Bâtiment c'est dur parce que c'est vraiment des toutes petites entreprises... Mais on n'a pas assez ce retour, je dirais, de ce qui se dit, de ce qui se fait, des entreprises qui ferment, qui ouvrent... on n'a pas de temps. On devrait au niveau professionnel se tenir quand même au courant du domaine où on intervient. Récemment, j'ai téléphoné à un centre de formation de permis de conduire pour savoir, ben, ce permis EB comment ça se passait, j'ai été surprise du prix, et c'est vrai que c'est des infos qu'on devrait avoir, qu'on devrait mettre en commun, tu vois ?... Mais on se dit, ben, on n'a jamais le temps. On reçoit plein de mails mais je les lis en diagonale et puis quand il y en a un qui te dit : moi je voudrais faire une formation de ça, tu te dis : mince !... est-ce que j'en ai, j'en ai pas... On sait jamais si c'est conventionné, pas conventionné... Enfin, il y a un peu un flou artistique ... Y a peu de conseillers qui sont réellement experts... enfin, moi c'est mon ressenti... (Conseillère, 33 ans, 7 ans d'ancienneté)

La fonction civique du conseiller est également mise en avant pour rappeler l'asymétrie de la relation entre employeurs et chômeurs. Il s'agit là, non de défendre leur expertise, mais souligner leur impuissance à lutter contre l'inégalité de traitement qui s'oppose à leur mission de service public :

On sait très bien ce qui se passe en terme de travail au noir, d'exploitation des salariés, et ça par contre l'ANPE s'en lave les mains... » (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté)

Il faudrait sanctionner plus les entreprises que ça, parce que pour l'instant ils ont une petite amende, une interdiction de mesures, je veux dire : il faudrait taper plus fort que ça, parce que ici, les pouvoirs publics, ils savent, hein, qu'un maçon on peut le trouver au black près de la place X, à X, c'est sur l'avenue X... donc, les pouvoirs publics le savent, ils font rien ... (Conseiller, 35 ans, 11 ans d'ancienneté)

« Les secteurs qui sont en pénurie on les connaît : tout le monde sait que les secteurs du bâtiment ou de l'hôtellerie restauration, ce sont des négriers. Ils exploitent les gens, c'est du travail au noir... » (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

Certains ils abusent, ils demandent dix ans d'expérience et des salaires de misère. (Conseillère, 48 ans, 2 ans d'ancienneté)

La critique des employeurs qui abusent des mesures pour l'emploi est aussi une critique plus générale visant leur institution, qui les contraindrait à accepter, au nom de la conquête des parts de marché, des offres qu'ils jugent non éthiques. Ainsi ce conseiller qui commente d'un ton amer la conversation téléphonique qu'il vient d'avoir avec un employeur :

Le mec, il va prendre une aide de l'État pour embaucher un ami à lui dans son entreprise de transport. Mais comme il a disparu du paysage depuis un certain temps, on va essayer de le fidéliser : j'ai un rendez-vous avec lui. C'est un raciste, il le dit ouvertement. C'est de la prostitution institutionnalisée. Les employeurs sont pas des clients faciles, on est malmené. Il faut faire de la lèche. Les agences d'intérim ont pris le marché depuis la loi Borloo et la suppression du monopole de l'ANPE. On récupère les mauvais, ceux qui sont consommateurs de mesures (Conseiller, 31 ans, 4 ans d'ancienneté)

Dans le même ordre d'idées, certains conseillers soulignent les caractéristiques spécifiques des offres pour lesquelles les entreprises font appel à leurs services : soit parce que l'offre est difficile à pourvoir, soit parce qu'elles veulent élargir leur choix dans le cadre des emplois aidés, emplois d'exécution peu qualifiés. Dans tous les cas, l'action contre-sélective apparaît limitée :

L'employeur il va plutôt prendre la personne qui sera peut-être la plus autonome ou la plus opérationnelle immédiatement, sur laquelle il prend le moins de risques. Appeler un employeur et m'entendre dire : non j'ai pas recruté, ça me fatigue à un point ! Parce que je sais très bien qu'il a pas recruté, je le sais, parce que son offre elle est impossible à pourvoir, ou alors l'employeur il est chiant, etc etc... Donc sincèrement, je préfère la relation aux demandeurs d'emploi que la relation Entreprises. (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Souvent, les employeurs finissent par ne pas recruter des gens qu'on leur a envoyés : soit parce qu'ils trouvent par ailleurs, soit qu'ils font travailler des gens au black, ils ne donnent pas suite. Certains employeurs sont exécrables. Des fois les gens arrivent en pleurant après leur contrat (Conseillère, 48 ans, 3 ans d'ancienneté)

A l'opposé de cette mise en avant d'une logique civique, d'autres conseillers estiment que certaines contreparties induites par l'action contre-sélective ne sont pas tenables, d'autant plus qu'elles rendent plus difficiles les sorties des inscrits :

Nous, sur notre agence, on oblige à ce qu'il y ait un plan de formation pour les contrats aidés. Mais dans la réalité, par exemple, dans le secteur social, c'est déjà bien de faire une formation interne, de faire participer la personne à toutes les réunions, alors entendre de l'ANPE qu'en plus il faut qu'il paye, alors qu'ils n'ont pas les

moyens. S'ils font appel à des contrats aidés, s'ils ne sont pas des gros consommateurs de contrats aidés, c'est déjà assez compliqué pour eux de faire un contrat de travail... **Nous, on se dit que ça nous enlève un** et d'autant que pour l'éducation nationale on tolère qu'ils ne proposent aucune formation. Donc il y a deux poids, deux mesures. Donc il faut jongler avec tout ça. (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

La description de ces différents aspects de la relation aux entreprises permet de souligner l'ambivalence de cette relation et le caractère transversal de la rhétorique de la parité. Plus que la polarisation entre la satisfaction des offres et le soutien aux demandeurs d'emploi, la ligne de partage la plus prégnante nous semble se situer entre la revendication d'une expertise et la mise en avant d'une faible marge de manœuvre, tant pour satisfaire les entreprises que les demandeurs d'emploi.

Ainsi, on constate que la logique d'expertise traverse aussi bien le registre civique que commercial, de même que la logique informationnelle (le constat d'une action marginale) dépasse le clivage entre l'objectif prioritaire de satisfaction des offres ou de soutien aux demandeurs d'emploi : elle est en effet mobilisée aussi bien pour l'atteinte d'objectifs quantitatifs qu'au nom d'une justice sociale contre les abus des entreprises.

3. La mise en avant d'une utilité sociale par défaut

De la tension entre une logique technico-commerciale dominante mais rarement opératoire, et une logique civique en partie minorée, résulte la mise en avant par les conseillers de leur utilité sociale. A première vue, on pourrait l'apparenter à la logique civique, mais cette rhétorique fonctionne en fait comme la dimension clinique : elle apparaît tout autant comme une ressource professionnelle que comme un pis-aller, un argument de dernier ressort, qui prend acte des difficultés de l'intermédiation.

Cette ressource forte vise à résoudre les tensions d'une intermédiation souvent empêchée, par le manque de moyens, par la pénurie des offres, par l'importance des contrats précaires, la pression des entreprises à l'abaissement du coût salarial, ou l'inemployabilité d'une partie des chômeurs inscrits par rapport aux critères des entreprises.

Ainsi, plusieurs items font référence au champ lexical de la foi, de la croyance, une sorte de « foi du charbonnier », dimension quasiment pastorale, qui permet de dépasser l'impuissance inhérente au métier :

J'ai envie de m'investir, toujours... enfin, je suis pas du tout dans la désillusion, j'ai toujours ce truc-là, d'y **croire**, quoi. (Conseillère, 34 ans, 3 ans d'ancienneté)

« Je m'orienterai vers l'encadrement, parce que sinon... Ce travail-là est extrêmement usant, mais après l'intérêt c'est donner **la foi** à d'autres derrière ». (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

J'ai des collègues qui sont là depuis trente ans, qu'ont autant de hargne dans leur boulot et qui y **croient** encore (Conseillère, 38 ans, 2 ans d'ancienneté)

A l'instar du « client idéal » dans les métiers de service (Goffman, 1968), la socialisation professionnelle des conseillers passe par le deuil du « chômeur idéal », qui n'aurait aucun « frein » (diplôme, expérience, âge, comportement volontaire, secteur en tension ou qui recrute) et serait parfaitement autonome, puisque celui-ci doit, dans la logique fréquemment mise en avant par les conseillers (logique qu'on interrogera à propos des normes d'activation), retrouver rapidement un emploi. Cette « foi » s'avère donc nécessaire pour se « contenter de peu », et être satisfait d'un minimum de résultats lorsqu'on parvient à réaliser une intermédiation réussie :

« C'est de réussir à **aider peut-être une personne sur cent** mais quand ça marche, alors ça c'est super gratifiant. Quand un DE vient te voir en disant : ça y est, ils m'ont pris, peut-être que ça va déboucher sur un CDI, etc, on se dit qu'on n'a pas fait tout ça pour rien. Comme c'est un **public où on a un taux de réussite qui est quand même pas important** - sur des contrats satisfaisants, parce qu'après, des placements sur des contrats précaires, on en fait régulièrement mais un **vrai contrat** où on sait que ça va tenir la route, quand il y en a un ou deux avec qui on y arrive, du coup c'est super satisfaisant » (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Si quelques conseillers mettent en avant la responsabilité de certaines entreprises qui proposent des salaires trop bas, la plupart des items font plutôt référence à l'inemployabilité d'une partie des chômeurs qu'ils ont en charge : là encore, on peut identifier à travers cette argumentaire dominant le poids de la valeur conférée à l'offre tant dans la division morale du travail que dans l'évaluation de leur activité. Beaucoup de conseillers soulignent ainsi la difficulté de réaliser l'adéquation offre/demande en raison des caractéristiques des demandeurs :

La sélectivité que me demande un employeur à l'ANPE, elle n'est pas la même, le travail que je fais n'est pas le même que celui que je pouvais faire dans une agence de travail temporaire. Sinon, ça voudrait dire que **80 % des personnes** que je reçois aujourd'hui n'accéderont pas aux postes proposés par les employeurs. (Conseillère, 35 ans, 1 an d'ancienneté)

Quand j'étais en agence d'Intérim, il y avait une discrimination qui était faite, automatiquement. Ici au début j'avais un niveau d'exigence très, très haut, c'est-à-dire que quand j'envoyais quelqu'un je m'engageais et quand ça plantait je les assumais, je les remplaçais et j'allais au contact de l'employeur. Mais plus le temps passe plus mon niveau d'exigence, au fur et à mesure il baisse. C'est ... **par rapport au public qu'on a**. Aujourd'hui je perds la confiance parce que les personnes... j'ai du mal à m'engager pour elles. La différence fondamentale elle est là : on peut pas s'occuper de tout le monde et proposer tout le monde aux entreprises qu'on a. (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Pour une partie des personnes inscrites, on peut améliorer leur situation vis-à-vis de l'emploi mais on sait qu'elles sont **implaçables**, il n'y a pour elles que les emplois précaires et encore, des fois on n'est même pas en mesure de leur proposer une solution. Donc ça c'est la grosse contrainte, ne rien avoir à leur proposer. (Conseillère, 27 ans, 1 an d'ancienneté)

Face à ce qui est perçu comme l'empêchement majeur de pouvoir valoriser l'activité centrale du métier, l'utilité sociale apparaît donc comme une ressource professionnelle, et se mêle alors à la dimension clinique du métier, à travers l'écoute et la réassurance mobilisées dans les interactions avec les chômeurs, fournissant alors des ressources pour redéfinir leur situation de manière plus valorisante socialement.

« C'est le sentiment d'utilité. Même si on est très limité dans une action et que, le gars que tu as reçu, on a échangé pendant vingt minutes et au final il y a rien, il y a pas une offre d'emploi qui lui corresponde, eh bien si tu vois qu'il repart avec le sourire, en étant content, parce qu'il a pu discuter avec toi, c'est une satisfaction » (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

« C'est quand un DE sort avec le sourire, le fait de lui redonner le moral, ça me donne le sentiment d'avoir servi à quelque chose » (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Ainsi, à la question : « Le métier de conseiller est-il selon vous un métier social ? » posée durant l'entretien, 17 conseillers sur 24 ont répondu par l'affirmative.

La mise en avant de l'utilité sociale vient d'une certaine façon compenser l'aspect relativement intangible des résultats de placement que chaque conseiller peut obtenir à titre personnel pour son portefeuille, le placement personnel d'un demandeur d'emploi étant d'une part lié à un processus parfois long, et peu mesurable à l'échelle d'un individu ou d'une équipe professionnelle : la plupart du temps, d'autres acteurs interviennent dans cette « chaîne d'intermédiation » dont le conseiller unique est l'un des maillons, et les motifs de sorties de la liste des demandeurs d'emploi ne sont pas connus, sauf quand le demandeur les donne à son conseiller référent. D'autre part, elle compense la rareté du placement réussi. Enfin, face au risque d'explosion sociale générée par tout un processus d'exclusion dont l'Agence serait le maillon ultime, les conseillers opposent son rôle de rempart contre la misère, personnifiant cette « main gauche de l'Etat » d'autant plus prédisposée que « la main droite démissionne » (Bourdieu, 1993, p.222). Le rôle social prend alors une connotation plus institutionnelle, que l'agent peut choisir d'endosser :

« Le service de l'emploi, c'est vraiment un **tampon social** ; le jour où il n'y aura plus de service d'écoute, de conseil, tous ceux qui ne sont pas suivis par les opérateurs privés parce qu'ils ne rentrent pas dans les critères, où est-ce qu'ils vont aller ? C'est quand même la **grande majorité**. Qui va être là pour les conseiller, les orienter, les placer ? Il y a là un risque d'explosion ». (Conseiller, 30 ans, 5 ans d'ancienneté)

J'ai tendance à nous voir comme un rôle d'**amortisseur ...social**. Je le vis comme ça. Il y a un copain à moi qui est **policier**. Et je lui disais un jour : 'Nous, le lundi, c'est la journée la plus pénible'. Il me disait : 'ben nous c'est le samedi la journée la plus pénible'. Parce que lundi, mardi, mercredi, jeudi, vendredi, y'a un certain nombre de gens qui vont faire un tour à la CAF, à la Sécurité Sociale, à l'ANPE, des gens qui errent un peu. Et on les retrouve au commissariat le samedi » (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté)

J'en suis venue à me dire qu'on était **entre le marteau et l'enclume**, quoi...entre l'employeur et le demandeur d'emploi, et que finalement on était un peu **le sas de sécurité** ... Et, bon, une fois que j'ai accepté ça, ça m'a aidée à...voilà, ça m'a aidée à mieux être en phase avec ce que je fais (Conseillère, 29 ans, 2 ans d'ancienneté)

Même si elle est problématique puisqu'elle s'inscrit dans un discours défensif face au manque de légitimité, l'utilité sociale est également mobilisée dans la mise en récit de certains conseillers, qui occupaient auparavant des fonctions réputés plus coercitifs ou plus agressifs sur le plan commercial, expliquant avoir choisi ce métier pour son « côté social ». C'est le cas de cette conseillère de 33 ans, 3 ans d'ancienneté, qui a travaillé auparavant dans la grande distribution : *« ça a été quatre ans difficiles pour moi parce que déjà c'est un métier qui est difficile en soi et puis en plus de ça parce que le Commerce, à la base, ça me correspondait pas...l'aspect humain, dans la grande distrib', vous faites une croix dessus, quoi...il y en a pas. C'est ce qui me gênait ».*

De même, ce conseiller de 29 ans, 3 ans d'ancienneté, auparavant conseiller dans une société de crédit, explique sa démission par un conflit de valeurs entre sphère commerciale et sociale : *« Ce malaise était dû à ma personnalité et au métier qui demandait vraiment de la vente poussée. J'arrivais à atteindre mes objectifs mais j'essayais de faire vraiment gagnant-gagnant. C'est-à-dire de répondre à ma hiérarchie et en même temps essayer d'intéresser les gens, leur faire bénéficier de gratuités, pour ne pas les mettre dans la panade. J'essayais d'arranger un peu en leur donnant des dates : rappelez-moi à cette date là, je résilie les choses, ... Voilà, j'avais du mal à vendre un peu n'importe quoi à des gens qui étaient déjà endettés ».*

A travers ces différents items, on voit donc la manière paradoxale dont l'utilité sociale peut être mobilisée par les conseillers : d'abord mise en avant dans la socialisation professionnelle primaire avant le renoncement aux stéréotypes professionnels, elle se heurte ensuite au déséquilibre entre tâche centrale symboliquement valorisée et tâche périphérique, pour réapparaître sous forme de défense d'une légitimité professionnelle de dernier ressort.

Si le manque d'employabilité d'une partie des chômeurs inscrits fait partie de la rhétorique professionnelle des conseillers pour souligner les difficultés de valorisation des tâches considérées comme centrales, justifiant du même coup la sélectivité des entreprises, cette rhétorique recoupe en partie un fait confirmé par plusieurs études : la partition des publics entre les agences d'intérim, recrutant surtout une main-d'oeuvre qualifiée, et le service public, qui compte une proportion importante de demandeurs d'emploi non qualifiés

(cf chapitre 2), et gère les catégories concernées par les mesures d'aide à l'emploi : jeunes, seniors, chômeurs de longue durée.

Selon Houzel et al (2000), le fait que les conseillers travaillent sur des flux d'emploi pour l'essentiel précaires a des effets sur leurs représentations de l'emploi, pour faire réviser à la baisse les prétentions salariales des demandeurs d'emploi ou d'accès à l'emploi.

Ces caractéristiques influent sur le type d'offres satisfaites : Lizé (2000) montre que 38% des offres satisfaites par l'ANPE sont des emplois aidés, et que l'Agence est surtout positionnée sur les emplois d'exécution qualifiés : les ouvriers et employés qualifiés forment 62% des effectifs recrutés pour les emplois aidés. Caire, Kartchevsky (2000) notent que l'ANPE gère une partie du marché des emplois peu qualifiés et instables en direction des petites entreprises appartenant à des branches peu concentrées et à fort turn over.

C/ Catégorisations, disqualification : la permanence du tri

Si la métaphore aquatique du flux est souvent utilisée pour décrire le caractère massif de la gestion des chômeurs, la notion de tri fait appel au champ sémantique du nœud ferroviaire. L'Agence est alors assimilée à une gare de triage, qui oriente les usagers selon leur degré d'employabilité :

« En fait, on a un boulot de **dispatching** des gens » (Conseillère, 28 ans, un an d'ancienneté)

« Le métier de conseiller, ça devient de plus en plus une **gare de routage** où on reçoit les gens et on les envoie à différents endroits » (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

L'étiquetage administratif procède donc d'une pragmatique du classement. Mais le tri est également relié à la partition ancienne au sein du service public de l'emploi entre placement et assistance, et vise à ce titre à identifier les personnes inemployables.

Les pratiques de tri des *street level bureaucrats* deviennent un enjeu d'autant plus important que « les initiatives cruciales émanent des exécutants » (Monjardet, 1996, p.88-89), dotés d'une fonction « dont la pente dessinée en dehors de l'institution chargée de la mettre en œuvre, mais gérée par cette institution à travers son organisation territoriale, sa structure hiérarchique, ses spécialistes, ses techniques » (Zauberman, 1998). Dans ce contexte, l'« intermédiaire » est loin d'être seulement un agent neutre participant à la transparence du marché. D'autre part, la montée des problématiques sociales au guichet des services publics, et du service public de l'emploi en particulier, rend d'autant plus pendante la question du traitement social des chômeurs.

A travers cette synthèse de littérature mettant en exergue la permanence du tri, qu'il relève de l'étiquetage administratif ou de la division morale du travail, nous souhaitons faire le lien entre cette activité de catégorisation qui se développe avec la prédominance d'une fonction d'apurement du marché, et les politiques d'activation, relation que l'on développera dans le prochain chapitre. Au processus de requalification que portaient les politiques de l'emploi s'ajoute un processus de disqualification qui participe de la construction sociale et morale du chômeur.

1. Etiquetage administratif et fonction d'apurement du marché

Comme le souligne Zauberman (1998) à propos du travail des gendarmes, le processus de sélection est central dans le travail bureaucratique. La sélection des publics constitue en effet une réponse classique des *street level* bureaucrates au manque de ressources chroniques pour traiter de problèmes complexes, et aux injonctions organisationnelles contradictoires (Lipsky, 1980). La sélection vise donc d'abord à faire face à la gestion de masse dans une perspective professionnelle, en adoptant une mobilisation différenciée selon les usagers, qui passe par exemple par le fait de ne pas gaspiller ses efforts sur des cas insolubles, ou sur des décisions pouvant être remises en cause à un échelon plus élevé de la hiérarchie.

Dans le cadre de l'ANPE, le critère discriminant de l'inscription sur les listes de l'Agence correspond à une catégorie juridique : être immédiatement disponible et témoigner d'une recherche active d'emploi. Catégorie soumise de fait au jugement du *street level bureaucrat*, à qui incombera la tâche de qualifier le caractère actif ou non de la recherche d'emploi, et d'opérer un tri notamment à partir de ce critère.

Mais au-delà de cette catégorisation juridique, la question du tri au sein du service public de l'emploi est liée à la tension entre un principe d'ouverture à tous les publics et un principe de sélection¹⁹⁸, qui renvoie elle-même à la partition ancienne entre assistance et placement, et à la contribution ou non du SPE aux logiques de discrimination sur le marché de l'emploi. Dans un contexte de pénurie d'emplois, le service public de l'emploi dispose de trois grandes options (Vincens, 1995) : une logique de traitement égalitaire de tous les chômeurs, une logique de discrimination positive (logique contre-sélective) ou une logique de

¹⁹⁸ Cette question se pose pour la plupart des services publics où l'on constate une augmentation des demandes sociales dans des services qui ne sont pas explicitement dédiés au traitement social comme la Poste (Gadrey et al, 1998, Siblot, 2008) ou les urgences hospitalières (Dodier et al, 1997), ce qui conduit à des logiques professionnelles de partition entre clients/patients « intéressants » et demandes sociales.

discrimination négative qui redouble la sélectivité du marché (logique de satisfaction des offres), cette dernière logique étant la moins compatible avec les missions d'égalité de traitement et de gratuité d'un service public.

Dans un contexte de chômage massif, la fonction qui l'emporte est celle d'apurement du marché (Vincens, *ibid.*) : elle vise à identifier les chômeurs inemployables afin de rendre plus efficace le système d'intermédiation. On a en effet pu établir dans la partie précédente la faiblesse de la logique contre-sélective, alors que le tournant de l'offre, pris dans les années 90, n'a cessé de monter en puissance (cf chapitre 4). Dès lors, l'enjeu du tri devient majeur pour l'organisation, moins dans la perspective d'une requalification que d'une discrimination.

2. De la requalification à la disqualification

La première manière d'envisager l'activité de tri des conseillers à l'emploi s'apparente à la mission de discrimination positive de l'établissement. Il s'agit de l'action des intermédiaires de l'emploi sur la qualification des chômeurs et des offres. Comme on l'a vu, dans un contexte de pénurie des offres, le travail de qualification et/ou de négociation auprès des employeurs reste relativement marginal. En revanche, le travail sur la qualité du demandeur d'emploi est constant : il vise à mesurer des compétences non référencées, mais aussi, par un diagnostic empirique, à utiliser la formation comme outil de requalification, dans une acception socio-économique de l'intermédiation (Bessy et al, 1995, Baron et al, 1995).

Mais la conjonction de la pénurie des offres, et de la stratégie de conquête et de satisfaction des offres disponibles par l'Agence, ont conduit à accroître sa fonction d'apurement du marché et de disqualification des chômeurs les moins employables. C'est ce que mettent en exergue plusieurs études sociologiques¹⁹⁹ réalisées à la suite du premier contrat de Progrès, qui a entériné la nouvelle stratégie de l'Agence vis-à-vis des entreprises.

Ainsi, les travaux de Didier Demazière (1992) sur les interactions entre chômeurs et agents montrent que les agents participent à établir les classements des places occupées par

¹⁹⁹ Certaines études s'éloignent de cette conception : ainsi, pour Barbier (1992), ces re-catégorisations, conséquence de l'articulation des politiques d'emploi avec les politiques sociales, correspondent à la nécessité de créer des sous-catégories sous peine de rendre l'action impossible et contraindre les agents au retrait. Les typologies construites par les agents rendent ainsi compte du fait qu'une part non négligeable des publics en difficulté ne relève ni d'un emploi ni d'une formation. En cela, elles ne seraient pas la manifestation d'une sélectivité mais « le constat que les caractéristiques individuelles des demandeurs jouent un rôle dans la sélectivité du marché du travail »

les chômeurs sur le marché de l'emploi, à travers la légitimation ou l'invalidation des demandes d'emploi. En l'espèce, la catégorisation peut être assimilée à une forme de tri, puisque le *status*, i.e. la catégorisation située, résultat d'un processus inférentiel engageant des procédés interprétatifs, ne supprime pas la catégorie officielle de chômeur mais la condamne comme insuffisante et non pertinente.

Dans le cadre de la réactualisation de la partition entre placement et assistance, c'est donc bien une opération de disqualification qui est produite par les agents ANPE à travers ces assignations identitaires concernant les chômeurs de longue durée. Il est d'ailleurs intéressant de constater la remarquable continuité historique de cette partition et du tri qui en résulte : ainsi, les quatre *status* identifiés par D. Demazière dans les années 90 obéissent à des critères très proches de la classification de l'office du travail en 1895, visant à construire les catégories du chômage involontaire (cf chapitre 1), où il s'agissait de distinguer les pauvres ou chômeurs volontaires, et les personnes involontairement privées d'emploi (susceptibles de percevoir un revenu de remplacement).

Cependant, contrairement à la classification de 1895, la re-catégorisation opérée par les agents ne vise pas à établir la décision d'attribution d'un revenu, mais à négocier, à travers l'activité langagière, une description rendant compte de la situation du chômeur, faute d'emploi, inaccessible pour au moins trois des catégories. Cette redéfinition de l'identité des chômeurs les moins employables ne les exclut pas d'un revenu de remplacement, mais d'une perspective d'emploi, à travers un jugement d'employabilité. En ce sens, « l'intermédiation pour l'emploi est un travail de rapprochement des revendications des chômeurs avec les contraintes du marché du travail, relayées et traduites par les agents » (Demazière, 2000, p.147). Ce travail de persuasion a notamment pour effet la délimitation d'une situation d'attente.

Les travaux d'Astier (1992, 1997) mettent en évidence la prégnance de la question du tri des inemployables à l'ANPE dès les années 90, suite à la création du RMI : à travers l'observation des commissions locales d'insertion (CLI), où siège l'ANPE, l'auteur montre notamment que les agents ANPE développent des stratégies d'éviction des Rmistes jugés inemployables dans les catégories usuelles des demandeurs d'emploi ; ils s'appuient ainsi sur les CLI pour glaner des informations sur les allocataires et fonder la décision de les inscrire dans la catégorie non comptabilisée dans les statistiques de chômeurs en fin de mois.

Les recherches d'Astier et de Demazière montrent que les professionnels ont un rôle actif dans la coordination et la stabilisation des systèmes cognitifs du marché du travail. Comme

le souligne Demazière (2005), ces professionnels travaillent le marché de l'emploi par le biais des catégorisations qu'ils produisent, donnant lieu à des sélections d'indices pour produire une description de la situation, puis à des interventions différentielles.

Dans le prolongement des travaux de Demazière relatifs à la catégorisation des chômeurs, Y. Benarrosh analyse le tri des chômeurs comme la résultante d'un nécessaire consensus des acteurs de l'emploi (Benarrosh, 2000). Plus qu'une disqualification, l'auteur conclut plutôt à une invisibilisation des chômeurs ne correspondant pas aux critères d'employabilité définis tant par l'ANPE que par les entreprises. Cette invisibilisation résulte d'un premier tri basé sur le degré d'autonomie du chômeur et sa capacité à construire un projet d'insertion socioprofessionnelle : les chômeurs sans demande ou sans action, souvent des adultes non qualifiés, sans expérience ou ayant une expérience unique, sont ainsi temporairement écartés de l'accès aux offres d'emploi ou aux dispositifs d'accompagnement de l'Agence. Ce premier tri opéré relève d'une sorte de compromis entre les critères des employeurs, les orientations de la politique d'emploi et la gestion quotidienne de flux importants de demandeurs d'emploi.

Ces critères minimum d'employabilité s'intègrent dans un processus circulaire de construction de qualité ou d'absence de qualité des chômeurs (Demazière, 2005) : l'agence anticipe sur la sélectivité du marché, et les différentes structures qui reçoivent les publics difficiles les traduisent à leur tour²⁰⁰.

3. La construction sociale du "client" dans la division morale du travail des conseillers

Les pratiques de tri résultent également de la division morale du travail, et des perceptions du « bon » ou « mauvais client ».

Comme le rappelle Arborio (1996, 2009), l'étiquetage du client est central dans les métiers de service. Il permet de régler l'action, de recadrer l'échange. L'enjeu de l'étiquetage, et des pratiques de tri qui en découlent, est aussi de construire un matériau humain propre à s'adapter aux organisations de travail. Les principes de catégorisation des

²⁰⁰ Les consultants qui œuvrent dans des structures spécifiques d'insertion (organismes de formation, associations) étudiés par Divay et Domingo (2007) pratiquent trois types de tris s'apparentant à ceux de l'opérateur public : un tri institutionnel et juridique (type de structure et public de rattachement), un tri formel basé sur le degré d'autonomie (déterminant la catégorisation socio-administrative des demandeurs d'emploi et leur type de prise en charge), et un tri informel, basé sur des critères subjectifs, prenant en compte les problèmes personnels du chômeur, l'organisation de sa recherche d'emploi, sa motivation, le réalisme de son projet.

clients sont donc élaborés en fonction des problèmes que chacun pose pour l'accomplissement des différentes tâches. L'étiquetage administratif procède d'une pragmatique de catégorisation particulièrement active dans la sphère de l'accompagnement des chômeurs, du fait de la gestion de masse : Glady (2011) note que le conseiller rencontre une personne en tant qu'elle est qualifiée, inscrite dans une segmentation socio-économique, juridique et administrative, identifiée à un parcours potentiel de retour à l'emploi institutionnalisé dans un dispositif. La redéfinition des qualifications passe par un travail de naturalisation visant à faire entrer le demandeur d'emploi dans la catégorie administrative du chômage que les mesures pour l'emploi ont créées (Caire, Kartchevsky, 2000).

Mais cette redéfinition du client à des fins d'organisation interne se heurte aussi à un paradoxe que relève Goffman (1979) : être remodelé en objet utilisable pour le service fait qu'« une fois ce processus accompli, l'action du service devient plus limitée » (Goffman, 1968, p.432). Ainsi, pour un chômeur qui aurait suivi le parcours demandé par son conseiller, par exemple dans le cas d'un diagnostic d'inemployabilité débouchant sur l'envoi dans une structure spécifique, son retour en cas d'échec d'insertion signe pour le service public qui l'inscrit à nouveau une limitation de son action.

Cette construction sociale du « client » en tant qu'adaptation du destinataire au service offert n'est pas propre aux conseillers à l'emploi, mais partagée à des degrés variables par l'ensemble des intervenants auprès des chômeurs. Ainsi, Divay et Balzani (2008) notent que la définition des mauvais clients en ce qu'ils n'entrent pas en adéquation avec la définition du service rendu, s'opère selon différents critères : médicaux (alcoolisme, handicap), socio-biologiques (âge), moraux (chômeurs soupçonnés de profiter des allocations), psychologiques (les dépressifs), cognitifs et culturels (les illettrés).

Plus généralement, sont qualifiés ainsi les chômeurs qui ne satisfont pas aux obligations du demandeur d'emploi actif (venir au rendez-vous) et à un modèle de conduite (pas d'objectifs précis, ou changements d'objectifs, ne donnent pas suite à une offre d'emploi, ne se rendent pas à un entretien ou abandonnent un contrat en cours).

Les cas les plus souvent cités par les conseillers interrogés pour définir les publics inemployables sont les personnes marginalisées, illettrées, étrangères, sans qualification, ou encore les bénéficiaires de minima sociaux :

« Nous on est par coutume une grosse agence de rmistes, de chômeurs de longue durée, de bas niveaux de qualification, de primo-arrivants, de gens qui ne parlent pas le français, de gens qui sont en structure d'accueil... »
(Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

Il est significatif de constater que les termes désignant l'inemployabilité ne renvoient pas, dans le jargon usuel des conseillers, aux catégories de pauvreté, de précarité ou de misère couramment utilisées dans le vocabulaire du travail social : dans l'item précédent, la conseillère parle, pour désigner les SDF, de « gens qui sont en structure d'accueil ». Cette euphémisation qui est aussi une définition en creux des publics légitimes, décrit un mode de distanciation propre aux conseillers, chargés d'évaluer les cas singuliers des chômeurs de leurs portefeuilles à l'aune de la catégorie d'employabilité (« la distance à l'emploi ») au sens du marché de l'emploi. De la même façon, la référence aux catégories socio-professionnelle (les ouvriers constituant comme on le verra, une grande partie du public suivi) ou aux classes sociales, n'apparaît jamais dans les propos des conseillers, seules sont retenues les catégorisations en termes de métiers ou de carences sociales.

A l'instar des savoirs socio-techniques ou de la méfiance à l'égard des outils psychologisants, ces modes de catégorisations permettent de mettre à distance les problèmes sociaux sur lesquels les conseillers ont peu de prise.

Dans le vocabulaire professionnel, les chômeurs suivis sont d'ailleurs souvent désignés par leur codification administrative (« les Rome 507 » ou « Rome 502 », renvoyant à la numérotation du Répertoire Opérationnel des Métiers et de Emplois à partir duquel les offres sont enregistrées) ou plus récemment, par leurs catégories d'indemnisation (« les ARE », les « ASS »), ce qui traduit le déplacement vers les critères d'activation. Autre exemple de cette mise à distance et de catégorisation clinique : les métiers peu qualifiés, peu codifiables en termes de compétences sont appelés les « rome poubelle », désignant une catégorie transverse, molle, où l'on relègue les demandeurs d'emploi qui ne possèdent pas de qualification précise, comme les ELS (employés de libre service) ou certains métiers du nettoyage. Nous reviendrons plus précisément sur ces catégorisations et les définitions des implaçables dans l'analyse des conséquences du SMP et des nouveaux dispositifs réglementaires.

Conclusion du chapitre 5 : des professionnels partagés entre sphères sociale et économique

Tout au long de ce chapitre, nous avons tenté de dégager les éléments clés de la construction identitaire des conseillers à l'emploi. Nous avons ainsi mis en évidence les spécificités, au sein de l'ensemble des métiers relationnels de service public, de ces « employés aux études

longues » (haut niveau de formation, fréquence des parcours marqués par la précarité) et montré la centralité de ce groupe professionnel dans le secteur en expansion des métiers de l'accompagnement à l'emploi.

Une professionnalité forte

Le questionnement a notamment porté sur le degré de professionnalisation des conseillers, qui est ambivalent. Partageant avec les professions prudentielles un haut niveau de formation, une autonomie de décision et une pratique de délibération éthico-politique, l'activité des conseillers s'avère également conforme au fonctionnement de la *street level bureaucracy* décrite par Lipsky (1980), marquée par le poids de la tutelle politique, la gestion de masse et le manque de ressources, eu égard aux enjeux et à l'ampleur de la mission de lutte contre le chômage de masse, ce qui alimente un déficit de légitimité sociale.

Plus que d'une professionnalisation, on pourra donc parler d'une forte professionnalité des conseillers à l'emploi, dans le sens d'une homogénéité importante des savoirs structurants de l'identité professionnelle. Cette récurrence de certains types de discours sur la formation initiale, sur les outils, sur la représentation globale du métier, la notion d'adaptabilité, l'attachement aux missions de service public (égalité de traitement, régulation du marché, stratégie offensive de conquête du marché des offres d'emploi) tient à plusieurs facteurs.

D'une part, les spécificités du métier en termes de formation : le fait qu'il n'existe pas de titre stabilisé de formation externe et que l'apprentissage du métier se fasse par une formation interne de six mois et un apprentissage sur le tas contribue à forger un mode de socialisation marqué par l'entre-soi et à ancrer durablement les stéréotypes professionnels des nouveaux recrutés, d'autant que ceux-ci proviennent de spécialités et de secteurs professionnels très divers. Ce dispositif de formation initiale est également renforcé par une offre importante de formation continue en interne²⁰¹ qui sont autant d'occasions de rappeler le message de l'institution, ses objectifs, ses missions.

D'autre part, le fait d'appartenir à une institution considérée comme décriée, ainsi que l'exposition aux situations de précarité, contribue à développer la cohésion du groupe professionnel et la recherche d'une culture commune forte.

Stéréotypes et culture professionnelle

²⁰¹ CICA : certificats internes de compétences approfondies, VIAP : validation interne des acquis professionnels

Nous constatons, comme Monjardet (1994) à propos des policiers, la récurrence de certains stéréotypes professionnels partagés par une grande majorité des conseillers interrogés. Ces « traits partagés » (Ibid) sont d'abord fondés sur les rapports entretenus avec le segment professionnel voisin des assistants de services sociaux : ils marquent l'opposition à la sphère du social, dont on a vu qu'elle puisait ses origines dans la partition historique entre placement et assistance (Demazière, 1989). Le deuxième stéréotype professionnel identifié porte sur la double appartenance d'un métier de service public aux sphères du social et de l'économique, qui alimente une rhétorique de la parité entre offre et demande. Nous avons montré en quoi ces stéréotypes fonctionnent, dans les deux cas, comme des rhétoriques professionnelles, visant précisément à protéger la professionnalisation du groupe face à la résurgence incessante du « social » et à l'asymétrie de la sélectivité en faveur du « client » entreprise.

Au-delà de ces stéréotypes professionnels, qui permet de mieux comprendre la hiérarchie morale du travail entre activité centrale et activité périphérique ou « sale boulot » (Hughes, 1996), nous avons identifié les enjeux centraux de la culture professionnelle des conseillers, définie par Monjardet (1994) « non pas comme un catalogue de traits (ou propriétés) partagés (à des degrés divers) par tous les professionnels du même secteur, mais comme un espace public interne, délimité par les (...) enjeux majeurs de la fonction ». Ces enjeux majeurs de la fonction de conseiller sont aussi ceux qui font débat au sein de l'espace commun interne : il s'agit du rapport au tri et à la directivité. Ces deux aspects centraux de la culture professionnelle des conseillers produisent une segmentation des opinions, attitudes et valeurs, car ils réfèrent directement à la dimension éthico-politique des actes professionnels des conseillers, qui sont essentiellement des actes relationnels.

La revue de littérature a permis de montrer la permanence de la question du tri des chômeurs au sein de l'institution car elle est directement connectée à l'enjeu de l'efficacité de l'établissement, dont les modes de fonctionnement et d'évaluation relèvent des normes néo-industrielles. Elle renvoie aussi à une question éthique car elle se heurte à la mission de service public d'égalité de traitement des usagers.

L'autre dimension centrale, la question de la directivité, indirectement liée à la première, réfère à la manière dont les conseillers agissent dans la classification des chômeurs à travers les principes d'ouverture ou de sélection. Elle est aussi ancienne au sein de l'institution, mais sa visibilité a varié au gré des injonctions politiques et des missions principales confiées à l'établissement. Elle renvoie à la construction sociale de l'usager et

aux moyens que se donne l'institution pour l'opérationnaliser. Si accompagner signifie « utiliser les ressources du langage pour mettre le bénéficiaire en action, le faire réfléchir, induire certaines conduites chez le bénéficiaire » (De Saint Georges, 2011), ce qui correspond bien à l'activité des conseillers, la définition de l'accompagnement inclut également le fait que le bénéficiaire « est toujours en position de refuser les offres de sens qui lui sont présentées » (ibid.). Comme on l'a vu dans l'étude de l'évolution de la formation et des recrutements au sein de l'ANPE, l'approche non directive a été peu à peu minorée dans les référentiels de l'activité professionnelle des conseillers.

Cette question déontologique devient centrale dans le contexte des normes d'activation qui ont fortement imprégné les politiques de suivi et d'accompagnement des chômeurs, et d'une rationalisation qui conduit à trier les chômeurs volontaires et involontaires dans la perspective d'un retour rapide à l'emploi.

Chapitre 6. Rationalisation et transformations des normes professionnelles des conseillers à l'emploi à l'épreuve des technologies sociales d'adaptabilité

Résumé

Les normes d'activation constituent à la fois une épreuve et une ressource pour les conseillers à l'emploi. Une épreuve quant à la prégnance des pratiques de reddition, et à l'orientation de leur activité vers les technologies sociales d'adaptabilité qui mobilisent individualisation et coercition, entraînant une précarité subjective plus forte.

Mais elles représentent également une ressource en termes de légitimité sociale, en promouvant un nouveau modèle professionnel.

Dès lors, sont réactualisés les clivages de la culture professionnelle des conseillers autour du tri et de la directivité, renforçant la polarisation entre éthique du placement et éthique de l'accompagnement.

Dans le chapitre précédent, deux éléments structurants de la culture professionnelle des conseillers ont été mis en évidence : le rapport au tri et à la directivité. On se propose, dans ce chapitre, de montrer comment les nouveaux dispositifs inspirés des stratégies d'activation s'articulent avec ces éléments structurants, et dans quelle mesure ceux-ci transforment les logiques professionnelles des conseillers.

I. L'emprise des outils gestionnaires

On étudiera dans cette partie les bouleversements organisationnels sous l'angle de leurs effets sur les recompositions professionnelles. La rationalisation gestionnaire, le souci de limiter les coûts et d'élever le niveau comptable de la productivité, qui accompagnent, comme on l'a vu, le phénomène d'individualisation, ont-ils pour conséquence d'augmenter l'autonomie professionnelle et la professionnalisation des agents des services publics ?

A/ Un nouveau modèle professionnel?

Le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) mis en place en 2006 constitue une étape importante en termes d'orientation des politiques publiques vers une modernisation par

l'usager, qui constitue l'un des éléments du New Public Management (**cf chapitre 4**). Il s'agit officiellement d'apporter un service plus personnalisé, et de rompre avec une politique de guichet, avec pour conséquence une profonde réorganisation interne.

Ce faisant, la mise en place de ce dispositif promeut un nouveau modèle professionnel, à travers l'importance accordée à la satisfaction de l'usager, la spécificité du service public ou la qualité de l'offre de service (Bezes et al, 2011).

Dans les services publics où le New public management a été intégré, Le Bianic (2011) constate ainsi, plutôt qu'une déprofessionnalisation, un phénomène de restratification, alimentée par une nouvelle idéologie managériale du professionnalisme, qui instrumentaliserait certaines dimensions du professionnalisme (autorégulation, possession exclusive d'un domaine d'expertise, confiance du client) pour susciter une adhésion plus forte aux valeurs de la rationalisation gestionnaire.

D'autre part, l'irréductibilité de la complexité de l'activité de service fait que les réformes introduites ne sont jamais univoques. Elles créent notamment des phénomènes de consentement paradoxal (Aballéa, 1998) : la mise en avant de la capacité d'adaptation, d'évaluation, de l'autonomie de jugement fait que le travail gagne en intérêt sur le plan cognitif, avec la recherche de solution adaptée à des cas particuliers, mais présente aussi un risque d'épuisement, puisque les agents doivent également satisfaire à des ratios comptables qui ne prennent pas en compte la qualité de la prestation. L'incertitude inhérente à l'activité de service, le caractère complexe ou concurrentiel du service peut permettre également au groupe professionnel de transformer l'activité managériale à son profit malgré l'intensification de la rationalisation industrielle (Buscatto, 2002).

Dans le cas de l'ANPE, la réduction des délais de prise en charge (réduction à cinq jours entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'Assedic et le premier entretien SMP dans une agence) et des files d'attente (rendez-vous planifiés à l'avance), ainsi que la légitimation d'un droit à l'accompagnement, participe de cette dynamique d'émergence d'un nouveau modèle professionnel.

C'est d'ailleurs l'intérêt qu'accordent les conseillers au nouveau dispositif par rapport au précédent PAP (plan d'accompagnement personnalisé), celui d'apporter un degré de professionnalisation supplémentaire, à travers la notion de référent unique :

« Il y a eu l'époque où on disait aux gens : restez bien enfermés chez vous, surtout ne venez pas à l'agence. Honnêtement, quand c'était le PAP, on voyait la personne, même si elle avait un discours incohérent on n'essayait pas trop de la contrarier, on se disait : c'est pas grave, c'est douloureux pour moi pendant vingt minutes mais la probabilité fera que c'est pas moi qui la recevrai à nouveau Donc voilà, on laissait glisser.

Avec le SMP on sait qu'on va voir la personne tous les mois et on est plus exigeant sur les propos tenus » (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

« Les gens, tu les prenais comme ils venaient, il n'y avait pas d'implication ; tu faisais ton boulot mais il n'y avait pas de lien à construire, à entretenir : tu le voyais une demi-heure, tu donnais les éléments pour les six prochains mois, tu pouvais avoir un certain détachement ». (Conseillère, 34 ans, 2 ans d'ancienneté)

Le SMP marque, du moins de manière théorique, la fin d'une « *relation ciblée, anonyme et ponctuelle* » (Gélot, Nivolle, 2000) qui a longtemps caractérisé le métier de conseiller ANPE et participait de sa composante taylorienne. Il donne la possibilité d'engager une relation suivie avec le demandeur d'emploi, d'avoir davantage prise sur son accompagnement et en ce sens, renforce potentiellement le sentiment d'utilité sociale des conseillers. Le SMP met l'accent sur l'expertise technique du conseiller, tant du côté du demandeur d'emploi (être réactif par rapport aux demandeurs présentant peu de freins à l'emploi, pouvoir faire la preuve d'une expertise sectorielle en lien avec les offres) que vis-à-vis de l'employeur (élargissement de l'offre de service) :

« Le SMP c'est un progrès. J'ai un transporteur qui m'appelle, est-ce que vous avez des chauffeurs ? Oui, je les ai ! Je ne vais pas commencer à chercher à droite et à gauche, là je sais quel CV j'envoie, je sais de qui je parle, et c'est vrai que ça, ça donne du sens ». (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

C'est déjà cette idée de faire évoluer les gens et d'essayer de pouvoir remettre au moins une offre d'emploi à chaque entretien et de pouvoir proposer un service de qualité et de ne pas te retrouver sans offre, etc (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

La personnalisation du service est en ce sens plutôt envisagée comme un facteur d'enrichissement du métier, lorsqu'elle permet de répondre à un besoin. On peut à ce propos parler de consentement paradoxal (Aballéa, 1998) car le changement de posture, en tant que référent unique, induit un coût cognitif plus important pour répondre à des cas particuliers, mais apporte également une satisfaction plus forte en termes d'utilité sociale. Le fait que les conseillers à l'emploi soient garants des parcours des demandeurs d'emploi affectés à leurs portefeuilles limite la frustration, souvent évoquée dans d'autres études (Causse, Roche, 2000) de ne pas accompagner le demandeur jusqu'à son placement :

« Quand on était sur ce travail collectif de traitement de masse, notre rêve c'était de pouvoir suivre les gens individuellement, on disait ce serait le pied si on pouvait suivre les gens individuellement, donc ça c'est un gros enrichissement, et c'est ...Je parlerais même d'aboutissement ! »(Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

Donc c'est déjà cette idée de faire évoluer les gens et d'essayer de pouvoir remettre au moins une offre d'emploi à chaque entretien et de pouvoir proposer un service de qualité et de ne pas te retrouver sans offre, etc (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

« Le SMP, moi, je trouve que c'est bien, parce que ça nous donne un suivi de qualité. La personne n'a pas à raconter dix fois son histoire à dix recruteurs différents et tu peux faire un suivi de qualité avec la personne. Tu la vois avancer dans son parcours professionnel ou dans sa réinsertion professionnelle, donc ça c'est bien ». (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

Un autre aspect de la personnalisation du service qui participe de l'émergence d'un modèle professionnel est le recentrage sur le placement : avec le SMP et la mise en place des parcours, l'accent est mis sur la priorité à l'intermédiation par rapport aux opérations de requalification des chômeurs, par le biais de la formation :

« On s'est vraiment recentré sur le placement, et moi j'y vois une certaine sincérité de l'institution. Le fait de laisser tomber tout l'axe orientation, on peut discuter du fait que c'est opportun ou pas. L'idée c'est de se replacer sur le cœur de métier, je pense qu'il y a sincèrement un objectif professionnel et technique derrière. C'est vraiment de **rendre plus professionnel le travail des agents** ». (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

L'aspect coercitif du SMP, et notamment le caractère obligatoire du rendez-vous, rend également plus opératoire le travail de suivi :

Avant le SMP, on va dire qu'il y en avait un sur deux qui venait pas, aujourd'hui c'est à la marge, les gens qui viennent pas. Même s'il y a encore des jours où effectivement, tu sais pas pourquoi, il y a une personne qui vient. Mais ça commence quand même à être à la marge, et quand ils viennent pas ils s'excusent, surtout. Alors qu'avant... ils attendaient le dernier moment pour venir te voir et dire : mon dieu, qu'est-ce qui m'arrive ?... (Conseiller, 37 ans, 9 ans d'ancienneté)

L'accélération des processus d'intermédiation induits par le SMP concerne aussi les offres, et ce changement est perçu très favorablement par les conseillers dans le souci de renforcer leur crédibilité vis-à-vis des entreprises :

« Une OE, avant quand elle était déposée, il fallait sur Internet attendre le soir. Là, on la saisit, une minute après elle est sur Internet. Donc on peut même avoir des CV dans la journée. Donc je pense que cela nous donne un certain confort qu'on avait pas avant. On est en concurrence avec les boîtes privées de recruteurs, les boîtes d'intérim..., avec tout ça, il faut que nous, on soit quand capable de donner un service de qualité » (Conseillère, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

Pour les mêmes raisons de renforcement de leur légitimité vis-à-vis de leurs publics, dont on a vu qu'elle constituait un point névralgique dans la culture professionnelle des conseillers, la fusion ANPE/Assedic est perçue favorablement :

« Avec Pôle emploi, il devrait y avoir des budgets vraiment dédiés à une action de formation identifiée à un endroit précis, c'est surtout ouvert à tout le monde, pas seulement aux personnes qui sont bénéficiaires des ASSEDIC. Donc ça, c'est peut être assez intéressant » (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Depuis qu'on a fusionné, j'ai réglé quinze à vingt situations de mes gars dans mon portefeuille alors qu'avant j'étais obligé de les renvoyer (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

« Ca nous fait du bien de savoir comment travaillent les autres, faut être clair, déjà même nous, par intérêt perso, pour notre culture personnelle. Et puis c'est bien aussi par rapport au demandeur d'emploi indemnisé, de voir un peu comment est traité son dossier en amont, sans forcément apporter toutes les réponses sur tout – au niveau où on en est aujourd'hui, puisqu'après on sera censé répondre à tout type de questions – mais à aujourd'hui, c'est bien aussi de pouvoir apporter au demandeur d'emploi quelques réponses de premier niveau » (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

En contrepartie d'une professionnalité plus forte, le dispositif confronte les conseillers à une demande sociale également plus prégnante (point sur lequel on reviendra à propos du risque d'enlisement du SMP) que dans le dispositif précédent :

Des fois tu pouvais te dire quand tu les voyais pas : 'Ouais, bon, c'est leur faute, ils viennent pas du tout' (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté)

« Tu leur dis 'on se voit tous les mois, maintenant il faut qu'on trouve une solution' et des fois je serai bien en peine d'en trouver une ». (Conseillère, 37 ans, 1 an d'ancienneté)

B/ L'individualisation rattrapée par la gestion de masse

On a montré dans le chapitre 4 que la montée en puissance de la poussée gestionnaire à partir des années 90 s'est accompagnée d'une forte évolution de tout le dispositif de formation, de recrutement et d'évaluation des conseillers à l'emploi. Si la dimension clinique a été en grande partie amoindrie dès le début des années 90 à l'ANPE, avec la disparition des conseillers professionnels et chargés d'information, les dispositifs mis en place dans les années 2000 visent, à l'instar des psychologues du travail (Le Bianic, 2003), une augmentation des pratiques de reddition et du contrôle à distance, autant d'éléments qui affaiblissent l'émergence du modèle professionnel décrit précédemment.

Outre les indicateurs liés aux offres d'emploi, i.e. la capacité d'une agence à assurer l'ensemble du traitement de l'offre qu'elle a recueillie, jusqu'à sa mise en relation avec des chômeurs qu'elle a inscrits dans un délai donné, l'apparition du dispositif de SMP (**cf chapitre 2**) a généré une batterie d'indicateurs (**cf chapitre 4**), d'ordre essentiellement quantitatif, qui contribuent à une emprise croissante des instruments gestionnaires.

La mise en place du SMP s'inscrit dans le cadre cognitif de la théorie moderne de portefeuille, construite à l'origine dans les universités au cours des années 1960 pour servir d'outil technique d'évaluation des performances financières, comme le rappellent Garcia et Montagne (2011), et progressivement adoptée par les praticiens au cours des années 1970-1980. La réorganisation qui accompagne le SMP condense les différents facteurs potentiels de déqualification décrits précédemment : impératif de concilier des objectifs de

productivité à l'intérieur de la relation individuelle, pratiques de reddition, centralisation de certaines tâches qui entraînent une fragmentation des emplois du temps, déstabilisation du statut avec la fusion ANPE/Assedic.

1. Surcharge des portefeuilles et poids des indicateurs

L'emprise des instruments gestionnaires est d'abord sensible à travers le poids plus important pris par les indicateurs prégnants du SMP, indicateurs de charge concernant la réception, qui orientent massivement l'activité vers l'accueil des chômeurs, au détriment de la relation avec les entreprises. Cette orientation est aussi liée au contexte de la crise de 2008²⁰².

Comme le soulignent Balzani et al (2008), le droit à l'accompagnement que les demandeurs d'emploi ont acquis pose la question des moyens mis au service de ce droit. La conjonction de l'augmentation du chômage et de la surcharge des portefeuilles²⁰³ ouvre une sérieuse brèche dans la légitimité professionnelle qu'apportait à l'origine le SMP. Le sentiment de surcharge s'est accru avec le contexte de réorganisation interne lié à la fusion ANPE/Assedic :

« Passé 100 personnes...Le demandeur redevient un numéro, quelque part. Alors qu'on fait tout ça pour sortir les gens d'une espèce d'anonymat ». (Conseiller, 45 ans, 10 ans d'ancienneté)

« Il y a une charge de travail SMP qui augmente tous les jours, on n'arrive plus à faire face. C'est dû aussi à la fusion, les immersions, les formations nous prennent du temps ». (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Le fait d'amputer une partie de leur activité au profit des tâches de réception, tâches les moins élevées dans la division morale du travail des conseillers (par rapport aux relations avec l'entreprise, au montage de projets transversaux, à la recherche de candidats pour des offres ou à l'animation d'ateliers) remet au premier plan la question problématique de leur utilité sociale. La crainte est alors de voir le métier de conseiller basculer vers la demande, en laissant la relation employeur, plus valorisée, à la sous-traitance :

²⁰² En 2009, le taux de chômage de 9,1%, a connu la plus forte hausse depuis le deuxième semestre 2006, portant le nombre d'inscrits en catégorie A (chômeurs privés de tout emploi) à 2,5 millions, soit une augmentation de 25,6% sur un an. Parallèlement, le nombre d'offres d'emploi enregistrées a diminué de 18% en France métropolitaine entre novembre 2008 et 2009, et de 15% en région Paca (Statistiques d'activité 2009, Pôle Emploi).

²⁰³ Le ratio de 60 demandeurs d'emploi par conseiller préconisé par les directives internes a été rapidement dépassé, ce qui relativise la « personnalisation » des portefeuilles : le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller en France a augmenté pour atteindre 94,4 en 2009 et 110 en 2010 contre 85 fin 2008, en intégrant les conseillers non affectés aux demandeurs d'emploi.

« Le fait de travailler en collectif, ça permettait un service continu à la personne et à l'entreprise. Vous vous rendez compte, les demandeurs d'emploi, ils appellent, ils disent : 'c'est pourvu', mais vous n'avez pas eu l'entreprise au téléphone !... Je me sens responsable de ça, parce qu'on représente le service public de l'emploi et ça c'est pas satisfaisant » (Conseillère, 43 ans, 4 ans d'ancienneté)

« Moi je tiens à conserver la relation entreprise. Ça fait partie de notre métier de base, comment placer les demandeurs d'emploi si nous-mêmes on ne connaît pas nos entreprises ? Il ne faudrait pas qu'on soit écrasés par le volet DE. Le risque c'est qu'on néglige un volet entier, et que si on ne peut plus s'en occuper, on nous reproche de ne pas tenir nos objectifs pour pouvoir mieux les sous-traiter. Le champ employeur, c'est très valorisant » (Conseillère, 35 ans, 1 an d'ancienneté)

D'autre part, le SMP a diminué le flux physique de personnes sollicitant un entretien mais n'a pas mis fin à la régulation du flux par les contraintes économiques de l'institution, réduisant les aspects relationnels au profit de dimensions plus fonctionnelles (Mazade, 2008). Les indicateurs prégnants qui accompagnent le SMP sont calés sur les flux d'entrées et de sorties, avec pour corollaire la rationalisation des temps d'entretien. On passe de l'accompagnement au projet au suivi d'actions, avec la double conséquence d'une injonction au retour rapide à l'emploi (qu'est-ce qui est mis en œuvre pour trouver rapidement un emploi) et d'une forme de déqualification :

« J'ai été en binôme avec des collègues et j'ai été frappée par l'appauvrissement de la qualité des entretiens, il y a une perte de compétences dans l'analyse de postes ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté)

« Là, officiellement, on a 10 mn d'entretien par personne, avant c'était 1/2 heure ». (Conseillère, 43 ans, 4 ans d'ancienneté)

« Y'a plein de choses sur lesquelles tu es obligé de revenir, de retravailler avec eux. Sauf qu'on n'a pas de ce temps-là » (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

Avec la montée en charge des portefeuilles, et pour satisfaire aux critères d'échéance fixés par les indicateurs, les conseillers mettent en place des stratégies de contournement, comme on les a vues à l'œuvre à propos des offres d'emploi ; le suivi n'est plus physique mais téléphonique, quand il n'est pas totalement fabriqué.

Si l'affichage du SMP portait sur le droit à l'accompagnement, les indicateurs d'évaluation de l'activité sont aussi devenus plus prégnants, avec par exemple la comptabilisation d'actes obligatoires durant l'entretien, comme la transmission d'offres d'emploi quel que soit le profil du chômeur :

« Le problème avec le SMP, c'est que les indicateurs sont essentiellement d'ordre statistique : par exemple, j'ai fait 50 mises en relation, mais si il n'a pas trouvé du travail, est-ce que j'ai fait du bon travail ? » (Conseillère, 43 ans, 4 ans d'ancienneté)

« A l'origine, on fait un boulot axé sur l'humain, où tout n'est pas quantifiable, maintenant on est sur les objectifs de sortie, on tend vers l'évaluation (...) On privilégie tout ce qui est repérable en terme de chiffres. Par exemple, passer les offres en revue dans l'entretien, ça doit être systématique, parce que tu gardes un trace de la mise en relation,

même pour quelqu'un qui est super équipé : c'est ridicule. Personne n'est dupe, personne ne vise l'efficacité » (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Ils sont en train de recruter des animateurs d'équipe externes, et leur boulot c'est de nous embêter avec les chiffres ; ils font peser la pression du chiffre et vont te reprocher de ne pas avoir assez prescrit d'ateliers, parce que ça sort dans les chiffres. Ils ne tiennent pas compte de tout un travail qui ne se voit pas : tu envoies quelqu'un en a bilan de compétence, au bout de deux mois ou trois, il n'y a rien, mais après il se passe quelque chose, c'est du travail pour après ». (Conseillère, 34 ans, 2 ans d'ancienneté)

A l'inverse, la part la plus valorisée de l'activité dédiée aux demandeurs, le choix qualitatif ciblé de candidatures en fonction des offres, apparaît d'autant plus congrue avec le contexte de surcharge des portefeuilles :

Si j'ai une offre d'emploi de maçon, et que dans mon portefeuille j'ai un maçon, je vais penser à mon maçon. Mais là aujourd'hui j'en ai 125. Pas que des maçons heureusement d'ailleurs. Mais je les ai pas tous en tête. Donc il faudrait que j'aie le temps d'aller chercher dans mon portefeuille. (Conseillère, 52 ans, 28 ans d'ancienneté)

2. L'introduction de la gestion individualisée par objectifs

Outre la prégnance d'indicateurs orientés vers une gestion mécanique de la mise en relation entre offre et demande, l'autre changement qui a accompagné la mise en place du SMP est l'introduction de la gestion individualisée par objectifs.

Avec le SMP, l'organisation s'est transformée dans le sens d'une plus grande autonomisation des conseillers, liée à la gestion des portefeuilles individuels, alors qu'auparavant, ils évoluaient au rythme d'un planning bicolore, en alternance entre la zone d'accueil au public et la zone de traitement des offres d'emploi. Pour autant, cette autonomisation n'est pas vécue comme un facteur d'enrichissement, puisque les plages dites autonomes doivent servir à incrémenter les dossiers, saisir les entretiens, veiller au respect des échéances de suivi, traiter les offres d'emploi entrantes. L'autonomisation apparaît donc comme une « liberté surveillée » synonyme d'évaluation sur les nouvelles tâches générées par le SMP et confiées aux conseillers :

« J'ai une marge de manœuvre, mais des comptes à rendre aussi. Tous les trois mois, on est quand même en entretien professionnel avec notre AEP, qui va prendre les chiffres, regarder un peu ce que tu as fait. Donc c'est une liberté surveillée. Les points de contrôle portent sur le nombre de personnes que j'ai remises sur le marché, envoyées en accompagnement, le nombre d'offres satisfaites par des mises en relation positives, ou des offres en cours ». (Conseillère, 48 ans, 1 an d'ancienneté)

La gestion individualisée des portefeuilles entraîne un alourdissement des pratiques de reddition, pratiques administratives portant en l'occurrence sur la gestion des convocations des demandeurs d'emploi et de leurs dossiers de formation :

« Les tâches administratives qui ont augmenté, ce sont les convocations pour les demandeurs d'emploi, et côté employeurs, les mesures pour l'emploi : la saisie des CERFA, les rendez-vous employeurs, auparavant c'était le Pôle appui qui gérait, là on fait la négociation des rendez-vous cerfa et la gestion administrative ». (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Il y a une grosse contrainte personnelle, c'est en terme de gestion de la liste et d'absence à rendez-vous, à convocation. Auparavant, tout ce qui était gestion de la liste, c'était traité par le Pôle appui, alors que maintenant c'est le conseiller qui est responsable de tout le traitement des excuses et absences des demandeurs d'emploi de son portefeuille ». (Conseillère, 35 ans, 1 an d'ancienneté)

La gestion individualisée des portefeuilles engendre également un sentiment d'isolement et une *précarité subjective* (Linhart, 2009) accrue par la « norme d'idéal » (Dujarier, 2006) que prescrivent les indicateurs prégnants. Elle met en partie fin à l'entraide, qui permettait de gérer la pression du flux en répartissant de manière collective et autonome la charge de travail, et qui constituait également un espace d'échanges de pratiques :

« Moi je vois plus personne. Le temps qui est dédié au collectif est infime. Avant, t'étais soit au public, soit en ZT (zone de traitement des offres), et là on était tous ensemble. Ça te permettait d'échanger et de travailler même beaucoup plus vite. L'individualisation des tâches, moi je pense qu'elle a alourdi les pratiques et agrandi la distance entre les conseillers ». (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Avant le SMP on avait des échanges de pratiques ou alors il y avait des temps répertoriés d'échanges de pratiques. Ça a disparu avec le SMP » (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

« Il y avait des valeurs humaines qui sous-tendaient ce métier, il y avait tout un partage d'expériences, de pratiques qui est en train de disparaître. Maintenant, on est sur l'échange de pratiques sur les objectifs, c'est très biaisé » (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté)

La nouvelle organisation inspirée des principes de gestion par objectifs, accroît également les phénomènes de concurrence sur le recueil et les mises en relation des offres d'emploi :

« Avant, on travaillait sur le collectif, l'équipe professionnelle suivait toutes les offres. Maintenant, tu as ton secteur, tes offres, tes demandeurs ». (Conseillère, 43 ans, 4 ans d'ancienneté)

« En zone technique, qui est primordiale parce qu'on réceptionne les offres, il y a des dérives parce que ce qui rend service aux collègues me rend plus forcément service. Des fois, lors d'un contact téléphonique employeur, il suffisait peut-être de répondre à la question mais puisqu'il a demandé son interlocuteur, on ne va pas chercher plus loin » (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Avant, on travaillait plus en équipe, il y avait plus une réalisation collective des tâches. Tandis que maintenant, chacun a son portefeuille de demandeurs d'emploi et chacun gère à sa façon son portefeuille. En terme d'égalité de traitement, ce n'est pas la même chose ». (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

3. La centralisation des activités en lien avec l'accueil et la formation des chômeurs

La rationalisation de l'accompagnement comporte un double enjeu : transformer l'accompagnement, qui met l'individu au cœur du processus, en suivi d'actions que l'individu doit réaliser, et introduire dans le suivi des normes de productivité. Du point de vue de la relation avec le public, accompagnement et suivi donnent lieu à deux types de postures bien différenciées : « faire avec » dans le cadre de l'accompagnement, « faire faire » dans le cadre du suivi (Balzani et al, 2008). Dans un premier cas, l'individu est davantage acteur de son projet, tandis que dans le deuxième, il est soumis à des injonctions institutionnelles plus affirmées.

Du point de vue des normes de productivité, l'une des conséquences de cette rationalisation est la limitation très forte des activités liées à l'accompagnement que menaient les conseillers à travers l'animation d'ateliers, dans lesquels dominait le registre expert du conseil. D'où un constat de déqualification sur cet aspect de leur activité professionnelle :

« Notre champ d'intervention s'est réduit. Par rapport à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, je pouvais mettre en place des choses pour la recherche d'emploi : par rapport au marché caché, je pouvais décider avec mon demandeur d'emploi de faire une série de candidatures spontanées, ciblées sur telle ou telle entreprise. Alors que maintenant, dans le cadre du SMP, si tu sens que quelque chose pourrait être bien pour le demandeur d'emploi, il faut que tu l'envoies sur un accompagnement sous-traité, car concrètement, tu n'as pas le temps de le faire en suivi mensuel ». (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

« On te dit mais rien ne t'empêche, toi avec ton SMP, d'organiser des ateliers. Rien ne t'empêche, ce sont tes 200 DE éventuellement qui t'en empêchent ». (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

« Je fais de la surface, je fais de l'urgence, je vais plus au fond des choses. Habituellement, je suivais le DE jusqu'à ce qu'il soit en poste, lorsqu'il était en poste, je continuais encore à le suivre, ça c'est fini. Maintenant, je reçois un contrat de travail, bon ben super, je le rentre vite dans le dossier et ça recule l'échéance et voilà. J'ai l'impression de moins bien faire mon métier. (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

« Avant c'était important pour moi de pouvoir aussi faire de l'orientation avec les gens, et pouvoir faire de l'aide à l'élaboration de projet et c'est quelque chose qui me tenait à cœur. Ca on a complètement abandonné (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté)

La rationalisation du suivi s'intègre dans des organisations nouvelles, qui centralisent certains types de tâches, avec une visée d'homogénéisation des pratiques. C'est le cas des plate-formes téléphoniques mises en place au moment du SMP, dont sont dotées chacune des agences et où les conseillers interviennent à tour de rôle, ainsi que d'un logiciel destiné à gérer les orientations vers les prestataires de l'accompagnement des chômeurs.

La perception est ambivalente vis-à-vis de ces dispositifs qui centralisent une partie des tâches jusque-là dévolues aux conseillers : ils apportent davantage de technicité et libèrent du temps pour le suivi d'offres ou le travail sur les portefeuilles, mais tendraient à réduire également leur marge de manœuvre considérée comme un facteur-clé d'efficacité, d'autant

que les leviers traditionnels (dispositifs de formation, d'insertion) ont diminué dans la période transitoire entre l'ancien statut et la mise en place de la fusion ANPE/ASSEDIC.

Le logiciel qui centralise le traitement des prestations est aussi perçu majoritairement comme portant atteinte à l'autonomie des conseillers, et participe d'une néo-taylorisation, qui emprunte à la gestion de masse et constitue un outil d'homogénéisation des pratiques :

« Depuis qu'on a « RDVA prestations », on a aucune visibilité sur ce qui se fait et on n'a plus la main sur le prestataire. C'est un rapport humain. La commande que tu passes, elle n'est pas stéréotypée. Moi ça me gêne, et travailler à la chaîne, ça me gêne encore plus avec l'être humain. Ça me gêne profondément » (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

« Je trouve ça pratique, forcément, ça nous fait gagner du temps. Maintenant, le problème qu'il y a, c'est que avant on avait la possibilité de choisir des organismes et de choisir par rapport à une qualité d'organisme aussi » (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Au total, on note une augmentation des outils orientés vers les indicateurs prégnants (délais de réception, indicateurs de stock de demandeurs d'emploi à recevoir, cadencement des entretiens, taux d'envois en prestation, taux d'offres satisfaites, taux de mises en relation) liés à des normes industrielles, et conçus pour permettre une évaluation de l'activité sur les portefeuilles.

En revanche, les outils portant sur la dimension plus relationnelle, sont pour la plupart optionnels et de fait peu utilisés par les conseillers²⁰⁴. C'est le cas du guide des bonnes pratiques (BPP, Bonnes pratiques placement), des logiciels SDR (Système de Rapprochement) ou MMT (Mon marché du travail), qui sont tous les deux des outils issus des stratégies d'activation (**cf chapitre 4**). Cette tendance à l'outillage orientée vers un mode spécifique de relation avec le demandeur d'emploi, marque, comme on l'a vu dans le chapitre 4, un changement important de posture pour le conseiller, reconnu par la direction de l'ANPE, comme l'énonce un cadre de la formation : « *Aujourd'hui, il y a une tendance de l'institution à outiller le conseiller pour l'aider à mobiliser un questionnement et une boîte à outils. Alors que ce qui a dominé à l'agence pendant longtemps, c'était la théorie de l'entretien non-directif de Palo Alto* » (Entretien réalisé en 2009).

C/ La fusion et la concurrence d'un autre modèle professionnel

²⁰⁴ Par manque de temps mais aussi par manque de fiabilité de certains outils comme MMT, dont les données ne sont pas systématiquement actualisées.

Avec toutes les incertitudes qu'elle entraîne sur le plan du bouleversement statutaire, les transformations des référentiels d'activité entre intermédiation et indemnisation, les réorganisations internes de fusion des sites, la fusion Assedic/ANPE a donné lieu à une intense rhétorique de différenciation professionnelle de la part des salariés des deux filières.

Ainsi, les conseillers ANPE ont dans l'ensemble développé une survalorisation de certains aspects de leur métier dont on a vu qu'ils étaient en fait plutôt minimisés dans la hiérarchie morale des tâches. L'Assedic est présentée comme incarnant une culture juridique et bureaucratique, à laquelle beaucoup de conseillers interrogés opposent la culture relationnelle et polyvalente pour l'ANPE, avec des logiques d'autonomisation au sein d'un service public traitant l'ensemble des populations touchées par le chômage. La mise en cause de la fusion est donc liée à sa visée gestionnaire.

Plusieurs items mettent l'accent sur un traitement plus mécanique des chômeurs de la part des conseillers Assedic, évacuant la dimension relationnelle et valorisant essentiellement les indicateurs statistiques :

« Je risque de plus avoir la main sur ce volet humain et j'ai peur que le boulot de conseiller se déshumanise. C'est ma crainte avec le traitement Assedic qui est un traitement décalé. C'est d'une lourdeur administrative incommensurable. Par exemple ils ont une boîte agence qui reçoit des mails, le mail est traité par le conseiller qui est là en activité. Il ne répond pas directement à la personne, il envoie le mail au service adéquat ». (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

« La dernière fois j'étais en SMP, il y a un collègue (ex assedic) qui était en observation avec moi et il me voyait parler avec les gens, en leur expliquant que des fois ça vient pas d'eux, il y a une crise, je leur fais pas de leçon de morale, et puis il y avait une offre que je n'ai pas donné à une personne en particulier parce que certains éléments me gênaient. Et quand la personne est partie il m'a dit : moi je lui aurais pas laissé le choix, ça aurait été ça et point barre. C'est dur à entendre » (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

J'ai assisté à une conversation qui m'a atterrée, une fille (agent ex assedic) qui se glorifiait d'arriver à faire ses entretiens – parce qu'elle appelait ça entretiens – en moins de 17 minutes. Alors sa méthode c'était : tu les fais asseoir, tu les regardes pas, tu leur poses pas de questions, tu enregistres leurs documents et tu leur dis au revoir. Moi j'étais outrée parce que quand quelqu'un vient de passer 25 ans dans une entreprise, vient d'être licencié et se retrouve en face d'un agent de l'Etat, même si l'ex-Assedic c'est de droit privé, pour le commun des mortels c'est l'Etat, et qui se retrouve en face d'un poinçonneur de la RATP ... On fait semblant de pas entendre pour arriver à tenir son chrono parce qu'on a ses petits objectifs de gestion du temps et des indicateurs qui sont complètement en dehors de la préoccupation de la personne (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté)

Pour ces mêmes raisons, certains conseillers sont au contraire favorables à l'adoption d'un discours plus technique :

« Ma déception de ma représentation du métier de conseiller, fait qu'aujourd'hui, je me dis, ben, au moins si je fais un truc cadré, je ne me ferai plus des nœuds au cerveau. Parce que j'ai tendance à trop m'investir, à trop donner de moi-même. Au moins là c'est blanc ou c'est noir » (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

Toujours dans cette dynamique de segmentation professionnelle, le fait de pouvoir délivrer des informations supplémentaires sur l'indemnisation est considéré, pour la majorité des conseillers interrogés, comme un élément d'enrichissement de leur professionnalité, mais, pour certains, les informations dites de premier niveau étaient déjà exploitées de leur propre initiative. De même, sur les contours de l'activité de conseiller personnel, qui étaient encore soumis à de nombreuses surinterprétations du fait du manque d'information, on constate la même ambivalence que vis-à-vis du SMP : certains, les moins nombreux, estimant que la fusion constitue l'opportunité d'occuper une position centrale dans les processus de négociation et de décision :

« Aujourd'hui, si je négocie une formation avec la personne, j'ai quand même toujours 5 %, 10 % de doute, de me dire : mon dossier ne va pas passer financièrement. Alors qu'on aura tout fait, on aura bien validé le projet avec la personne, on se sera tous les deux investis dans cette mise en œuvre, et au moment où, là je redeviens agent administratif, je remplis les papiers et je transmets au service d'à côté, il me dit : ben non, je paye pas. Là je saurai ». (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour d'autres, la fusion entraînerait une dilution de leur cœur de métier, l'assimilation d'un aspect comptable étant a priori considéré comme une difficulté (toutefois surmontable eu égard à une culture professionnelle marquée par l'adaptabilité aux changements).

Mais la difficulté majeure porte sur la dimension de contrôle promue par l'activité du conseiller personnel gérant à la fois l'indemnisation et le placement²⁰⁵. Les items relatifs aux projections sur l'activité du conseiller personnel sont révélateurs des limites que se fixent une part importante de conseillers en termes d'éthique professionnelle, limites circonscrites par la relation à l'argent, et par la différence entre admonestation et suspension des revenus :

Nous on gère des gens qui ne viennent pas à des convocations, qui oublient de pointer, qui ne viennent pas en formation, ce n'est pas la même chose (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

Moi là où j'émet des réserves, c'est le *pouvoir* que va prendre le conseiller unique en ayant la main à la fois sur le parcours du demandeur et sur l'indemnisation. C'est pas sain (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Ce qui va me gêner dans le volet Indemnisation, c'est le *pouvoir* que tu vas avoir dessus, en terme de contrôle de la recherche. Dans le domaine de la recherche d'emploi, si le gars j'estime qu'il est pas en recherche suffisante et que j'estime le sanctionner, ok je le sanctionne. Mais pour moi je le sanctionne sur la recherche d'emploi, donc je lui coupe pas moi-même l'argent, tu vois ce que je veux dire ? Même si derrière après c'est nous effectivement qui avons la main dessus parce que sur la liste, et même si le gars il est radié, ben c'est nous qui allons le radier... (Conseiller, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

II. Le tri et la relégation entre rationalisation et précarité subjective

²⁰⁵ Qui a été en grande partie abandonnée, avec la réaffirmation en 2010 de deux filières bien distinctes

Avec la mise en place du SMP, la rationalisation de l'organisation générale de travail s'est accompagnée d'une rationalisation du tri (cf **chapitre 4**). On a vu dans les études précédentes (Demazière, 1992, Benarrosh, 2006) que le tri des inemployables était un enjeu constant du fonctionnement du Service public de l'emploi. Avec la prégnance des normes d'activation promues par l'Unedic et d'une logique d'accélération du placement sur les offres disponibles, le tri devient une pratique plus encadrée, formalisée, avec la mise en place des « parcours personnalisés d'accès à l'emploi ²⁰⁶» (PPAE).

L'inscription comme demandeur d'emploi donne lieu à un diagnostic d'employabilité établi par le conseiller, appelée « distance à l'emploi » dans le jargon professionnel. La « distance à l'emploi » est officiellement définie par trois critères²⁰⁷ : l'adéquation du métier avec le marché local de l'emploi, l'existence de « freins » liés à la situation personnelle, la capacité du demandeur d'emploi à effectuer une recherche « active et autonome ».

La nouveauté par rapport aux dispositifs précédents réside dans un double tri, puisque ce diagnostic des agents ANPE est précédé par le profilage statistique de l'Assedic : une modélisation issue d'un « *calcul de risques statistiques* » consistant en un positionnement du chômeur sur un parcours en fonction de son risque de chômage de longue durée et de la « composante emploi », suivant que le chômeur vise ou non un métier en tension²⁰⁸. Cette rationalisation du tri individualisé s'inscrit dans une nouvelle forme de gouvernementalité (Foucault, 2001, tome IV) basée sur l'approche actuarielle, qui prend en compte des catégories précises d'une population donnée à partir de caractéristiques individuelles, sur la base des risques qu'elle présente, le risque étant défini autant par les caractéristiques individuelles que par la théorie reposant sur la rationalité utilitaire de l'acteur social (Mary, 2001, Milburn, 2004). Avec le SMP, les conseillers à l'emploi voient renforcé leur rôle d'élément clé d'un dispositif de contrôle de l'employabilité.

Rationalisation de l'objectif, dévolution des moyens

²⁰⁶ Détails dans le chapitre 4. Il s'agit des parcours « actifs » pour les chômeurs jugés employables (présentant une faible distance à l'emploi), « accompagnés » pour les chômeurs jugés peu ou pas employables (présentant une forte distance à l'emploi), et parcours pour les chômeurs créateurs d'entreprise. Chacun de ces parcours est doté d'objectifs et de temporalités spécifiques.

²⁰⁷ En fait, comme l'ont montré les études antérieures (Benarrosh, 2006), ces critères mobilisent aussi bien des catégories administratives contenues dans le dossier (expérience professionnelle, CV, compte rendu des démarches effectuées) que subjectives (comportement).

²⁰⁸ Métiers où les postes où le nombre d'offres est supérieur au nombre de demandeurs. Il s'agit par ordre décroissant des secteurs du bâtiment, hôtellerie-restauration, transports, industrie de process, commerce, propreté, services à la personne (DIRECCTE, novembre 2010)

La formalisation d'une logique de sélection et de tri individualisé accentue le questionnement autour du sort qui doit être fait aux chômeurs jugés inemployables.

Cette logique de sélection s'est en effet accompagnée, avec les normes d'activation, d'une injonction à l'inscription comme demandeurs d'emploi des catégories-cibles des politiques publiques de l'emploi, principalement les allocataires de minima sociaux, mais aussi les seniors²⁰⁹. Si on a pu dire auparavant que « *le traitement proposé aux demandeurs d'emploi jugés inemployables consiste bien souvent à ne rien leur proposer en matière d'emploi ou même de stages* » (Houzel et al, 2000), le SMP fait réapparaître les « invisibilisés », en mettant en œuvre l'inscription obligatoire et l'envoi de ces populations vers des prestations d'accompagnement, ce qui répond en partie à la mission de service public. Mais la définition de l'employabilité donnant en creux les critères de l'inemployabilité, le SMP renforce d'autant la sélection négative que cette population a fortement augmenté (cf chapitre 1).

La rationalisation du tri fait du SMP un suivi à plusieurs vitesses : la mise en parcours suppose de sélectionner les demandeurs d'emploi les moins employables et de les envoyer en sous-traitance auprès de prestataires spécialisés, pour pouvoir concentrer une grande partie des efforts et des ressources de l'institution sur les demandeurs qui ne présentent pas de freins majeurs au rapprochement offres/demandes, et être très réactif sur ceux qui n'en présentent pas du tout. De ce point de vue, le SMP paraît donc conçu avant tout pour opérer un tri plus sélectif entre employables et inemployables sur une population élargie :

Les parcours je pense que c'est plus lisible pour nous. Ben, ça permet de faire des choses systématiques. On peut très bien prendre son portefeuille, se dire : tous les « ACO » (Parcours accompagnés : profilage statistique : chômeurs codifiés comme susceptibles d'être envoyés en accompagnement) finalement je vais les envoyer en accompagnement, tous les ACO par exemple qui sont inscrits depuis plus de tant de temps, je vais les envoyer en accompagnement, et on recentre nos recherches sur les « ACT » (Parcours actif : profilage statistique : chômeurs codifiés comme susceptibles d'être inscrit sur un parcours actif) donc c'est là-dessus qu'on doit faire essentiellement des recherches d'offres et qu'on doit recevoir le plus, le plus régulièrement, ça permet de prioriser nos actions, d'organiser notre action de façon un peu plus efficace (Conseillère, 28 ans, 3 ans d'ancienneté)

Bien que le profilage statistique de l'Assedic ait pour objectif d'équiper, d'orienter le diagnostic du conseiller, la responsabilité de la désignation du parcours incombe de fait au conseiller. Si la mise en parcours est obligatoire, la question des critères du tri reste en partie une affaire d'éthique personnelle. Le tri est ainsi articulé à une gestion individualisée et dans ce cadre, on assiste à une importation des outils de l'assistance appliquée à la logique psycho-technique de l'employabilité.

²⁰⁹ Relèvement de l'âge donnant droit à la dispense de recherche d'emploi en 2008

A l'instar de la gestion par objectifs qui caractérise la mise en place des portefeuilles individuels, c'est d'une certaine façon une logique de dévolution qui se trouve ainsi réactualisée (Martuccelli, 2004), en laissant les *street level bureaucrats* gérer les contradictions des politiques publiques de l'emploi et atteindre comme ils le peuvent la performance fixée (Dubois, 2012). Comme le soulignent Garcia et Montagne (2011), la contradiction entre rationalisation et dévolution n'est qu'apparente, car la tension entre une organisation procédurale du travail et une finalité substantielle que le dispositif d'évaluation assigne et même contraint d'obtenir, est une caractéristique commune à de nombreuses configurations. Ainsi seraient conjuguées l'injonction de singularisation et la mise en conformité des comportements.

Le retour des « invisibilisés »

Les chômeurs étiquetés comme peu employables ou inemployables - chômeurs de longue durée encore indemnisés par l'assurance chômage, seniors, jeunes, allocataires de minima sociaux- qui avaient fait dans les périodes précédentes l'objet d'envois en stages rémunérés ou de renégociations identitaires (Demazière, 1992), ou encore d'une invisibilisation (Benarrosh, 2000, 2006) par le biais de désinscriptions ou de non-accès aux offres d'emploi, se trouvent mobilisés par le nouveau dispositif de SMP, qui prévoit le suivi mensuel de tous les chômeurs inscrits, et notamment des allocataires des minima sociaux.

Contrairement aux dispositifs précédents, la logique des parcours ne permet pas, du moins en théorie, la mise en attente des personnes suivies dans le cadre du SMP, elles doivent désormais faire l'objet d'une catégorisation plus formelle : soit identifiées comme recherchant activement un travail, soit ayant un « frein » à l'emploi entrant dans le champ des techniques de recherche d'emploi (envoi en accompagnement court, formation), soit identifiées comme ayant des problèmes sociaux en dehors de la sphère de l'emploi (envoi en accompagnement social). Ce dispositif contraint donc à un travail de tri plus formalisé et à des rotations plus rapides, car chaque parcours fait l'objet d'une durée limitée de 3 à 6 mois, et d'indicateurs évaluant les sorties en fonction de ces durées. Dès lors, comment s'effectue le travail de tri avec des règles plus contraignantes ? L'autre question est la définition même des « inemployables » : l'injonction à la segmentation réactualise l'interrogation sur l'imputabilité du chômage et la partition entre chômage volontaire et involontaire.

A/ Naturalisation du chômage et jugements différenciés des "inemployables"

Les modes de classement entre personnes « employables » et « inemployables » obéissent à des systèmes de causalité fondés sur des critères professionnels et gestionnaires, empruntant pour partie aux normes de l'activation. Les postulats du cadre théorique de l'activation sont mobilisés, à des degrés variables mais avec des occurrences importantes, par les conseillers, dans une approche renouvelée du chômage volontaire, postulant un manque d'adaptabilité²¹⁰ du chômeur aux conditions fixées par les recruteurs.

1. Naturalisation du chômage et jugements préfiguratifs de sélectivité du marché

A travers les différenciations opérées entre employables et inemployables, beaucoup de conseillers intègrent dans leurs discours des normes d'employabilité plutôt proches de celles définies en creux par le profilage, classant parmi les employables assujettis au « parcours actif », les personnes « directement employables » et celles pouvant être requalifiées par la mobilisation d'outils adéquats :

Les gens **directement employables**, qui n'ont pas de freins, de toute manière, ne rentrent pas dans le suivi mensuel... ..Eh oui, **tu les vois pas, ceux-là**...(Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté)

Celui qui te dit : 'j'ai travaillé mon réseau, je me suis inscrit dans les agences d'intérim, j'ai fait des candidatures spontanées', et ben tu dis : celui-là je ne vais pas le voir longtemps. Il est là parce que là tout de suite, le marché n'est peut-être pas porteur, mais je ne vais pas le voir pendant des années, parce qu'il se bouge, et puis parce que s'il voit que ça marche pas, il va faire autre chose (Conseillère, 56 ans, 12 ans d'ancienneté)

J'ai pas mal de sorties assez rapides pour les personnes qui ont juste besoin de retravailler leurs outils ou d'avoir deux, trois conseils...(Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Ceux qui restent entre six mois et un an, c'est un temps raisonnable, ils font leurs démarches, ils rentrent ils sortent, donc ceux-là, en leur mettant un coup de pouce, en les proposant, etc...on arrive à les sortir (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté)

Ce faisant, ces conseillers accréditent l'idée, renforcée par le dispositif de segmentation, que le chômage est principalement imputable à la personne elle-même et à ses éventuelles carences, en minimisant les causes extrinsèques :

²¹⁰ Ou acceptabilité, i.e. la capacité à accepter ou à s'adapter aux normes d'emploi existantes, l'ensemble de ces actions étant, rappelons-le, soumise au régime déclaratif

Il va y avoir, sur des métiers très qualifiés, des personnes qui ont décroché tout simplement du marché du travail et qui seront sur leur bon code métier mais qu'on va **revoir parce qu'il y a d'autres problématiques** que l'emploi. (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour moi, les ARE (chômeurs indemnisés par l'Assedic) ils **sont capables de travailler** donc c'est des gens qui travailleront, **ils restent pas longtemps**, ceux-là... (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté)

Quand je les garde longtemps, c'est qu'il y a un **souci personnel** à régler... et je pense que mes collègues, c'est pareil... les personnes qu'on garde longtemps, c'est des personnes dont on se dit au bout d'un moment : est-ce qu'on peut les placer ?... (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Il est en effet frappant de constater que pour la plupart des conseillers, le chômage qu'ils rencontrent dans leurs pratiques professionnelles est lié en grande partie aux caractéristiques des chômeurs reçus, alors qu'on aurait pu s'attendre, après la crise de 2008, à un nombre d'items plus important faisant référence à des facteurs extrinsèques : la diminution des offres d'emplois, la baisse des salaires, la proportion plus forte de contrats précaires. Ces items sont en fait beaucoup moins nombreux que la conviction affichée par une majorité de conseillers²¹¹ que les causes du chômage résident principalement dans la recrutabilité des chômeurs eux-mêmes et leurs aptitudes. La recrutabilité renvoie notamment à une flexibilité accrue (i.e. une adaptabilité aux normes d'emploi dominantes), quel que soit le secteur d'activité, en tension ou non, même si le phénomène est majoré pour les secteurs enregistrant des offres non pourvues.

Au-delà de l'instrumentation professionnelle de ce type de causalité (attribuer le chômage à des causes individuelles permet de se dédouaner de la relative faiblesse de leur action, comme on l'a vu dans les chapitres précédents), cette tendance explicative forte, tendant à faire un lien mécanique entre la durée du chômage et les caractéristiques du chômeur, s'explique selon nous par plusieurs facteurs. D'une part, le volontarisme institutionnel, faisant de la victoire sur le chômage une « marque de fabrique » de la formation et de la socialisation des conseillers, que ce soit à travers son action contre-sélective pour les chômeurs peu employables, ou dans sa conquête du marché des offres d'emploi. La tâche des conseillers est donc de détecter ces « freins » et de tenter d'y remédier.

Le second facteur de la prédominance de ce schéma explicatif est lié aux types de contrats qui alimentent les sorties de la liste des chômeurs : pour les conseillers, la norme de l'emploi telle qu'ils la définissent ne fait pas référence au CDI à temps plein, mais aux contrats précaires pour des emplois d'exécution peu ou pas qualifiés, auxquels les inemployables n'ont pas ou peu accès. Dès lors, le fait d'être employable, i.e. de ne pas « rester

²¹¹ On peut penser que cette conviction est en partie formelle, du fait du manque de légitimité qu'on a identifié dans le chapitre précédent. On interrogera ce point dans les chapitres consacrés à l'observation des interactions.

longtemps » dans les portefeuilles, est corrélé à une forte rotation des sorties sur des emplois précaires ou des emplois à temps partiels, au terme desquels les personnes à nouveau au chômage ne retrouvent pas toujours le même référent lorsqu'elles se ré-inscrivent, ou ne sont en tout cas pas comptabilisées comme chômeurs de longue durée dans les statistiques internes. Un troisième facteur de cette tendance à rabattre les causes du chômage vers le chômeur lui-même réside précisément dans la prégnance du courant théorique de l'activation : la similarité des arguments invoqués tient au fait que ce courant alimente les politiques publiques de l'emploi et en inspire les principaux outils. Ainsi, les outils de segmentation nouvellement créés constituent à la fois des outils d'homogénéisation des pratiques, mais aussi des « artefacts cognitifs »²¹² confortant un certain type de perception de l'inemployabilité et des causes du chômage.

Plusieurs items indiquent aussi, comme on l'a identifié dans le chapitre 5, la manière dont les conseillers relaient et anticipent la sélectivité des employeurs, qu'on peut définir comme des discours préfiguratifs (De Saint Georges, 2011), anticipations sur les chances de retour à l'emploi ou les risques d'inemployabilité :

L'aptitude à travailler dans leur ancien emploi, pour tous les gens qui ont fait des métiers de force, etc...arrivés à un certain âge, ou **ils ne sont plus crédibles** ou ils ne peuvent plus le faire...la reconversion peut être très difficile...Mais bon, ils en sont conscients (Conseiller, 39 ans, 7 ans d'ancienneté)

On peut rien pour un maçon qui a 52 ans. Ce maçon personne le veut. Dans le bâtiment, c'est ça. (Conseillère, 42 ans, 28 ans d'ancienneté)

Le régime économique qu'on pourrait qualifier de « régime domestique de l'entreprise » (Ferrerias, 2007) correspond à la naturalisation de la rationalité des employeurs, alors que plusieurs études ont montré que la mise en avant des difficultés de recrutement des entreprises masque parfois un processus mal maîtrisé de sélection de main d'œuvre, une politique de transports ou de logement déficientes ou encore des conditions de travail difficiles (Du Crest, 1999). Ce régime est non seulement peu remis en cause, mais souvent légitimé par les conseillers, pour qui le fait de pourvoir les offres d'emploi disponibles reste un enjeu majeur, tant du point de vue des normes managériales que professionnelles.

2. L'indexation des catégorisations sur les compétences morales des classes moyennes

²¹² Norman Donald, Cognitive artifacts, In Carroll John, Designing interaction : psychology at the human computer interface, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p.17-38. Cité par Weller, 2000

On peut noter la récurrence de certains types de catégorisations qui accompagnent la responsabilisation individuelle d'un chômage prolongé, notamment lorsqu'elles concernent les allocataires de minima sociaux, mais pas seulement. Ces catégorisations morales mobilisant les théories explicatives d'un chômage volontaire sont construites dans une dialectique d'opposition aux aptitudes et compétences sociales des classes moyennes, dont les agents sont majoritairement issus.

Les conseillers convoquent dans leurs discours le modèle de l'entrepreneuriat de soi (Ebersold, 2001, Perilleux, 2005) promu par les normes d'activation, i.e. la capacité d'être actif, mobile, prudent, devoir moral qui s'impose notamment aux catégories les plus démunies, qui possèdent le moins de ressources pour les mettre en œuvre (Pierru, 2008). Zunigo (2010) fait le même constat à propos de la notion de projet pour l'insertion des jeunes, très présente dans les dispositifs d'insertion des missions locales, qui s'avère conforme aux représentations des classes moyennes.

Ainsi, à plusieurs reprises, sur des critères-clés du schéma explicatif du chômage volontaire, tels que la mobilité géographique, professionnelle, la garde d'enfant, la création d'entreprise, les conseillers opposent leurs propres parcours ou expériences personnelles, aux carences des populations qu'ils suivent :

C'est vrai que quand les personnes me disent : vous comprenez, X c'est trop loin, ou Y c'est trop loin... je leur dis : **vous savez, moi je viens de X, hein, tous les jours en train, donc c'est pas infaisable**, c'est pas plus compliqué que... il suffit juste ...ben on va discuter... voilà. (Conseillère, 34 ans, 9 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Alors, moi il y a quelque chose qui me surprend énormément, je pense que **ça tient à ma culture et à mon vécu professionnel, j'ai un conjoint qui a toujours été à son compte**, donc qui, forcément, est passé par des phases où ça allait très bien et des phases où ça allait avec des impayés. C'est quand je reçois un demandeur d'emploi qui me dit... et Dieu sait qu'il y en a beaucoup...je veux être à mon compte parce que comme ça personne me commande...j'essaie de lui faire comprendre qu'il sera dix fois plus commandé que s'il était salarié... je vais gagner beaucoup d'argent, je vais... non, alors, on remet les choses : qu'est-ce que vous savez faire ?...le marché du travail, c'est quoi ?...qu'est-ce qui se propose à vous ?...les horaires, la rentabilité... enfin, bon. (Conseillère, 50 ans, 31 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

C'est aussi cette porosité entre la situation du conseiller, ancien chômeur méritant, et du chômeur, déjà décrite dans d'autres études (Clasquin et al, 2000) qui permet l'instauration de ces critères de jugement.

Les compétences morales requises par le modèle de l'entrepreneuriat de soi sont donc fortement valorisées à travers la figure du chômeur méritant, à la fois en termes d'enjeu professionnel, pour la facilitation du placement, mais aussi en raison de la proximité de ces compétences avec celles des agents eux-mêmes. Le jugement porté par ces agents sur des personnes issues très souvent des classes sociales populaires s'apparente alors à un

processus de domination symbolique dans la mesure où il minore les difficultés vécues par ces personnes pour combler l'écart entre leurs propres ressources et les compétences attendues. Le phénomène, accru par les normes d'activation qui favorisent ces discours de justifications, est d'ailleurs pointé par un conseiller :

Les conseillers qu'ont pas connu d'autres agences ou d'autres bassins, ou qui ont eu une vie familiale plus ou moins dorée, on en a plein ici, hein...je veux dire : il y a plus de 4X4 qu'autre chose dans le parking de l'agence...Des fois **ils se mettent pas à la portée des gens...** (Conseiller, 35 ans, 11 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Le bon client, le chômeur méritant, est donc celui qui s'adapte aux contraintes organisationnelles de l'institution, qui accepte la relation d'autorité, l'aide, et reconnaît le bien-fondé de la démarche d'aide à l'emploi, tandis que le mauvais client est le chômeur contestant l'autorité ou l'expertise du conseiller ou au contraire attendant tout de l'institution, renvoyant à l'agent l'image d'une institution impuissante. Le profil-type du chômeur « méritant » est peu qualifié, mais volontaire dans ses démarches (« autonome »), prêt à la mobilité géographique ou professionnelle (reconversion), donc susceptible d'être placé plus rapidement :

J'ai une dame que je suis, qui a à peu près mon âge et qui a une maladie orpheline qui la fait énormément souffrir, elle vit seule avec un enfant de onze ans, donc, eh ben, des fois elle dit que c'est son fils qui doit lui laver les cheveux, tout ça, parce que pour l'instant elle a pas d'aide à domicile pour l'aider et tout... eh ben, cette dame elle travaille en périscolaire, quand même, bien sûr c'est un temps partiel. **C'est une battante.** Voilà, **c'est des gens, on s'accroche à eux** (Conseillère, 32 ans, 7 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

« J'en ai eu un, il est conducteur d'engins, il a trouvé comme maître-chien... Je l'ai vu hier, il m'a fait mourir de rire... Il est allé se prendre un chien à la SPA pour avoir la place! **Le mec, je sais qu'il veut bosser**, qu'il veut pas rester sans rien faire, qu'il...tu vois ? Donc, là, ces gens-là, **t'as envie de travailler avec eux** ». (Conseillère, 33 ans, Bac+5 Physique, 7 ans d'ancienneté, 2 radiations/un an)

J'ai eu une dame, femme isolée, le cas type, enfant en bas âge, sans solution de garde. Elle était dans la restauration, **énorme énergie**, et elle a fait elle-même le constat que elle pouvait plus bosser dans la restauration, et son objectif en gros c'était de...D'assumer, et entre autre d'élever son enfant, alors elle s'est reconvertie sur de l'aide aux personnes. Elle a trouvé un papi qui l'embauche 15 heures par semaine, plus des heures de ménage, **cette femme, elle fait face** (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Un autre exemple de cette mise en avant des compétences morales indexées sur les valeurs de la classe moyenne est le réalisme, opposé à l'onirisme social souvent attribué aux classes populaires, forme d'irréalisme par rapport au marché du travail et à ses conditions, qui justifierait le caractère « pédagogique » de l'action des conseillers dans une vision plutôt infantilisant, comportant des jugements d'ordre moral.

Cette qualification sociale rejoint un stéréotype prégnant dans le discours des conseillers, celui de représenter « les contraintes du marché » fonctionnant comme un principe de réalité

vis-à-vis de chômeurs qui vivraient dans le « rêve », le « fantasme » d'un projet professionnel, à qui il faudrait « ramener les pieds sur terre » :

« Les gens croient toujours que ça va leur tomber du ciel comme avec les jeux d'argent, c'est un peu ça, quoi : je joue au loto, un jour je vais gagner ; là c'est pareil : je cherche du travail, un jour on va venir frapper à ma porte, on va me proposer un truc. Il y a pas d'emploi ? Bon ben, je vais faire une formation... Quoi ? Ah ben je sais pas... Où ? Ah ben je sais pas... Mais c'est pas comme ça dans la **vraie vie**, quoi. Donc, souvent ils tombent des nues quand on leur donne le tableau de bord et qu'on leur dit qu'il faut au moins huit contacts Entreprise par semaine, c'est le minimum pour décrocher quelque chose. Ah la la ! Parce qu'ils arrivent là, ils sont tout contents, ils ont répondu à deux offres en un mois ! » (Conseillère, 39 ans, Bac+2 vente, 3 ans d'ancienneté)

Il y a des gens, ils connaissent même pas leur fin d'indemnisation... Ils disent : mais là, je vais avoir des fins de droits quand ? Donc c'est pour dire, des fois, le recul qu'ils ont sur leur parcours... (Conseiller, 37 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Il y a quelque chose qui est dans l'air du temps, c'est : se former en onglerie, c'est le grand truc, hein... Mais après, c'est un peu **le fantasme**, hein...je veux faire ça absolument, je vais réussir, ça me convient...voilà... Et c'est toujours des formations valorisantes, hein...Ça va pas être la formation d'aide à domicile...Celle-là on va pas se l'auto financer, voilà. C'est ma vision, hein...elle est peut-être pas celle de tout le monde, mais... (Conseillère, 58 ans, 10 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

3. Trappes d'inactivité vs causes extrinsèques

Même s'il existe, comme on le verra, un débat sur la directivité, entre les conseillers reprenant à leur compte les catégorisations du chômage volontaire et ceux pour qui il importe de satisfaire aux offres sans déroger à une certaine éthique, le mandat global des conseillers est de « travailler sur » (Hughes, 1996) l'emploi et donc « sur » les chômeurs qui constituent le « matériau humain » (Arborio, 2009) principal pour l'atteinte des objectifs de satisfaction des offres d'emploi. Pour légitimer cette composante coercitive de leur métier, le soupçon du chômage volontaire est donc mobilisé de façon variable mais assez fréquente par les conseillers interrogés, quelle que soit l'orientation des missions qu'ils assignent à leur institution.

-« Il ne veut pas faire d'effort de mobilité »

Plusieurs items évoquent, en droite ligne du postulat théorique de l'activation, le manque de flexibilité de certains chômeurs quant aux horaires, au salaire demandé, au type de contrat, à la mobilité géographique ou professionnelle :

Des problèmes de mobilité, qui font que la personne elle est mobile que dans son village, bon ben, elle peut rester là pendant vingt ans, hein, s'il se passe rien dans son village, dans son secteur d'activité, et qu'elle **veut pas faire d'effort de mobilité**. (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 21 à 50)

Quelqu'un qui a pas de permis, pas de voiture, c'est clair qu'il a beaucoup moins de chances de retrouver un emploi, et **il va jouer là-dessus un max**. (Conseillère, 58 ans, 10 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

J'ai des gens qui restent quelque temps parce qu'ils ne sont pas prêts à lâcher. Ils ont eu peut-être un salaire conséquent et ils ne sont pas prêts à diminuer. (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Ce manque de flexibilité est en partie imputé aux trappes d'inactivité (Zadjela, 2001, Ramaux, 2006) postulant le caractère désincitatif de l'indemnisation²¹³ :

« L'emploi salarié n'est pas forcément incitatif pour les personnes qui ont des revenus liés aux prestations sociales, RMI ou indemnisation assedic, et dans certains cas, je l'entends, je le comprends pas toujours, c'est que **s'ils vont travailler, ils vont perdre de l'argent**». (Conseillère, 27 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Il y a les personnes pas très actives, donc c'est un peu normal qu'elles restent, jusqu'à leurs fins de droits où elles se réveillent. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Ils nous disent : c'est parce que je n'ai pas les qualifications, mais non, c'est souvent parce que l'offre les intéresse pas, tout simplement, soit parce qu'ils touchent des allocations, soit parce qu'ils préfèrent attendre peut-être une meilleure proposition en termes de salaire, etc, et ils font même pas l'effort de contacter l'employeur...moi, je pense que c'est plutôt de cet ordre-là (Conseiller, 37 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Une variante de ce schéma explicatif d'un chômage prolongé porte sur les personnes qui restent inscrits sur des métiers ou secteurs qui ne conviennent pas, soit parce qu'ils sont saturés, soit parce qu'ils ne correspondent pas à leurs compétences réelles.

L'explication des durées d'inactivité mobilise également des catégorisations morales, telles que le déclin de la valeur travail (item 1) ou le manque d'une force de volonté des chômeurs inscrits (items 2 et 3) :

La notion de travail a complètement explosé, les valeurs ont tellement évolué que moi je me rappelle au début de ma carrière, quand il y avait des gens qui venaient se faire inscrire ils avaient honte de venir se faire inscrire, c'était pour eux un échec. Quand ils venaient chez nous c'est que les démarches n'avaient pas abouti. Aujourd'hui c'est presque systématique, c'est une formalité. Nous par exemple dans l'agriculture, on a énormément de mal à trouver des salariés, mais c'est aussi parce qu'il y a eu des générations qui ont dit : l'agriculture ça paye pas, on a des retraites minables, c'est un travail dévalorisant... Quand on a quelqu'un qui recherche du travail qui trouve rien, nous on va leur proposer des travaux saisonniers, mais **il y a une forme de résistance**, qui est fondée quelque part, mais voilà, tout a évolué... (Conseillère, 50 ans, 31 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

²¹³ En dépit du fait que cette théorie de la désincitation est, comme on l'a vu dans le chapitre 3, contestée par plusieurs études économiques (Afsa, Guillemot, 1999, Rioux, 2000, 2001, Guillemot et al, 2002, Pucci, Zadjela, 2006, Lelièvre, Nauze-Fichet, 2008) et sociologiques (Dubet, 2001, Benarrosh, 2003) qui montrent le maintien de l'attachement au travail comme facteur d'intégration sociale

Mais je vais te le dire de manière spontanée mais ça ne veut pas dire que moi dans ma posture vis-à-vis du demandeur, je transpire ce que je pense. A mon sens, **les gens qui sont là depuis un an et demi, ce sont des gens qui n'ont pas la volonté de reprendre un emploi**. Sauf ceux qui ont des problématiques psychologiques lourdes, qui ont des problèmes d'alphabétisation, ou qui ont des problèmes d'addiction. Ou alors qui ont des problèmes de mobilité, dans une très moindre mesure, quand ils habitent au fin fond de la cambrousse, qu'ils n'ont pas même un scooter. Donc tous ceux là, je les enlève de ceux qui n'ont pas la volonté de retrouver un emploi (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Tu vas avoir des gens qui vont *se laisser paralyser* par les problèmes du type isolement, solution de garde, enfants en bas âge. Alors je minore pas les difficultés que ça représente. Mais t'as des gens qui vont bloquer a priori, qui vont dire : de toute façon, je ne pourrai pas travailler. Alors à nous à arriver à dénouer les choses, mettre en avant les atouts, et essayer d'expliquer qu'il y a peut-être des solutions concrètes et qu'il faut aller les chercher. (Conseiller, 36 ans, 6 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

« Je ne peux pas obliger l'employeur »

A l'inverse, d'autres conseillers, ou parfois les mêmes, font la part des facteurs extérieurs aux seuls individus pour expliquer le chômage prolongé :

Entre les problèmes qu'ils vont rencontrer, eux, personnel, professionnel, psychique, physique...et les problèmes de la région...je veux dire : ils habitent dans des endroits isolés, ils ont une vieille voiture, même aller jusqu'à X l'hiver, il neige ...Ca dépend de tout ça. (Conseiller, 35 ans, 11 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Il est ainsi souligné la faiblesse des offres et le coût du travail comparé au niveau des salaires :

« Il y a peu d'offres par rapport au volume de demandeurs d'emploi, si la personne trouve pas du travail, comme si c'était de sa faute... » (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

La plupart déjà n'ont plus de moyens de se payer une voiture, de payer l'assurance, de payer tout ça (Conseillère, 52 ans, 31 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

De manière plus directe, certains conseillers remettent en cause le postulat du chômage volontaire en raison de la structure asymétrique de la relation entre chômeurs et employeurs :

Ce que j'ai à proposer c'est ni plus ni moins ce qu'on peut proposer sur le marché du travail. Je peux pas obliger l'employeur à embaucher une personne, à donner plus de salaire, à donner des conditions de travail qui soient meilleures. Donc d'une manière ou d'une autre je ne peux pas aujourd'hui dire qu'il y en a qui se professionnalisent dans le chômage de longue durée. (Conseiller, 31 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

En lien avec la pénurie des offres, le contexte économique et la situation des bassins d'emploi locaux sont également évoqués :

Les problématiques elles sont liées déjà au bassin : on est éloigné des grands pôles, on n'a pas d'industrie. (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 21 à 50)

Déjà, on est dans un secteur où il n'y a pas beaucoup de boulot, des auxiliaires de vie, des maçons, des saisonniers. J'ai un chef de projet qui ne trouve pas de travail, je ne vais pas lui dire 'ben j'ai des offres d'emploi d'aides à domicile'. (Conseillère, 43 ans, 6 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

Il y a des problèmes d'ordre structurel. Par exemple à X ils ont créé un marché gare. Donc les gens sont partis à X qui est beaucoup plus accessible. Bon, ça c'est pas parti très loin. Mais au niveau de la logistique par exemple, X au fur à mesure perd ses entreprises, qui était un des secteurs dominants, au profit de Y, parce que y'a l'autoroute à proximité. Donc ça disparaît sur notre zone. (Conseillère, 51 ans, 32 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Enfin, on note également, de manière minoritaire, une approche justifiant moralement le fait que les chômeurs ne cherchent pas d'emploi pendant la durée de leur indemnisation :

Je vais pas forcer quelqu'un à aller perdre de l'argent en allant travailler, quoi. Quelqu'un qui me dit : « Je vais gagner 150 euros que je vais perdre dans le carburant et en usant ma voiture », il a parfaitement raison. Je peux pas le forcer. (Conseiller, 31 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

4. Naturalisation et différenciation des "inemployables"

Les personnes définies comme inemployables sont celles pour lesquelles le service proposé par l'Agence n'est pas adapté, dont les difficultés ne relèvent pas du champ d'intervention de l'Agence et/ou qui ne correspondent pas aux critères couramment relayés par les employeurs auxquels l'Agence a affaire. Les caractéristiques les plus citées par les conseillers pour désigner les personnes inemployables recoupent en partie celles identifiées par d'autres études (Houzel et al, 2000) : l'âge, l'absence de qualification, la durée de chômage, l'alcoolisme ou autre type d'addiction, la mauvaise présentation, le comportement, critères pour lesquels, s'ils sont réunis, les conseillers relaient le discours des entreprises :

Ce sont des demandeurs d'emploi de très longue durée, qui cherchent pour autant, mais qui ont des difficultés parfois physiques, parfois intellectuelles, ... ou des normes sociales qui sont pas adaptées ... Des gens qui se permettent de tutoyer facilement, qui, socialement, vivent d'une autre façon, qui sentent très mauvais, ou qui sont alcooliques... Ce genre de personnes quasiment inemployables... Et qui n'en ont pas conscience. On peut pas leur dire : vous serez jamais pris parce que vous sentez mauvais ou parce que vous parlez très fort, vous tutoyez tout le monde et vous donnez le sentiment d'agression... même si nous on est habitué à tous ces publics, donc on se sent, nous, pas agressés, mais **avec un employeur ça passera jamais**. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

La nouvelle formalisation induite par le profilage rend ces critères plus apparents, et incite les conseillers à adopter les normes institutionnelles, en envoyant ces personnes en accompagnement, donc en assumant d'emblée le choix de la relégation.

On constate fréquemment le lien de causalité qui est fait par les conseillers entre l'inemployabilité et le statut des chômeurs inscrits, les allocataires de minima sociaux étant souvent classés comme inemployables en raison de durées élevées de chômage :

On voit des gens qui...vraiment... doivent sortir que pour venir nous voir, presque...C'est l'éloignement de l'emploi, c'est-à-dire que ça fait depuis plusieurs années qu'ils travaillent plus, **ils vivent de minima sociaux** (Conseiller, 46 ans, 9 ans d'ancienneté)

Souvent c'est un public qui va être éligible aux contrats aidés, **c'est des publics Rmistés** donc, bon, ...ils ont un contrat d'insertion avec le Conseil Général...mais finalement, avec ces gens-là, il n'y a pas d'offres...enfin, et quand il y en a...ça va pas, quoi...(Conseiller, 28 ans, 1 an d'ancienneté)

Sur d'autres facteurs d'inemployabilité, les conseillers font état de leur impuissance : c'est notamment le cas du critère discriminant de l'âge, de l'illettrisme, ou de l'absence de domicile. Dans tous les cas, comme on avait pu le souligner à propos de la permanence des pratiques de tri (chapitre 4), on assiste à une euphémisation des situations dramatiques vécues par ces chômeurs, dans une mise à distance d'ordre professionnel et socio-administratif. On relève à l'inverse, comme on l'a vu précédemment, un certain nombre d'appréciations morales expliquant l'inemployabilité de ces chômeurs, sur qui plane le soupçon du chômage volontaire :

Une fois encore c'est se prendre en charge, se prendre en mains et explorer leur environnement pour pas rester fermé sur leurs idées, quoi... **je veux travailler en bas de chez moi, à 1 500 euros net et je veux commencer à 9 heures – midi et 14 heures – 16 heures... ça va être un peu compliqué, là...** (Conseillère, 34 ans, 9 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Cependant, au-delà de cette naturalisation des causes du chômage de longue durée, on remarque également des différenciations dans la définition des inemployables.

Si on examine le pourcentage des inemployables que déclarent les 21 conseillers évoquant ce sujet, il varie de la tranche 2 à 5% (4/21), à celle comprise entre 20 et 30% (7/21), en passant pas 10-15% d'inemployables estimés (5 conseillers) et plus de 30% (5 conseillers). Outre le consensus sur les normes liées à la santé physique ou mentale et aux conditions socio-économiques, ces variations de jugement d'inemployabilité semblent corrélées à la plus ou moins grande proximité ou adhésion aux normes de l'employabilité telles que définies par les nouveaux dispositifs de segmentation des chômeurs (cf chapitres 2 et 4).

Ainsi, ceux qui déclarent 20 à 30% d'inemployables sont les plus proches des critères institutionnels qui ont présidé à la mise en place de trois parcours à l'origine du SMP obéissant à la règle des tiers :

Alors, on avait eu quelqu'un de la direction qui disait : le principe des tiers. On a un tiers de personnes qui est employable rapidement, un tiers de personnes qui est employable avec aide, et un tiers de personnes qui est inemployable. (Conseillère, 35 ans, 11 ans d'ancienneté)

B/ Segmenter ou radier les “inemployables” : l’égalité de traitement en question

On trouve la même variété de jugements d’inemployabilité sur les réponses des conseillers à la question de savoir quelle proportion de personnes ils sont amenés à « revoir longtemps » : sur 22 conseillers, 12 conseillers estiment ce pourcentage de 10 à 20%, 5 de 30 à 50%, 3 de 2 à 5% et 2 estiment à plus de 50% de leur portefeuille les chômeurs qu’ils doivent « voir longtemps ».

Cette différenciation traduit, de la même manière que pour les « inemployables », une ligne de partage forte entre, d’une part, les conseillers qui légitiment la segmentation des parcours, la logique du tri des plus employables et de relégation des moins employables dans un contexte où les indicateurs visent une accélération des sorties, et d’autre part, les conseillers qui critiquent cette injonction à la segmentation car elle vient contredire les missions de service public que sont l’égalité de traitement et la logique contre-sélective (**cf tableau n°1**).

Ces deux types de positions apparaissent comme des discours défensifs face à la culpabilisation d’être non seulement démunis pour affronter l’exclusion, mais de l’alimenter, tout en ayant le sentiment de ne plus faire ce qui est valorisé comme leur cœur de métier, l’accompagnement de personnes en recherche réelle d’emploi. Ce malaise perceptible sur la formalisation du tri et la coloration potentiellement coercitive de l’envoi en accompagnement des personnes jugées inadaptées au marché, rejoint les résultats d’autres études²¹⁴.

Tableau n°1 : Typologie du rapport au tri

Action dominante	Logique d’établissement	Logique de service public
Type de légitimation	Sélectionner pour un meilleur service aux plus employables	Rendre un service égal à tous, développer une action contre-sélective
Pourcentage de chômeurs à « revoir longtemps » (vides catégoriels mis en attente)	Proportion faible	Proportion forte
Imputation dominante du chômage	Volontaire	Involontaire

²¹⁴ En Suisse, Bonvin et Moachon (2010) ont montré que de nombreux conseillers résistaient à l’injonction administrative d’imposer l’envoi en accompagnement comme test de chômage volontaire aux demandeurs d’emploi ne répondant pas aux critères d’employabilité officiels. Balzani et al (2008) remarquent que les conseillers ANPE sous-valident les profils des parcours classés actifs par la modélisation de l’Assedic (7 à 8%, contre un quart des demandeurs d’emploi qui auraient dû être placés en parcours recherche accélérée selon la modélisation Assedic) et ont tendance à surestimer le chômage de longue durée. Cette sous-déclaration peut s’interpréter comme une volonté de préserver une situation d’attente (Demazière, 1992) pour les personnes chez qui des « freins » ont été détectés.

1. L'impossibilité éthique de radier pour trier

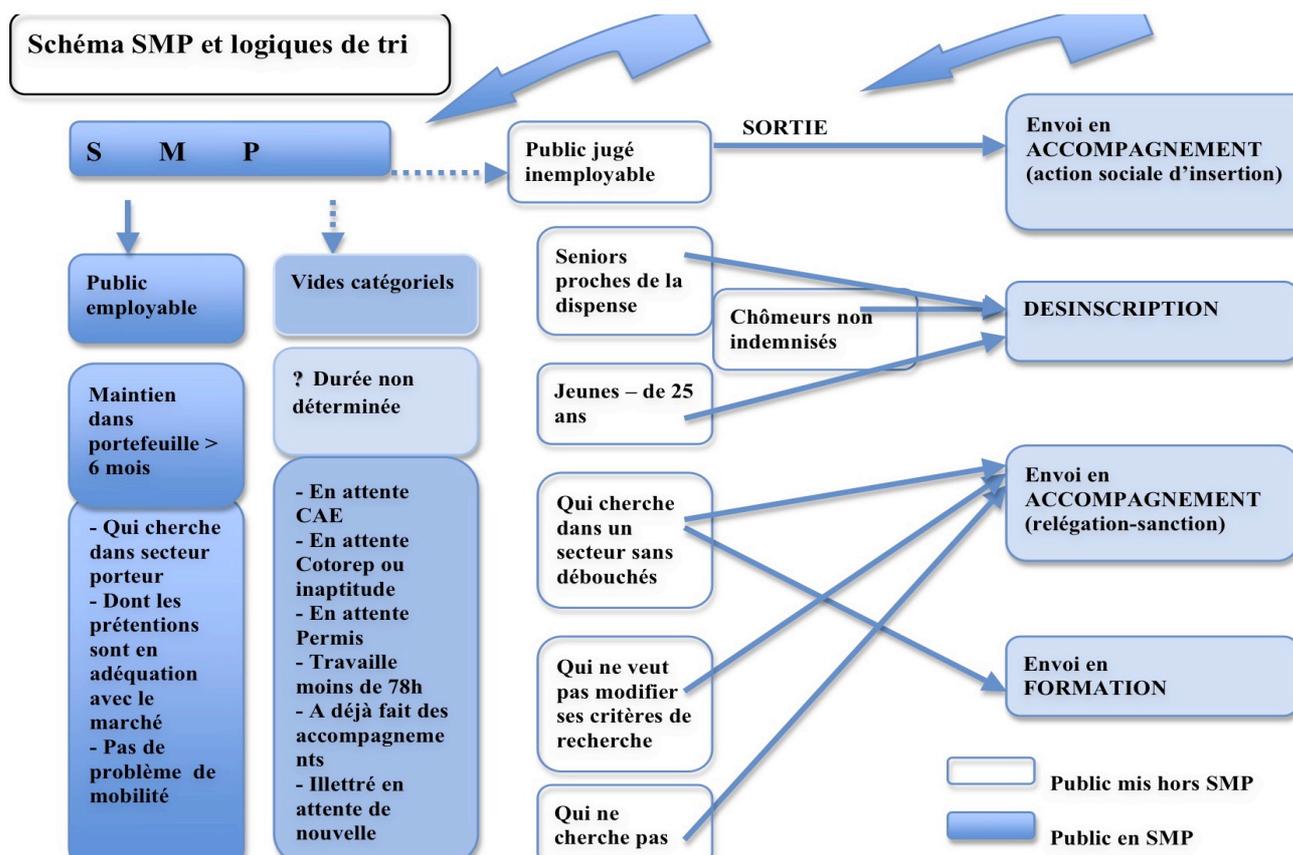
Les allocataires de minima sociaux tenus de s'inscrire mais ne correspondant pas aux critères d'une recherche active et d'une disponibilité immédiate posent aux conseillers un dilemme moral, éthique : radier, i.e. sanctionner ces chômeurs pour insuffisance de recherche d'emploi ou refus d'offre, au risque d'être responsables de la suppression de leur revenu, ou les laisser inscrits sur les parcours dits « actifs », au risque de contrevenir à la définition du demandeur d'emploi actif dans ses démarches et immédiatement disponible.

Face à ce dilemme, on note la réapparition de la délimitation d'une situation d'attente (Demazière, 1992) pour ceux qu'on pourrait définir, aux yeux des conseillers, comme des « vides catégoriels » (cf schéma n°2). Cette re-création d'une situation d'attente, non conforme avec les normes institutionnelles de l'activation, est surtout valable pour les conseillers qui ne veulent pas radier ces chômeurs ni les envoyer en accompagnement social, et qui optent pour un suivi de pure forme, comportant une dimension plus relationnelle que technique :

J'ai le monsieur, peuchère, qui est dépressif, la première fois où je le reçois, il me dit qu'il a fait plusieurs tentatives de suicide, il lui manque un poumon...et là je l'ai revu, ben, le mois dernier, il m'annonce qu'il a des nodules sur l'autre poumon...ce monsieur il touche l'ASS, etc... je fais quoi ? Est-ce que je le radie et il a plus de revenus ? C'est pas possible. Donc lui ça fait trois ans que je le suis. Ça c'est un exemple... (Conseillère, 35 ans, Bac+4 psychologie, 13 ans d'ancienneté, aucune radiation/un an)

Mais comme on le verra dans la partie consacrée aux sanctions, la plupart des conseillers interrogés, plutôt que de sanctionner, préfèrent résoudre ce dilemme par l'envoi en accompagnement préconisé dans le cadre des mises en parcours.

Schéma n°2 : Récapitulatif du schéma SMP et des logiques de tri



2. Légitimation professionnelle de la relégation et dévolutions en cascade

La rationalisation du tri et la relégation des chômeurs classés comme non employables par le profilage statistique vers les prestations d'accompagnement est parfois légitimée clairement au nom de l'efficacité, avec des termes tels que « assainir » ou « éclaircir » les portefeuilles :

Tu segmentes ton portefeuille, tu fais des requêtes... Sur un poste de réceptionniste ça va être facile, parce qu'il y a des compétences incontournables. Sur un poste de plongeur, c'est plus difficile. Le rapprochement sera peut-être plus efficace quand on aura **éclairci** notre portefeuille, et qu'on n'aura plus en portefeuille que des gens opérationnels. Mais en même temps c'est pas le but. Ça va jouer à la marge, des gens qui vont abandonner, car après tu as des gens très forts pour jouer du système et pour se réinscrire. (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

Une grande proportion des conseillers interrogés disent avoir conscience que l'envoi en accompagnement s'apparente davantage à une relégation qu'à une aide réelle pour nombre de chômeurs :

Et puis après t'as toujours des **sas, tu les envoies sur des accompagnements particuliers, ça fait passer le temps, hein**, mais... ça... vu le public qu'on a, je pense à la prox²¹⁵ ... (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

«Je les envoie sur un accompagnement, sachant très bien que l'accompagnement ne va pas faire des miracles. C'est une façon de déplacer le problème, déplacer les échéances ». (Conseillère, 27 ans, 1 an d'ancienneté)

L'enjeu de cette construction sociale du client est dans ce cas tout autant de satisfaire aux indicateurs d'évaluation de leurs portefeuilles que d'entériner la hiérarchie morale du travail (Hughes, 1996, Becker, 1952, Strauss, 1992), en tentant de se débarrasser des tâches les plus dévalorisées vers des structures sociales.

A l'instar de la délégation en cascade des tâches dévalorisées dans la hiérarchie hospitalière et du développement de la sélection à l'entrée du service public hospitalier (Arborio, 2009, Belorgey, 2011), on assiste ainsi à une sorte de logique de dévolutions en cascade dans le secteur public de l'insertion et de l'emploi, où les « inemployables » sont confiés par l'Etat aux agents de l'ANPE, qui les requalifient d' « implaçables » et les envoient à leur tour vers les structures sociales. C'est alors la nécessité professionnelle qui fait loi, pour tenter d'échapper, au moins temporairement, aux tâches dépréciées, tout en évitant la radiation :

C'est sûr qu'avec une personne qui... parle français mais qui écrit pas très bien, qui a... 50 ans, là on va galérer, et... **quelque part je vais moins m'investir**. Enfin, sur un secteur comme la mécanique, là en ce moment ça plonge, bon, ben... les moins bons, forcément tu vas... Après, bon, ils ont un système où ils arrivent à travailler au noir, des trucs comme ça... Tant mieux pour eux mais c'est pas constructif, ce que tu fais avec eux... c'est pas ce que tu as de plus intéressant à mener comme entretien. (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

Un cas lourd, ce n'est pas intéressant à suivre. Un cas qui fait les démarches, c'est super utile et c'est super intéressant. C'est toujours pareil, quoi. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

La segmentation est également justifiée au nom d'une nécessité d'efficacité de l'établissement dans sa stratégie de conquête des offres d'emploi : dans cette logique, la présence trop importante de chômeurs stagnant dans les portefeuilles fait diminuer le niveau d'employabilité général, et donc la crédibilité vis-à-vis des entreprises. Certains refus d'inscription s'accompagnent d'une intention éthique : conseiller une réinscription à une chômeuse de longue durée pour ne pas être repoussée dans la file d'attente des contrats aidés, ou s'assurer que la personne ne perdra pas son minimum social :

Une personne qui n'avait pas de droits (à indemnisation), qui voulait rester inscrite parce qu'elle voulait après faire un contrat, je lui ai fortement conseillé de se désinscrire pendant cinq mois, dans la mesure où sa fille avait des problèmes de santé graves, et que moi j'allais la convoquer tous les mois et qu'elle pouvait pas faire des recherches. Je lui ai dit : par contre, ne dépassez pas les six mois parce que vous perdriez le contrat

²¹⁵ Public dit de proximité, i.e. les chômeurs qui ne sont pas jugés suffisamment employables pour être envoyés dans des agences sectorisées, et qui restent donc inscrits dans leur agence de proximité

aidé... Voilà, donc je l'ai conseillée au mieux pour qu'elle ait la tête tranquille, sa fille a un cancer, elle a neuf ans, on peut comprendre qu'elle ait autre chose à faire. Il y a pas de solutions autres que ça, en fait (Conseillère, 50 ans, 3 ans d'ancienneté)

Je fais des cessations d'inscription pour les mamans qui ne cherchent pas parce qu'en tous les cas elles ont six, huit, douze... quatre ou deux enfants, peu importe, mais qu'elles ont une impossibilité de prendre un poste, et que leur assistante sociale leur demande de venir s'inscrire. Alors, ça sort de ce que je devrais faire, je devrais pas mais... Je passe un petit coup de fil à l'assistante sociale pour être sûre que le RMI sera bien positionné sur le volet social et pas sur le volet d'emploi. (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté)

3. La critique de la relégation au nom de la logique contre-sélective

Inversement, la segmentation institutionnalisée est critiquée sur le fait qu'elle se calque de manière formelle sur les normes de sélectivité des employeurs, et rompt avec l'égalité de traitement et le principe d'ouverture de l'institution :

On ne peut pas nous demander de juste renvoyer les gens à leurs problèmes. (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté)

« On va vers une accentuation de l'économique. En laissant des gens au bord de la route. Toutes les personnes qui sont pas aptes à rechercher un emploi pour divers problèmes sociaux, on les laisse sur le bord de la route » (Conseillère, 36 ans, 5 ans d'ancienneté)

La critique de la sélectivité vise aussi les tris des chômeurs non indemnisés, en raison de la prégnance des normes d'activation :

« Moi, mon sentiment, c'est que l'agence se préoccupe surtout des gens indemnisés par l'assedic, et les autres, je sais pas. Pourtant, notre institution nous demande de placer les gens, qu'ils soient indemnisés ou pas indemnisés... On doit les traiter pareil » (Conseiller, 30 ans, 5 ans d'ancienneté)

Le service public, c'est toute la différence entre un cabinet de recrutement qui va jeter le CV, une agence d'Intérim qui va jeter le CV. Ca c'est une notion que j'ai intégrée dans la pratique professionnelle, que je sens aujourd'hui remise en question justement : la notion de service public, est-ce qu'elle va encore perdurer ? (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté)

Je veux proposer un service et que ce soit le même pour tout le monde, c'était ma logique quand je suis rentrée à l'Agence, tu vois, que tout le monde soit traité de la même façon. Après, avec ce système de privatisation, hein, finalement, est-ce que ce sera toujours la même chose ? Je me pose beaucoup de questions. (Conseillère, 52 ans, 31 ans d'ancienneté)

La critique de la segmentation porte aussi sur le fait qu'elle formalise un abandon de la logique contre-sélective. Certains conseillers, minoritaires, défendent l'idée d'une logique contre-sélective en faveur des personnes les moins employables à condition de revoir les critères d'employabilité :

Ils sont « pas employables » au sens pur Pôle Emploi. Peut-être qu'ils le deviendraient s'il y avait un autre type d'accompagnement. Si j'avais que dix personnes où il y a un travail à faire sur le savoir être, peut-être ça donnerait autre chose, que dans l'état actuel du traitement des demandeurs d'emploi, je veux dire. Ces personnes-là elles nécessitent aussi une Relation Entreprise appropriée : il faut aller voir l'employeur, il faut présenter la personne, ça veut dire qu'il faut après expliquer quels sont peut-être les soucis de la personne et

suivre cette mise en emploi. Il n'y a que ça qui fonctionne avec des personnes très éloignées de l'emploi. J'avais placé une personne dans une entreprise de désamiantage qui avait un gros souci familial, on en a parlé avec l'employeur et la personne est restée, au final... donc ça a été recadré des deux côtés, c'est vraiment un rapport de confiance et c'était peut-être juste momentanément, les soucis de la personne recrutée (Conseillère, 35 ans, 13 ans d'ancienneté)

C'est aussi dans cette optique d'une défense de la logique contre-sélective que certains conseillers critiquent les types d'envois en accompagnement préconisés, qui ne sont en fait peu ou pas suivis par l'ANPE.

C/ Dilemmes et techniques alternatives face à la convocation obligatoire des "inemployables"

La convocation en SMP des catégories jusque-là largement invisibilisées, et l'impossibilité éthique de les radier sous peine d'une suspension de leurs revenus engendrent des constats d'impuissance et des stratégies alternatives au tri par la radiation.

Le suivi mensuel jette une lumière crue sur la sélectivité des entreprises à l'égard des personnes jugées comme étant dans l'incapacité de travailler, et qui, à ce titre, ne rentrent dans aucune « case » : c'est le cas notamment des personnes illettrées ou des travailleurs handicapés, qui représentent, avec les chômeurs âgés et les allocataires des minima sociaux de retour dans les portefeuilles, l'essentiel des *vides catégoriels* faisant, pour une part d'entre eux, l'objet de mises en attente au sein du SMP.

Le contexte d'un suivi mensuel confronte les conseillers à la faiblesse de la logique contre-sélective et de lutte contre la discrimination qu'ils sont censés porter, mais qui n'est plus compatible avec les indicateurs mettant l'accent sur les mises en relation suivies d'embauche et avec les vitesses de rotation liées aux parcours :

« J'ai dans mon portefeuille une personne reconnue « travailleur handicapé », son handicap n'est pas visible mais cette dame ne peut travailler que quatre heures par semaine donc une heure par jour. Elle est prise entre deux, elle ne peut pas avoir l'AAH, elle est encore indemnisée par les Assedic, on ne sait pas où la mettre. Cette dame ressort donc tous les jours dans mon portefeuille, je suis démunie. Si Cap Emploi n'est pas capable de faire quoi que ce soit, qu'est-ce que je peux faire, moi ? » (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

Cette confrontation à l'échec est d'autant plus difficile vis-à-vis des demandeurs d'emploi volontaires, qui effectuent une recherche active, mais dont on n'arrive pas à résoudre les problèmes d'emploi, à l'instar des personnes illettrées, étrangères, qui n'ont pas un niveau suffisant pour faire l'objet d'une requalification :

Le côté frustrant c'est quand tu as quelqu'un qui a vraiment besoin d'aide et que t'essaies de lui trouver une formation, il y a pas de place ou il a pas le niveau pour y rentrer, ou les trucs de remise à niveau sont complets, les trucs linguistiques sont complets, du coup tu te dis : mais qu'est-ce que je peux faire d'autre, quoi ? (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté)

J'ai quelqu'un qui a plus de 50 ans, qui est Turc, qui ne maîtrise pas la langue française, qui est reconnu travailleur handicapé et donc qui a fait de l'alpha mais qui a pas un niveau suffisant pour suivre une formation et changer d'orientation professionnelle : qu'est-ce que je fais ? (Conseillère, 35 ans, 13 ans d'ancienneté)

Ce dernier item pointe la diminution des dispositifs d'accompagnement des personnes illettrées, point sur lequel on reviendra à propos de la rationalisation des parcours dans le cadre des politiques d'activation. De manière plus générale, le risque d'enlisement dans le SMP renvoie encore une fois les conseillers à la question de leur utilité sociale :

Quand tu as reçu la même personne pendant un an, tu sais plus quoi lui dire. On n'interchange pas nos portefeuilles pour avoir une autre vue sur la personne. Et on n'a pas le temps, souvent, d'échanger sur un cas. Avant le SMP on avait des échanges de pratiques. Et si tu veux, tu arrives à recevoir des DE avec l'angoisse au ventre parce que tu sais que tu ne sauras pas quoi leur dire. (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

“Arrêter de nous les renvoyer en boucle”

Face au dilemme du tri des « inemployables », une partie de ceux qui défendent la segmentation défendent aussi l'idée d'une rupture nette avec la logique contre-sélective et l'égalité de traitement. Au nom de cette rupture, ils remettent en cause la convocation obligatoire de l'ensemble des chômeurs, notamment les allocataires de minima sociaux, en plaidant pour un retour à la situation précédente, où les chômeurs de longue durée, Rmistes ou allocataires de l'Allocation de Solidarité Spécifique, n'étaient convoqués par l'ANPE que tous les 6 mois :

Ceux qui restent... Un an, deux ans... C'est le suivi mensuel qui génère ça. Qu'avant, quand c'était le PAP, on voyait les gens ponctuellement, donc c'était une fois tous les six mois, donc niveau suivi c'est pas la peine, c'est pas du tout pareil... Que là, maintenant, il faut essayer de faire avec ce qu'on a et ça rejoint ce que je disais aussi tout à l'heure : il faut qu'on s'occupe de tout le monde... (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté)

Cette critique est aussi une critique des normes d'activation, qui préconisent un retour à l'emploi pour la plupart des chômeurs indemnisés, et une rupture avec les normes de l'assistance. Ce faisant, les conseillers défendent l'idée, communément admise dans le monde du travail social, que l'insertion sociale devrait primer sur l'insertion professionnelle pour une partie des allocataires de minima sociaux actuellement tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. En cela, ces conseillers se rallient à la logique sociale de l'assistance :

Il faut arrêter d'envoyer des gens qui pourront pas venir travailler, des gens qui sont cassés de la tête aux pieds, qui pourront plus jamais travailler, c'est pas la peine de nous les renvoyer en boucle, ça n'a aucune utilité. Ça aussi, le manque de coordination avec le RMI, la Sécu... on promène les gens d'un à l'autre. Chacun a ses objectifs, je suppose, hein... le Conseil Général doit dire : bon, cette année il faut pas dépasser tant de allocataires du RMI, donc on voit régulièrement des vagues revenir comme ça, de gens qui sont sur des RMI Santé, quand on te donne un RMI Santé à priori c'est que t'es fracassé, donc pour aller travailler ça va être difficile. On mobilise des sous, des prestations et du temps pour des gens qui ne seront pas en capacité d'aller travailler. Inscrire tout le monde systématiquement, ne jamais refuser une inscription à

personne, je trouve ça débile, autant garder l'énergie, les finances, les actions possibles pour des gens qui sont « en capacité de » (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté)

Ainsi, on peut supposer que pour une partie d'entre eux, les chômeurs de longue durée qui « reviennent » le font parce qu'ils sont tenus de s'inscrire en raison de leurs revenus sociaux. En tout cas, la défense d'un système non obligatoire d'inscription pour les « vides catégoriels », allocataires des minima sociaux ou chômeurs de longue durée de retour dans les portefeuilles après un ou plusieurs envois en accompagnement, sert au premier chef les intérêts du groupe professionnel, pour des raisons de relégation des publics correspondant aux tâches les plus dépréciées dans la hiérarchie morale du travail.

Les modes de dévolution des "implaçables"

Outre l'envoi en accompagnement prescrit par la segmentation en parcours, les conseillers décrivent plusieurs types de dévolutions, formelle ou informelle, pratiqués de manière plus ou moins forte, selon le degré d'adhésion du conseiller à la philosophie des dispositifs de segmentation, selon sa définition de l'inemployabilité, mais aussi selon la proportion de personnes définies comme « implaçables » dans son portefeuille.

La première est le refus d'inscription, plus ou moins autoritaire, de chômeurs jugés inemployables qui ne sont pas indemnisés :

Si la personne est pas indemnisée, qu'elle fait aucune recherche, etc, on n'a pas d'états d'âme parce que voilà, on va essayer d'avoir un entretien pour dire qu'on lui laisse encore un mois, que si elle me rapporte aucune preuve de recherche d'emploi, etc, c'est pas la peine. (Conseillère, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

Une autre technique, qui était normalement tolérée pour les chômeurs indemnisés dits autonomes, est détournée de son usage premier pour échapper à la pression que constituent les personnes indemnisées jugées inemployables. Il s'agit de transformer un suivi normalement mensuel et physique en suivi téléphonique moins rapproché, i.e. de revenir peu ou prou au dispositif antérieur de convocation des chômeurs de longue durée tous les 6 mois dans le cadre du PAP :

Tu vois j'ai une dame qui est sans voiture à X, qui a un très bon niveau de qualification, qui ne parle pas très bien le français, donc chaque fois qu'elle vient c'est avec sa fille. La dernière fois, pour changer un peu, je l'ai fait par téléphone. Mais par téléphone, elle ne parle pas français ! Donc je savais que j'allais tomber sur sa fille. Du coup j'ai un entretien avec sa fille. Mais je me suis dit, pour elle c'est une expédition, elle va venir ici avec quelqu'un de sa famille qu'elle a mobilisée... (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

Un moyen parfois utilisé est de modifier le type de parcours dans lequel le chômeur est inscrit, pour pouvoir ensuite modifier la codification issue de la modélisation Assedic, et

permettre l'envoi en accompagnement. Les envois répétés en accompagnement, rendus possibles par un changement de référent, à la faveur d'une radiation pour absence de pointage du SMP, constituent aussi un mode de dévolution en soi, sur les pairs :

« Moi, il me semble, pour avoir reçu des personnes qui avaient déjà fait 2, 3, 4 accompagnements, que peut-être il y a des soucis à ce niveau-là. C'est bien joli d'envoyer quelqu'un en accompagnement, parce qu'effectivement, t'es débordé, mais est-ce que c'est vraiment pertinent (Conseillère, 37 ans, 1 an d'ancienneté)

Un autre moyen de résoudre le problème des « implaçables » est de les envoyer vers d'autres agences à la faveur d'une inscription, plus ou moins contrainte, dans un nouveau code métier. Cependant, l'envoi en accompagnement, surtout lorsqu'il est réitéré, peut s'apparenter à une relégation-sanction pour les chômeurs jugés inemployables, en les obligeant à être suivis dans le cadre d'un dispositif dont ils ne perçoivent pas l'intérêt. Mais il est aussi utilisé par les conseillers comme un moyen de prouver le caractère volontaire du chômage, en cas de non-participation des chômeurs ainsi identifiés, et d'initier ainsi une procédure de sanction pour refus de prestation, point sur lequel on va revenir dans la section suivante.

III. Du chômeur autonome au chômeur compliant

La prégnance des normes d'activation dans les politiques publiques de l'emploi depuis les années 2000 a plusieurs types de conséquences pour l'encadrement et les pratiques des *street level bureaucrats* chargés du traitement des chômeurs, évolution résumée en ces termes par un cadre de la formation interne de l'ANPE :

« Auparavant, l'offre de service était centrée sur l'**autonomie** : il y avait trois niveaux calés sur l'autonomie : services en libre accès, appui, service d'accompagnement. Aujourd'hui, l'offre de service est calée sur la **distance à l'emploi**. Par exemple, on peut avoir quelqu'un d'ultra autonome qui a une distance à l'emploi phénoménale, parce qu'il débarque dans un bassin d'emploi qu'il ne connaît pas. Tout est basé sur l'attitude, l'assertivité, pour négocier, ou imposer de moins en moins d'espace de négociation. Le plan personnalisé d'accès à l'emploi va de moins en moins devenir un contrat d'adhésion » (Entretien auprès d'un cadre d'un centre de formation et de développement des compétences, 2009).

D'une institution de contre-sélectivité contribuant à équiper le marché pour améliorer sa transparence et à mettre en forme les compétences des demandeurs d'emploi afin de répondre à une anomie du marché du travail (Bessy, Duvernay, 1997), à une institution d'attente et de traitement clinique des chômeurs dans une période de chômage massif, mettant en œuvre les catégorisations des chômeurs selon leurs possibilités d'accéder à l'emploi (Demazière, 2000) ou valorisant la figure du chômeur autonome (Benarrosh, 2000),

l'opérateur public de l'emploi devient à partir de 2005 et plus encore dans les années qui suivent, une institution « active » mettant en oeuvre les orientations des politiques d'activation à travers des techniques d'activation, qu'on définira comme des *technologies sociales d'adaptabilité*, ou technologies sociales d'acceptabilité des normes d'emploi.

Un lieu de traduction, par anticipation, des mécanismes de sélection qui organisent en aval l'accès à l'emploi (Demazière, 2005), reproduisant et anticipant les inégalités du marché du travail, mais également lieu d'intermédiation « active » entre offre et demande, où sont retraduits les postulats de la conception libérale de la régulation du marché du travail. Sa mission de contre-sélectivité s'atténue au profit d'une sélectivité visant à identifier parmi les chômeurs indemnisés, les chômeurs les plus employables à même de réintégrer rapidement le marché du travail. L'institution joue donc un rôle central dans le principal fondement des politiques d'activation : augmenter l'acceptabilité de la dégradation des normes d'emploi et contribuer ainsi au développement d'un sous-système d'emploi, pour mettre fin à l'aberration, du point de vue du libéralisme économique, de la coexistence d'un chômage de masse et de secteurs en tension sur le marché du travail (Bouffartigue, 2012).

Cette tendance n'est pas nouvelle : Baron et al (1995) et Houzel et al (2000) pointaient déjà le risque toujours présent pour l'ANPE de devenir principalement pourvoyeuse de main-d'œuvre pour les emplois les moins protégés, tandis que Bessy et Duvernay (1997) soulignaient la faiblesse de l'encadrement juridique de protection des libertés individuelles des chômeurs. La période étudiée fait toutefois apparaître une orientation plus nette vers les politiques d'activation, notamment à travers la formalisation du tri, ainsi que la rationalisation des temporalités de suivi et des dispositifs de sanctions.

Un nouveau type de *status*

Si les études précédentes avaient pu mettre en évidence l'invisibilisation des chômeurs sans demande et la faiblesse des mises en relation entre offres d'emploi et chômeurs (Benarrosh, 2000), les normes d'activation promeuvent un nouveau type de *status* (Demazière, 1992) du chômeur, i.e. de configuration identitaire professionnellement valorisée : celui du chômeur qu'on pourrait qualifier de *compliant*, à l'instar du malade suivant les prescriptions de son traitement et accomplissant tous les actes requis en vue de sa guérison²¹⁶. On se trouve

²¹⁶ Nous avons choisi ce terme pour marquer le parallèle avec la démarche médicale de « traitement » individualisé du chômage, mais surtout pour insister sur le fait qu'il désigne les signes *extérieurs* d'adaptabilité et de flexibilité que le chômeur démontre au conseiller. Les rapports entre conseillers et chômeurs étant soumis au

typiquement en présence de ce que Foucault nomme « la conduite des conduites » (Foucault, 2001, Tome IV, p.236), ou mode d'action sur les actions des autres, qui, en dépit de son assise juridique, est en fait basé sur l'orthopédie sociale, qui mobilise à la fois la connaissance du parcours singulier de chaque individu et la connaissance comparative des comportements des différents individus au sein d'une population donnée. Le terme de « conduite des conduites » est en l'occurrence particulièrement adapté car il s'agit effectivement, faute de preuves tangibles de l'adaptation du chômeur, d'évaluer, guider sa conduite, en anticipant sur le type de comportement qu'il devrait adopter.

Le Suivi mensuel personnalisé et la logique de tri qui lui est associé correspond en ce sens au dispositif post-disciplinaire de gestion des comportements et des identités décrit par Franssen (2003), « dispositif global de gestion et d'assujettissement des individus précaires, centré sur le contrôle des risques et l'adaptabilité subjectivante des individus relevant de catégories particulières de populations reconnues ou désignées comme déficientes ou déviantes par rapport aux normes comportementales et identitaires».

A/ Une rationalisation des temporalités et des sanctions

Comme on l'a vu dans le chapitre 3, la mise en œuvre des normes d'activation s'est traduite par une rationalisation plus forte de l'encadrement de l'activité des conseillers. Mais on peut constater, dans le cadre des dispositifs de sanction initiés en 2005 et prolongés par l'Offre Raisonnable d'Emploi (ORE) en 2008, une tension entre la rationalisation à l'œuvre et la fonction sociale de dévolution des institutions et des métiers liés à l'exclusion (Spire, 2008). Ce que V. Dubois (2012) définit comme une « ruse de la mise en œuvre », visant à faire porter aux *street level bureaucrats* la responsabilité morale d'une coercition peu assumée officiellement par l'organisation.

Le déplacement plus formalisé du pouvoir de contrôle de la recherche d'emploi vers le conseiller, tout en mettant l'accent sur les indicateurs de sorties rapides dans les portefeuilles individuels inspire ainsi la remarque suivante à une conseillère :

Notre encadrement ne nous met pas la pression pour nous dire : attention, il faut radier...pas du tout. Mais insidieusement, le SMP a été mis en place pour ça, parce que forcément, quand vous voyez une personne pendant six mois, douze mois, dix-huit mois, vingt-quatre mois...Au bout d'un moment...Tout est fait pour qu'on craque (Conseillère, 47 ans, 11 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

régime déclaratif, les conseillers ne peuvent recueillir que ce qui s'apparente à une « promesse de qualité » (Karpik, 1989) de la part des chômeurs, en l'occurrence la promesse de suivre le « traitement » qui leur est prescrit, traitement visant à l'adaptabilité aux normes d'emploi.

A l'instar des taxateurs dans la filière d'indemnisation des chômeurs en Suisse (Buffat, 2009), la conjonction d'une autonomisation décisionnelle dans la détermination des sanctions et le renforcement des contrôles à travers les indicateurs de performance, révèle la composante proprement politique des instruments de gestion : ces derniers visent en effet à responsabiliser les acteurs publics de terrain dans leur contrôle des usagers, et à leur donner pour cela la marge de manœuvre nécessaire, tout en mettant en œuvre « les moyens de bien contrôler que cette autonomie d'action est utilisée de manière conforme ». Ainsi peut être lue l'injonction implicite du SMP à accélérer les sorties des portefeuilles par les moyens qu'ils jugeront appropriés au regard des situations singulières. La mise en place du SMP s'est d'ailleurs accompagnée d'une formation s'apparentant à un véritable conditionnement destiné à gérer la dimension coercitive et potentiellement conflictuelle du SMP :

« La période de formation au moment du SMP a été une période très déstructurante, c'était pas du tout ce qu'on faisait avant, on a complètement changé d'optique. On disait : 'mais le pauvre DE et son projet ?' 'C'est fini. 'Oh, mais comment on va leur dire ça ?' C'était 'on va les jeter comme des marchandises'. Ca a été un truc super violent. Les formateurs nous disaient 'oui, mais l'intérêt, il est là, et puis tu peux leur laisser trois mois'. On a eu du mal un peu quand même, dont une qui a eu beaucoup, beaucoup de mal. Mais au bout de trois sessions de formation, c'est rentré dans l'ordre ». (Conseillère, 34 ans, 2 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

« Toutes les anciennes qui n'ont pas eu la formation, pour elles, c'est dur. Elles se supportent les gens depuis un an, parce qu'elles n'osent pas leur dire qu'il faut qu'ils changent de travail, qu'il faut qu'ils changent de projet, parce que c'est bouché. Alors qu'en formation, on te rassure bien et on t'explique comment faire ça. (Conseillère, 28 ans, 1 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

On note également l'intériorisation chez certains conseillers d'une double articulation, entre placement et indemnisation, et entre indemnisation et secteur en tension, qui est de fait l'un des fondements des politiques d'activation :

Je dirais...pour schématiser un petit peu, hein...que **du travail, il y en a, à l'heure actuelle, mais pas toujours au salaire qu'on souhaite et pas toujours dans la qualification qu'on souhaite**. Et quand le demandeur d'emploi ne touche plus d'indemnités, nous, on le perd....D'accord ?.. (Conseillère, 58 ans, 10 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Au bout d'un moment, tu es dans une pensée unique, genre mais qu'est-ce qu'il cherche dans ce métier là, c'est n'importe quoi. Tu as des vrais métiers, le travail, le bon, le vrai, et pour celui qui arrive avec une idée un peu farfelue, la formation n'est jamais prise en charge... Parce que c'est ça aussi la réalité, il y a des métiers sur lesquels on cherche du monde et pour lesquels il y aura des formations financées. **L'ANPE ce n'est pas l'endroit où tu vas réaliser tes rêves**. Alors, qu'il y a dix ans, quinze ans c'était peut-être le cas. Quelqu'un qui dit, je veux changer de vie, j'en ai marre de ce métier parce que ça me fatigue, s'il n'a pas de problème de santé, ce n'est pas audible aujourd'hui, alors qu'avant ça devait l'être. (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

1. La rationalisation des temporalités

La segmentation des chômeurs en profils et en parcours induit une formalisation accrue des temps d'accompagnement : 3 mois pour le parcours accompagné, 6 mois pour les envois en accompagnement (prestation Mobilisation vers l'emploi).

Même si les durées des parcours n'induisent pas une durée réelle de chômage prévisible des personnes inscrites dans ces types de parcours, elles constituent toutefois des guides pour l'action puisque d'une part, l'analyse des actions réalisées au sein du portefeuille (proportion des DE sans service, ou sans mise en relation positive) se fait en fonction des durées attendues pour chaque type de parcours et que d'autre part, le délai maximum des prestations d'accompagnement est de 6 mois. D'où la perception décrite par les conseillers d'une injonction à l'accélération du traitement :

Le fait de terminer un contrat et dire je vais patienter quelques mois, je vais m'accorder un temps de réflexion, je ne le dis pas de manière négative, mais des fois on a besoin d'une coupure pour réfléchir, se repositionner sur une formation, sur une nouvelle orientation. Hé bien ça, ça devient de plus en plus difficile, tout dépend du conseiller, mais c'est vrai que ce sont des temps qui se réduisent (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Cette rationalisation des temporalités de suivi passe également par la moindre priorité donnée aux dispositifs de formation et au travail de requalification des chômeurs, puisque l'objectif majeur est le retour rapide à l'emploi. La conséquence en est l'assèchement des ressources, désormais orientées vers les secteurs en tension.

2. Un pouvoir discrétionnaire faible pour les sanctions et fort pour les absences

Avec la mise en place du SMP et le renforcement de l'arsenal de sanctions plus directement conféré aux conseillers à l'emploi (Lavitry, 2009), c'est l'ensemble du système pénal, i.e. « les ressources juridiques et juridictionnelles rassemblées dans le but de découper, parmi la masse de conduites ayant lieu dans une société, un certain nombre d'entre elles, les définir comme punissables, les repérer dans l'espace social et leur appliquer des peines » (Zauberman, 1998), qui a été transformé vis-à-vis des chômeurs (cf chapitre III). Ce système publicise, en conformité avec le cadre normatif de l'activation, l'injonction à l'adaptabilité des chômeurs, ou tout au moins à leur compliance.

Plusieurs conseillers soulignent ainsi le renforcement de la dimension coercitive de leurs relations avec les chômeurs, dû au caractère obligatoire du SMP :

Le contrôle, j'ai découvert, parce que moi quand j'ai fait ma formation on en était pas là, on était encore dans le cadre du PAP ! On l'a abordé brièvement mais on n'était pas encore sur ce rapport-là avec les gens, en fait. Cette facette du métier s'est développée par rapport au suivi mensuel. Nécessairement, quand on voit les demandeurs d'emploi tous les mois, on est censé contrôler leur recherche d'emploi (Conseillère, 29 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 21 à 50)

Au début où je suis arrivée, on écoutait quand même ce que disait la personne en face... maintenant on l'écoute pas, on lui demande pas ce qu'il veut faire, on lui dit : voilà, c'est comme ça et c'est pas autrement. Le discours est plus du tout le même, on est passés à la recherche d'emploi pure, on s'éloigne du projet (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Le suivi mensuel a été mis en place pour contrôler les demandeurs d'emploi, faut pas se leurrer. D'ailleurs les recevoir ¼ d'heure par mois, c'est pas de l'accompagnement. Moi je positionne clairement le cadre. Les gens je les mène pas en bateau. Je dis voilà, vous êtes dans le suivi mensuel, moi je vais vous apporter l'aide en fonction de mes moyens, mais sachez que c'est quand même un contrôle de vos démarches. Alors quand on entend le DG dire «vous avez quelqu'un qui vous accompagne en agence». Non mais arrêtons. Il sait pertinemment que c'est pas de l'accompagnement, c'est du contrôle de leurs démarches, point. (Conseillère, 52 ans, 28 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Mais si les conseillers disposent d'un pouvoir discrétionnaire de sanction plus fort compte tenu du durcissement des articles du Code du Travail envers les chômeurs ne recherchant pas activement un emploi, en réalité, l'essentiel du dispositif de sanction, portant sur les absences aux convocations du SMP, est largement automatisé. C'est ainsi que l'absence non justifiée à une convocation de l'ANPE pour l'entretien obligatoire du suivi mensuel relève depuis le décret du 2 août 2005 d'une catégorie supérieure de sanction : elle entraîne une radiation de l'ANPE d'une durée de deux mois, et pour les allocataires de l'ARE, une suspension par l'Assédic de la totalité du versement de l'allocation dont la durée peut aller jusqu'à deux mois. Soit une sanction plus lourde que celle qui peut être prise par les conseillers pour l'insuffisance de recherche d'emploi ou le refus d'emploi, sanctionnée d'une suspension par l'Assédic de 20 % de l'allocation pendant une durée de deux à six mois, et d'une radiation par l'ANPE de quinze jours à six mois.

Il en va d'une certaine façon de même pour l'Offre Raisonnée d'Emploi (Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi) qui durcit les conditions d'acceptation des offres à mesure qu'augmente la période d'indemnisation : en formalisant les critères, elle tend vers une homogénéisation des pratiques, mais limite les pratiques informelles qui pouvaient être plus sévères. La formalisation juridique des trois offres d'emploi rend moins opératoires qu'avant les pratiques de contrôle du fait de la dimension contractuelle de l'ORE.

De plus, les décisions de sanctions sont initiées par les conseillers, mais doivent être avalisées par leur hiérarchie, selon des normes locales variables : dans les agences étudiées, les demandes de radiations initiées par les conseillers sont soit transmises au directeur

d'agence, qui prend la décision de dernier ressort, soit transmises au pôle administratif, et dans ce cas, non soumises systématiquement au pouvoir décisionnaire de la direction.

Cet encadrement de la prise de sanction semble donc relever de l'acceptation juridique d'un pouvoir discrétionnaire « faible » selon la définition de R. Dworkin c'est-à-dire d'« *un pouvoir d'appréciation, les normes à respecter ne pouvant l'être automatiquement sans faire appel au jugement des autorités compétentes* » (Pérez-Diaz, 1994), en opposition à un pouvoir discrétionnaire de dernier ressort, sans recours et sans contrôle d'une autre instance, ou à un pouvoir discrétionnaire fort, où la prise de décision d'un organe n'est pas lié par des normes préexistantes, ce qui lui permet de créer ses propres normes.

En revanche, le conseiller jouit depuis la mise en place du SMP d'un pouvoir discrétionnaire fort dans le circuit plus marginal du traitement positif des excuses justifiant une absence à convocation, comme on l'examinera en détail un peu plus loin, à travers le régime des indulgences.

Ainsi, ce qu'on avait souligné à propos de la rationalisation du tri et la dévolution des critères pour y parvenir, est valable, dans une moindre mesure, pour les dispositifs de sanction : au-delà d'une formalisation et d'une normativité plus forte, le conseiller jouit globalement, à certaines étapes du traitement administratif du pointage, d'un pouvoir discrétionnaire plus important qu'auparavant, même s'il est encadré.

L'autre limitation du pouvoir discrétionnaire en matière de sanctions tient au régime déclaratif qui régit les relations entre conseillers et chômeurs, mais aussi entre conseillers et entreprises concernant les offres d'emploi. Il en résulte une invérifiabilité relative des faits qui pourraient être incriminés, en raison de la difficulté d'obtenir des informations auprès des entreprises, et de la masse de dossiers à traiter : la très forte augmentation de la charge des portefeuilles, qui atteint près de 200 chômeurs par agent dans les agences observées, et s'accompagne de la diminution des offres d'emploi recueillies.

Les conseillers pointent la complexité de mise en œuvre de la sanction portant sur le refus d'offre, du fait que les employeurs ne sont pas tenus, et souvent pas en capacité, de dire précisément qui ils ont reçu en entretien d'embauche :

« Actuellement, si on envoie une offre à un demandeur d'emploi et qu'il ne postule pas et qu'il ne nous répond pas, on a aucun moyen de savoir, à part d'appeler l'employeur, s'il a postulé ou pas. On n'a pas le temps d'appeler les employeurs ». (Conseillère, 37 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

« C'est très dur d'obtenir des noms auprès des employeurs, ils rechignent beaucoup, déjà, à donner le nom, simplement, de la personne qu'il a embauchée, mais en plus de ça, savoir les personnes qu'il a contactées ou qu'il a vues... » (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Le constat est le même pour la sanction concernant l'insuffisance de recherche, en raison du régime déclaratif :

« C'est pas facile de prouver que la personne ne cherche pas. Il te dira toujours : 'oui, j'ai fait des candidatures, il m'a pas répondu'...Voilà. Donc il va falloir soit qu'il loupe un rendez-vous, soit monter un dossier contre lui pour prouver qu'il veut pas suivre de prestation, ou qu'il veut pas être aidé, ou qu'il refuse tout ce qu'on lui propose, donc ça demande pas mal d'endurance ! » (Conseillère, 28 ans, 1 an d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

« Tu peux très bien aller dans n'importe quelle entreprise, demander un papier et dire : marquez là que j'ai cherché un emploi. (...) Le contrôle avec documents a un aspect négatif, je préférerais être sur des plages plus constructives, trouver autre chose que ce contrôle coercitif » (Conseillère, 48 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

B/ Limites et clivages liés au pouvoir de sanction : entre éthique du placement et éthique de l'accompagnement

Face au durcissement des sanctions et à la publicisation du contrôle de la recherche d'emploi, qui réactive la partition entre chômage volontaire et involontaire, le malaise des conseillers interrogés est perceptible : on observe une réticence à évoquer ouvertement ces pratiques, qui se heurtent à la rhétorique de la parité, identifiée à propos des stéréotypes récurrents dans la culture professionnelle des conseillers, parité ancrée dans le modèle idéal du métier.

Plus que les pratiques d'activation, pratiquées de manière variable selon les conseillers, et évoquées plus ouvertement, la question de l'utilisation des procédures de sanction à l'encontre des chômeurs qu'ils suivent reste un sujet tabou, qui fait l'objet de peu de discussions internes : avec la mise en place des portefeuilles individuels, tout se passe comme si les conseillers étaient renvoyés à des choix déontologiques individuels. On note plusieurs indices du conflit de valeurs que soulève la mise en œuvre du pouvoir de sanction dans le cadre de l'application des normes d'activation vis-à-vis des chômeurs indemnisés : l'utilisation des catégories de justice et d'un vocabulaire emprunté au monde juridique pour légitimer des actions ou positions, ou à l'inverse la référence à des métiers du domaine juridique pour délimiter les frontières de leur activité professionnelle (« *je ne suis pas flic* », « *je ne suis pas juge* »).

A ce malaise s'ajoute les limites d'application de ces règles, qu'on a déjà soulignées. Nous allons donc dans cette partie examiner la manière dont les conseillers utilisent ce pouvoir de sanction, et comment, à l'image des *street level bureaucrats*, ils s'efforcent de réinscrire les injonctions politiques dans leurs propres stratégies professionnelles.

1. L'utilisation parcimonieuse des sanctions liées au contrôle

On peut distinguer dans les pratiques des conseillers deux types de contrôles de la recherche d'emploi : un contrôle déclaratif, i.e. basé sur les dires des chômeurs, qui est massivement utilisé durant l'entretien, et un contrôle investigatoire, i.e. donnant lieu à une investigation poussée hors de l'entretien, en vue de la constitution d'un dossier de sanction. C'est ce dernier type de contrôle auquel nous nous référons dans cette section.

L'éventail du nombre de sanctions déclarées sur un an par les 65 conseillers interrogés traduit une relative diversité des pratiques, même s'il se dégage un courant majoritaire sur une tranche médiane de sanctions : 9 conseillers sur 65 ne déclarent aucune radiation, 48 en déclarent 1 à 10 (36, 1 à 5 et 12, 6 à 10), 5 en déclarent 11 à 20 par an, et 4 en déclarent 21 à 50. On note toutefois une évolution par rapport à une première étude que nous avons menée en 2007, juste après la mise en place du SMP où, sur seize conseillers interrogés, un conseiller déclarait avoir demandé la radiation de deux chômeurs et quatre d'entre eux avaient fait procéder à des contrôles de la recherche d'emploi les années précédentes.

Ce résultat s'explique par les limites d'application des sanctions déjà évoquées, mais aussi et surtout par l'impossibilité éthique de radier massivement les allocataires de minima sociaux jugés inemployables, car cette décision administrative entraînerait la suspension de leurs revenus. Tout se passe donc comme si les conseillers utilisaient, pour la plupart d'entre eux, la radiation en dernier recours : c'est d'ailleurs, comme on le verra, les exemples jugés extrêmes de chômeurs volontaires qui sont souvent mis en avant pour justifier la sanction. Cette faiblesse relative s'explique également par les types de relations qui s'instaurent avec le suivi régulier des mêmes personnes : ces relations ne sont pas seulement informées par les données techniques du dossier administratif du chômeur, mais co-construites à partir de la singularité des situations, de leur ancienneté, contribuant à la stabilisation, à l'amélioration ou au contraire à la détérioration de la relation.

Enfin, une explication centrale du caractère relativement limité des sanctions prises réside dans la gestion des non-réponses aux convocations, dont on verra qu'elle constitue en réalité le lieu d'un pouvoir discrétionnaire fort des conseillers, et est utilisée à ce titre comme variable d'ajustement des sanctions. De la même manière, parmi les techniques alternatives à la sanction pour insuffisance de recherche ou refus d'offre, figure celle, davantage utilisée par les conseillers, de l'envoi en accompagnement social. Cette dernière étant davantage

prisée car elle ne nécessite pas la construction d'un dossier de preuves et s'apparente à la gestion des absences, ce qui rend son utilisation plus neutre et impersonnelle alors qu'il s'agit d'une véritable sanction.

Ces différents résultats obtenus dans le cadre de notre enquête empirique sont par ailleurs confirmés par les statistiques nationales²¹⁷. Plus que de sanctionner à tout va, le principal objectif politique de ce renforcement des sanctions par rapport à la recherche d'emploi serait donc d'entretenir un « buzz », un bruit de fond médiatique, ainsi que l'analyse un cadre de la formation :

« (L'ORE) a le mérite d'exister et d'entretenir un bruit médiatique de fond, qui fait que le demandeur d'emploi se sent coupable de sa situation. Le bruit médiatique, le buzz, ce sont les demandeurs d'emploi qui truquent, et les offres non pourvues. Les demandeurs d'emploi sont sous pression, ils ont intégré ça. Les gens radiés pour refus d'offre ou qui ont commis un manquement, ça représente respectivement 10 à 12% des radiations, et ça ne bougera pas. Le reste, les 80%, ce sont des absences à convocation. Il s'agit de faire pression, de ne pas encourager dans l'oisiveté les populations que le système a exclues. Donc le discours est de dire oui, le contrôle existe, mais il faut gérer la paix sociale. L'institution, c'est le bouc émissaire social, ça évite de réfléchir à pourquoi je me suis retrouvé dehors. Alors qu'en période de plein emploi, on fait de la régulation, on anime le marché du travail ». (Entretien réalisé en 2009)

Toutefois, la diversité des pratiques en matière de sanction renvoie à des identités professionnelles distinctes, et d'autre part, la relative faiblesse des sanctions déclarées incite à explorer les ressources et techniques alternatives déployées par les conseillers pour répondre au dilemme du tri entre employables et inemployables, entre chômeurs volontaires et involontaires au sens des normes d'activation, i.e. insuffisamment flexibles, ou *compliant*s.

L'une de ces polarisations concerne les catégories de justice convoquées par les conseillers pour asseoir leurs pratiques professionnelles.

Dans le cadre de l'injonction au retour rapide à l'emploi, le fait de conditionner plus clairement l'attribution du revenu à une recherche active d'emploi par le biais du renforcement des sanctions, remet en cause deux principes : le principe assurantiel pour les chômeurs qui ont cotisé à l'assurance chômage, et le principe universel d'aide à l'égard des pauvres pour les allocataires de minima sociaux désormais tenus d'être inscrits comme demandeurs d'emploi. Dès lors, les conseillers mobilisent dans leurs discours des théories concurrentes de la justice telles qu'on a pu les analyser à propos du débat sur le cadre théorique de l'activation (cf Chapitre 3). On voit ainsi se dessiner un clivage entre deux

²¹⁷Cf Chapitre 4. En 2010, les sanctions pour non-réponse à convocation représentaient 91% des 550 356 sanctions prononcées, suivies des refus de contrats d'apprentissage, formation ou action d'insertion (6,1%), des sanctions pour insuffisance de recherche d'emploi (2%) et pour refus d'offre d'emploi (0,2%). Environ 100 000 chômeurs indemnisés se sont vus privés de leurs revenus durant deux mois pour absence à convocation en 2010. Rapport d'information du Sénat, Alduy, 2011

théories de la justice et de la citoyenneté, à travers le débat sur la légitimité de ce qui n'est pas un *dû* (qui doit donc être conditionné par des preuves de mérite) ou de ce qui est un *droit* (qui ne doit pas être conditionné, la personne ayant fait la preuve d'un chômage involontaire).

La première est une conception renouvelée de la justice et de la citoyenneté, qui met au centre l'obligation morale de réciprocité à l'égard de la société pour un usager qui n'est plus un simple sujet, mais un individu responsable de ses choix (Rosanvallon, 1995).

En arrière-plan de cette représentation de la justice, on trouve le concept d'aléa moral, qui suppose que les individus soient responsables de leurs préférences, leurs goûts et leurs objectifs personnels, et sont dotés d'une capacité à s'auto-contraindre (Rawls, 1995). Dans cette conception, un système ne peut couvrir les risques pris par un individu au titre de ses préférences, et il est donc de la responsabilité de chaque individu de supporter les conséquences de son arbitrage entre travail et loisir. Cette nouvelle éthique de la citoyenneté s'appuie en fait sur le vieux principe du mérite, mais en le renouvelant à l'aune de la responsabilité du sujet. C'est cette conception de la citoyenneté qui est ainsi mobilisée par les conseillers pour justifier la rupture avec le principe assurantiel et l'adhésion à un nouveau cadre articulant retour rapide à l'emploi et indemnisation :

Je trouve pas normal qu'on puisse pas sanctionner quelqu'un qui est bénéficiaire du RMI, il y a pas cette égalité de traitement dont on parle tout le temps. Pourquoi quelqu'un qui a travaillé, **qui a cotisé**, on va lui suspendre ses allocations, parce que ce jour-là il aura pas fait de recherches machin, et pourquoi quelqu'un qui depuis vingt ans perçoit le RMI, **qui en échange n'apporte rien à la société**, qui vient à tes rendez-vous une fois sur trois quand il a le temps parce que de toute façon on peut rien lui faire - ils savent qu'ils sont comme ça intouchables – pourquoi ces personnes-là on peut pas, pour le coup, les sanctionner ? (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 21 à 50)

Une autre conception de la justice prend en compte le niveau d'autonomie du sujet comme principe de délimitation de l'attribution ou non d'une allocation de l'Etat, point qui rejoint par ailleurs un enjeu professionnel de placement. Pour les tenants de cette logique, ces catégories de chômeurs ne relèvent pas du champ de la sanction pour insuffisance de recherche d'emploi et donc du chômage volontaire tel qu'ils le définissent dans leurs pratiques :

Des gens qui ont 55 ans, 60 ans, qu'on leur donne le RMI... Qu'est-ce que tu veux, ça c'est des gens... C'est comme les seniors, quoi ! Je pourrais difficilement les placer. Quelqu'un qui a 55 ans, qui n'a jamais travaillé de sa vie et qui est bénéficiaire du RMI, ben voilà... Si tu leur enlèves le RMI, il n'y a plus rien ! (Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Enfin, une dernière conception de la justice, proche de la précédente, en reste au principe de l'universalité inconditionnelle du droit social :

Moi je peux concevoir que... on conçoit pas sa vie en travaillant, voilà, c'est pas quelque chose qui me semble aberrant, il y a des gens qui peuvent se suffire de peu et qui n'ont pas besoin d'avoir une reconnaissance sociale par le biais d'un travail. Si moi je fais quoi que ce soit, on va lui couper son RMI. Le RMI c'est pas non plus la panacée, je pense avoir une culture qui fait qu'effectivement je suis pour la solidarité, les régimes solidaires ... je trouve pas ça aberrant. (Conseillère, 34 ans, 9 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

2. La polarisation entre éthique de l'accompagnement et éthique du placement

Le renforcement du pouvoir de sanction conféré au conseiller met en lumière et renouvelle les clivages récurrents de l'identité professionnelle des conseillers.

Ainsi, il se dessine une polarisation autour de la directivité qui renvoie à une question éthique ancienne de l'accompagnement (de Saint-Georges, 2011) : faut-il, en dernier ressort, laisser le chômeur indemnisé libre de ses choix et le laisser ne pas répondre aux offres disponibles, ou faut-il assumer son autorité d'agent public et le contraindre à la recherche d'emploi en le sanctionnant ? Cette question se pose également dans l'application des normes d'activation où la sanction viserait à contraindre le chômeur à élargir ses critères de recherche. Elle les amène à convoquer dans leurs discours des catégories éthiques présentant de fortes similarités avec celles qu'on trouve dans le débat théorique sur l'activation. Deux types de positions se confrontent, qu'on pourrait qualifier, dans un cas, d'*éthique du placement* et dans l'autre, d'*éthique de l'accompagnement*. Ces deux pôles renvoient également, comme dans l'étude de Y Benarros (2006) aux rapports que les agents entretiennent avec leur institution et aux missions institutionnelles auxquelles ils réfèrent prioritairement leurs actions.

L'éthique du placement s'inscrit prioritairement dans les normes socio-techniques du métier, elle correspond à l'orientation entrepreneuriale de l'institution qui met au centre de l'activité la satisfaction des offres d'emploi. Il s'agit de négocier, convaincre, en s'appuyant sur l'expertise de son secteur professionnel, ou contraindre, au nom d'une rationalité supérieure qu'est la préservation de la valeur du travail comme pierre angulaire de la cohésion sociale. Au nom de cet impératif, le pouvoir de sanction est assumé dans l'objectif de permettre l'accès à l'emploi de la personne et parallèlement de satisfaire aux indicateurs internes d'évaluation de l'activité. Le type d'action privilégié est « faire faire » (Balzani et al, 2008). Les items suivants rendent compte de ce type de position, entre conformisme bureaucratique (item 1) et fonction assumée au nom du bien commun (item 2) :

« Moi je considère que c'est mon job de diagnostiquer la distance à l'emploi, c'est mon job de proposer des actions pour réduire cette distance à l'emploi, c'est mon job de vérifier que ces actions ont été menées et s'il y a une réelle mauvaise volonté...d'essayer de ramener cette personne dans la recherche d'emploi, voilà. Il y a des conseillers qui disent : non, moi je n'impose rien, je ne contrôle pas. Mais à un moment donné, on est payé pour faire certaines choses (...) Moi je suis restée sur la vision Établissement, et de faire ce qu'on m'a appris. Et donc, parce que j'estime que l'Établissement me le demande et que voilà, si on me demande de fonctionner comme ça, c'est qu'il y a une bonne raison, que ça a été certainement étudié, réfléchi, pensé, et, même si parfois peut-être il y a des motivations qui m'échappent, et puis parce que, justement, pour l'instant rien ne m'échappe, ça me semble cohérent et logique (Conseillère, 33 ans, Bac+2 Vente, 3 ans d'ancienneté, 2 radiations/un an)

« Si je dois faire un avertissement radiation, je le fais jamais par derrière. Et quand je donne des échéances, c'est-à-dire si je dis « le mois prochain je veux que vous ayez contacté telle entreprise et on téléphonera ensemble pour voir si ça a été fait », je le fais. Par contre j'utiliserai tous les moyens pour les remettre dans le **droit chemin**, c'est-à-dire les ramener vers l'emploi. Et quand je dis « j'utilise tous les moyens », ce sont les moyens qu'on me donne. Si c'est pour couper les allocations, je coupe les allocations ». (Conseillère, 47 ans, Bac+3 Gestion, 8 ans d'ancienneté, 10 radiations/un an)

Davantage orientée vers l'intermédiation, l'éthique de l'accompagnement privilégie les normes socio-cliniques pour amener les personnes vers l'emploi. Il s'agit de négocier, convaincre en s'appuyant sur la connaissance du sujet, mais la limite posée à l'action est la volonté du sujet lui-même. Dans la mobilisation de ce type d'éthique, le pouvoir de sanction est plutôt rejeté, mais peut être toutefois utilisé en dernier recours. L'objectif à atteindre est aussi de permettre l'accès à l'emploi, mais en minorant la préoccupation de satisfaire aux indicateurs internes d'évaluation de l'activité. Le type d'action privilégié est « faire avec » (Balzani et al, 2008).

Moi, je suis plus quelqu'un qui travaille sur la psychologie et sur la mentalité au travail et à la reprise d'un travail (Conseillère, 39 ans, 15 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Je suis pas dans la punition, je suis pas dans la sanction, je suis dans le rappel à la loi et à la règle. Ma mission c'est pas de sanctionner, c'est de négocier un cadre de temps et d'action pour explorer ou réaliser ou aller voir ailleurs. Une personne qui n'a plus de projet ni de rêve est une personne en danger pour elle-même. Donc il faut respecter le rêve même utopique, mais ma mission c'est d'offrir un cadre d'exploration, de réalisation, d'abandon, donc dans le cadre je vais mettre de la méthode et du temps. Tant que la personne n'a pas par elle-même diagnostiqué que son objectif était déraisonnable et inatteignable, de toute façon elle va revenir sur son rêve même le plus irréaliste possible (Conseiller, 61 ans, 20 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Cette polarisation influe à la fois sur les pratiques de sanction et l'utilisation des technologies sociales d'adaptabilité. Toutefois, comme on peut le voir à travers ces items, aucun des conseillers ne déclarent un refus total de la sanction. Il faut donc se garder d'une typologie trop tranchée entre ces deux pôles. Au-delà de l'idéal professionnel que constitue la notion d'aide à l'emploi des chômeurs « autonomes », i.e. volontaires dans leurs démarches ou présentant un besoin de requalification, l'objectif d'un retour à l'emploi des chômeurs moins « autonomes » reste commun aux deux types de positions, mais il s'inscrit

dans une échelle différenciée de directivité, allant de la négociation à la sanction, en privilégiant certains modes et certaines techniques plutôt que d'autres, en termes de délais accordés, d'échelle de mobilité géographique ou de mobilité professionnelle, et en tenant plus ou moins compte des indicateurs visant à évaluer leur activité.

On pourrait penser que l'éthique de l'accompagnement serait plus volontiers mobilisée par les conseillers plus anciens, et notamment les anciens conseillers professionnels, formés aux normes socio-cliniques (cf chapitre 5). C'est en partie vrai, mais ce type d'éthique est également porté par des conseillers recrutés récemment, et inversement, certains conseillers anciens dans l'établissement mobilisent davantage l'éthique du placement. Ainsi, les variables liées à la socialisation professionnelle (trajectoire initiale, type de formation, type de territoire d'intervention), au rapport à la carrière, aux catégorisations morales portant sur le mérite au travail ou sur la qualité du travail, s'articulent de façon complexe avec les orientations institutionnelles liées à la rationalisation gestionnaire de leur activité et les conditions d'exercice de l'activité, et s'actualisent au cours de chaque interaction avec des chômeurs suivis mois après mois.

Tableau n°3 : éthique de l'accompagnement vs éthique du placement

	Ethique de l'accompagnement	Ethique du placement
Normes	Normes socio-cliniques	Normes socio-techniques
Activité centrale	Amener les personnes vers l'emploi	Satisfaire les offres d'emploi
Type d'action	Négocier, convaincre	Négocier, convaincre, contraindre
Type de ressource	Connaissance du sujet	Connaissance du marché de l'emploi
Action dominante	Faire avec	Faire faire
Rapport à la sanction	Directivité négociée	Directivité assumée

-La directivité assumée au nom d'une éthique du placement

La directivité est dans ce cas assumée au nom du pouvoir que l'Etat confère à des agents publics investis d'une mission coercitive. La défense de cette position se fait d'abord au nom du respect des critères de l'inscription en tant que demandeur d'emploi. L'enjeu est d'instaurer un rapport fondé sur l'autorité, par opposition à la logique bureaucratique qui consisterait à le contourner. La logique bureaucratique est également évoquée par ces conseillers pour critiquer le fonctionnement antérieur au SMP, considéré comme trop laxiste et manquant de professionnalisme :

Tout le monde avait le droit d'avoir un projet personnel, qui n'était donc pas un projet professionnel. Quand on demandait une formation, à priori c'était justifié. Moi on m'avait expliqué que pour les envoyer en formation,

il suffisait de vérifier qu'ils avaient 12 mois d'inscription. Et comme il y avait des formations rémunérées à l'époque, alphabétisation rémunérée par exemple, t'avais la queue... Les offres, comme on les affichait tous les matins, les gens se positionnaient, se positionnaient pas, tu savais pas. Enfin, **c'était n'importe quoi. Heureusement, maintenant, c'est tout l'inverse**, c'est-à-dire des équipes professionnelles, les entretiens qui se font sur des convocations, du suivi, un historique des actions qui ont été menées, qui permet de capitaliser effectivement des informations, d'être pertinent dans le diagnostic, d'être cohérent (Conseillère, 56 ans, 12 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Dans le type d'argumentaire qui justifie la mise en œuvre du pouvoir coercitif du conseiller, est rappelée à l'inverse la continuité historique du contrôle de la recherche d'emploi au sein du service public de l'emploi : le durcissement du contrôle à l'occasion du SMP est ainsi jugé légitime car réactivant une mission peu usitée jusqu'à présent²¹⁸. La construction d'un système d'ordre juste passe également par la mise en avant de la défense d'une mission d'intérêt public qui permet d'articuler les deux dimensions identitaires que sont les dimensions d'aide de recherche à l'emploi et de contrôle de recherche d'emploi. Mettant en lumière la vertu pédagogique de la sanction, la discipline des conduites est alors présentée en termes d'utilité sociale :

Je fais un électrochoc. J'ai une personne, à tous mes rendez-vous qui me le dit, que j'ai bien travaillé, elle me dit : depuis votre électrochoc, j'ai fait beaucoup de choses. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Ce dernier argumentaire permet de voir comment peuvent s'articuler deux types de rationalités, la rationalité nouvelle de l'activation avec la rationalité ancienne du placement, à travers la notion paradoxale de service contraint, la notion de Bien étant alors connectée à une rationalité supérieure, celle de la valeur conférée au travail. On retrouve ici la mobilisation du « pouvoir pastoral », « orienté vers le salut et mettant l'individu en situation de responsabilité analytique liée à une production de la vérité de l'individu sur lui-même » (Foucault, 2001, Tome IV, p.229). Cette mission de « pédagogiser » (Foucault, 1972) est défendue au nom de l'intérêt public et la cohésion sociale. Dans cette optique, le registre privilégié est celui de l'intervention (Demailly, 2008), par le primat donné au mandat sur la demande, avec un destinataire contraint, et la place qu'il accorde à l'action effective sur le monde réel.

On a pu précédemment mettre en évidence le recours à certaines catégorisations morales auxquelles se référaient certains conseillers pour légitimer le recours au schéma explicatif du chômage volontaire. Le même type de mécanismes est à l'œuvre pour justifier

²¹⁸ Il était effectivement possible aux conseillers de demander un contrôle à la Direction du travail (SCRE, service du contrôle de la recherche d'emploi), mais le SMP a étendu ce pouvoir aux conseillers eux-mêmes, en durcissant le dispositif de sanctions et en rétablissant le pointage physique.

des attitudes ou sanctions prises à l'égard de populations désignées comme déviantes par rapport aux normes comportementales et identitaires usuelles. Pour légitimer cette construction d'un ordre juste, les conseillers y opposent fréquemment des figures de chômeurs méritants :

« J'ai pas la même attitude pour un jeune barman de 30 ans qui passe entre les filets et qui est jamais là, qui a toujours un rendez-vous avec un employeur lorsqu'il est convoqué comme par hasard, ou avec **la petite dame qui habite le 15^{ème}, qui a des difficultés** ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

« Moi, parmi ceux qui me disent 'je ne cherche pas du boulot', c'est plutôt le gars qui attend de toucher 2000 ou 2500 euros, qui te dit non, moi je bosse pas à moins. Celui-là, je ne fais pas de cadeaux, je bombarde d'offres et puis il a intérêt de venir aux entretiens, parce qu'il prend le temps que je pourrai consacrer à quelqu'un d'autre. Mais les autres, c'est pas 'je cherche pas', c'est '**je cherche pas**' parce qu'il y a aussi tellement de problèmes à côté, que **je peux pas** ». (Conseillère, 37 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Sont ainsi convoquées des figures de chômeurs non méritants telles que : le jeune Rmiste qui n'a jamais travaillé, vivant chez ses parents, le cadre senior indemnisé qui vient vivre dans le Sud, ou le chômeur indemnisé travaillant au noir à son compte. Pour justifier leur recours à la sanction vis-à-vis de Rmistes, les conseillers citent souvent des situations limites mettant en scène des preuves de chômage volontaire avéré :

C'était un petit jeune qui avait la nationalité suisse, qui travaillait dans un laboratoire suisse et qui gagnait 3 à 4000 euros par mois, et qui me disait -enfin qui me disait...- j'avais compris qu'il était bien au RMI parce qu'ici il y a le soleil et qu'il avait assez de biens patrimoniaux pour pouvoir vivre sans travailler, voilà. Donc j'ai été amené à sanctionner. C'étaient des contrôles RMI. (Conseiller, 31 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

A l'autre bout de l'échelle des revenus, le cadre senior qui « confond chômage et pré-retraite » est aussi étiqueté comme « profiteur du système ». La catégorie morale du mérite est mobilisée pour justifier la prise de sanctions :

C'est un monsieur qui est retraité d'Air France, qui a travaillé dans le privé après, qui a une **allocation Assedic journalière de 172 euros par jour**, plus sa retraite, il cherche pas, il est indemnisé encore pendant deux ans, il me le dit : je ne cherche pas. Mais moi je peux pas le laisser comme ça, impossible ! (Conseillère, 29 ans, 2 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Le travail dissimulé, i.e. l'omission de reprise d'emploi ou le travail clandestin, que les conseillers sont tenus de signaler, constitue un autre bon exemple de la manière dont les conseillers instrumentalisent la catégorisation morale du mérite et construisent des catégories locales de justice pour légitimer leurs pratiques de sanction.

Dans le cas des chômeurs inemployables sur un marché du travail fermé aux personnes non qualifiées ou étrangères maîtrisant mal la langue, la compréhension et la tolérance dominant, en attendant une reprise d'emploi officielle :

Les deux derniers que j'ai vus là en entretien, ils travaillent au black, c'est évident. Le travail au black dans la mécanique, c'est pas qu'un mythe. La plupart travaillent au noir : y'en a un qui m'a dit qu'il était prêt à passer de 2000 à 1500 euros déclarés si on lui trouvait un travail. Il se fait exploiter, le pire c'est que c'est une grosse

concession, pas un petit garage de quartier, j'avais envie d'appeler la DRTEFP. Le problème c'est qu'ils ont du mal à trouver du déclaré (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

Une des manières de départager le caractère méritant ou non des chômeurs ayant un travail clandestin est liée à leur statut : les personnes salariées font généralement l'objet d'une mansuétude plus importante que celles qui ont ou envisagent une activité libérale, car le mérite est corrélé à la relation asymétrique du chômeur et de l'employeur, donc au caractère plus ou moins contraint du travail au noir.

Ainsi, les personnes jugées aptes à une activité donnée mais qui tentent de cumuler un revenu d'insertion et une activité professionnelle libérale contreviennent à la catégorie du mérite et légitiment l'usage de la sanction :

« J'ai eu le cas hier, un gars en ASS **fringué comme un milord**, et il me dit : 'je n'accepterai un poste de serveur qu'à 1900 euros nets'. Je lui dis 'si vous êtes du métier, vous savez très bien que vous n'aurez pas ce salaire-là'. Il sait très bien qu'à ce salaire-là, je pourrai jamais lui faire de propositions d'emploi, parce qu'il ne recherche pas d'emploi : il travaille au noir, il s'arrange. Mais je tiens ce discours agressif là parce qu'il me prend pour une imbécile, donc à ce jeu-là, il faut à un moment donné s'imposer » (Conseillère, 35 ans, 5 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Un autre cas de figure souvent mis en avant pour justifier la sanction est aussi d'ordre moral, mais en relation avec l'autorité ou l'expertise du conseiller. Les exemples cités sont ceux de personnes pour qui le professionnel estime s'être investi en pure perte, car la personne a feint une recherche active d'emploi. La sanction est alors justifiée au nom d'une double imposture morale : la rupture de la relation de confiance initiée avec le chômeur et l'affaiblissement de la crédibilité engagée vis-à-vis de l'employeur.

Le caractère volontaire du chômage fait donc l'objet d'une construction de faisceaux d'indices, qui, à la manière d'une enquête policière, vont permettre d'évoluer de la suspicion à la conviction puis à la présomption de culpabilité.

-La directivité négociée au nom d'une éthique de l'accompagnement

A l'inverse de la directivité assumée, l'éthique de l'accompagnement mobilise davantage la dimension contractuelle dans la relation avec les chômeurs. Dans ce type de logique, les nouvelles dispositions de gestion de la liste sont donc vues avant tout comme un renforcement du contrôle qui modifie l'exercice du métier originel :

« On fait plus de l'aide, on fait de la sanction. Ça fait partie de la panoplie, aujourd'hui, et à savoir si ça va être sur du long terme, ou si c'est une crise actuelle, politique, où on veut absolument le retour à l'emploi de X milliers de personnes, donc moi je mise sur le fait que c'est ponctuel. C'est une contrainte qui va peut-être me faire voir le métier autrement que comme une aide ». (Conseillère, 48 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

« Contrôleuse pour moi c'était pas mon métier. Quand j'ai passé le concours c'était pas pour faire du contrôle, c'était pour être dans une relation vraiment d'intermédiation, voilà, et pas du tout pour contrôler les gens ». (Conseillère, 35 ans, Bac+4 Sociologie, 13 ans d'ancienneté, aucune radiation/un an)

Ce type d'éthique fait appel à la recherche d'autonomie et de responsabilisation du chômeur plus qu'à une dimension coercitive :

« Je ne suis pas un contrôleur, mon métier de base c'est conseiller professionnel. Par contre je rappelle la loi aux gens. Je montre aux gens que j'ai accès à leur dossier assedic, Pour qu'ils se responsabilisent un peu. Mais je ne contrôle pas, je suis pas flic ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

A cette dimension contractuelle, s'ajoute la mise en avant du libre arbitre du chômeur, au bout d'un processus visant à l'aider au placement :

Je n'ai pas fait de radiations. On n'est pas là pour les prendre par la main, de toute façon je suis pas comme ça, je fais pas de l'assistanat mais j'essaie d'être humaine sans pour autant tomber dans l'empathie ou lui dire : c'est vrai, vous avez raison, c'est de la faute de tout le monde et pas de la vôtre, je suis pas là-dedans non plus. Mais j'essaie d'apporter peut-être une douceur dans les mots, de les arrondir, tout en essayant de leur faire comprendre que des fois il suffit peut-être de ceci ou de cela, enfin voilà. (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Les tenants de ce type de position soulignent également le caractère potentiellement arbitraire des sanctions, qui s'apparentent pourtant, par la lourdeur des sanctions, à des décisions de justice :

On n'est pas là pour sanctionner, on n'est pas des **juges**. Je n'aime pas ce rôle aussi de contrôle. On est là quand même pour les écouter et les aider. Mais la mode est au durcissement. (Conseillère, 43 ans, 6 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

« Il y a cette impression d'**omnipotence** par rapport au destin des gens, parce que tu sais très bien que quelqu'un que tu vas sanctionner, signaler, tu vas lui créer de sacrés problèmes derrière, parce qu'entre les rappels de RMI, les sanctions administratives et les sanctions des fois pénales qu'il encourt, tu sais que tu peux faire basculer la vie d'une personne». (Conseillère, 31 ans, Bac+2 secrétariat de direction, 3 ans d'ancienneté, 10 radiations/un an)

Enfin, un autre argument, qui ne prend pas pour appui l'éthique de l'accompagnement mais la logique informationnelle (Demazière et Delfini, 2000), ou logique socio-administrative, est la crainte des agressions de chômeurs s'estimant victimes de radiations arbitraires :

Ca me fait un peu chier pour le salaire que j'ai, quoi, tu vois ? Tu sais pas s'il va t'attendre dehors, tu vois, parce que dans ce cas tu leur coupes l'argent pour bouffer aux gens... Peu de gens sont virulents, hein, mais, **je veux dire : tu prends des risques !** Moi j'ai pas un salaire pour prendre des décisions comme ça, hein... Gauler cash, quoi, c'est interdit pour moi (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Moi j'ai pris le parti de pas me battre à tout prix, quoi...je veux dire qu'il y a des (conseillers) qui sont tout le temps dans le conflit parce qu'ils ramènent pas de démarche avérée de recherche d'emploi, donc finalement ça va au clash. Et comme moi je fuis un peu le conflit je me dis que **pour 1 200 euros je vais pas passer ma journée à m'engueuler avec les gens** et je vais pas **risquer ma peau**. (Conseillère, 29 ans, 2 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Ces items montrent aussi que l'argument salarial sert à faire le lien entre la reconnaissance attribuée à la rétribution, et la responsabilité attribuée à la contribution.

-Les techniques alternatives aux sanctions

Outre la gestion discrétionnaire des absences à convocation, diverses techniques sont utilisées qui permettent de contourner, temporairement ou durablement, la prise de sanction en cas d'absence avérée de recherche d'emploi. On retrouve là une des caractéristiques de la relation bureaucratique : une recherche d'actions intermédiaires plutôt que des stratégies frontales, davantage compatibles avec des enjeux professionnels.

La négociation fait partie des techniques utilisées pour comprendre une situation, investiguer, ou surseoir à la sanction :

C'est vrai que moi je fais le choix de leur demander des petites choses et s'ils me prouvent qu'ils se bougent un peu, je les radierai pas, même s'ils font pas suffisamment. Pour quand même qu'ils soient pas tranquilles, à rien faire toute la journée (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Autre technique alternative, la stratégie d'usure, ou « harcèlement positif » qui peut servir de sanction indirecte utilisée vis-à-vis de ceux qui ne cherchent pas d'emploi, souvent pour des raisons d'activités non déclarées, et sont indemnisés :

« Quand j'ai une personne comme ça que je veux recadrer, c'est je te convoque, je te convoque... et s'il est pas motivé, à un moment donné il va pas venir et il est radié, et je le rattrape pas, à moins qu'il ait un justificatif. Mais je m'embête pas...(sanctionner) c'est une procédure administrative assez lourde, et finalement il y a plus simple, en faisant comme je fais... » (Conseillère, 28 ans, Bac+4 Commerce, 3 ans d'ancienneté, 1 radiation/un an)

Pour ceux qui cherchent pas, il y a une technique très simple, c'est le harcèlement positif...c'est-à-dire qu'on les submerge de propositions d'offres d'emploi, d'inscriptions à des ateliers, à des prestations... (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Le rappel à l'ordre, ou « recadrage sec » précède la sanction et s'adresse plutôt à ceux qui ne se sont pas radiés d'eux-mêmes dans le cadre de la stratégie d'usure. Il peut s'agir de l'envoi d'une lettre d'avertissement avant radiation ou d'une admonestation verbale et/ou écrite lors de l'entretien :

Je menace de cessation immédiate d'inscription pour absence de recherche d'emploi, ça crée un genre d'électrochoc. Le demandeur qui me balade, je lui parle directement indemnisation, ça reste de l'ordre, effectivement, de la menace. (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Tu le vois à la lecture de mes entretiens, tu le sens au ton, le recadrage sec c'est du style : 1) vous devez faire ça, 2) vous devez faire ça, 3) vous devez faire ça, 4) si lors de notre prochain entretien vous n'avez pas fait cela vous serez radié... enfin, c'est annoncé, c'est clair. Mais bon, quand j'en arrive à ça c'est que j'ai essayé plusieurs fois de faire comprendre à la personne qu'il fallait pas trop tirer sur la corde (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Enfin, un type de sanction déguisée vis-à-vis de chômeurs qui ne font pas montre d'une recherche active, est l'envoi en accompagnement social, qui fait figure à la fois de test de motivation, de test de travail au noir, ou simplement d'acte préparatoire à la sanction pour refus de prestation, suite à une inscription qui en l'occurrence, aura été décidée de manière unilatérale par le conseiller :

Une personne à qui par deux fois j'ai dit qu'un accompagnement était nécessaire, ça fait quand même un an et demi qu'il cherche et qu'il trouve pas, donc à un moment donné il faut se poser les bonnes questions. Je lui ai donné un dernier délai, si lui ne répond pas favorablement, là je pense que oui, une radiation en refus de prestation sera à envisager (Conseillère, 30 ans, 2 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Je les envoie sur une prestation d'accompagnement à la recherche d'emploi, ce qui bloque un peu quand on travaille au noir, et souvent c'est un déclencheur... Ou alors, avant de les envoyer je leur dis : voilà, si d'ici un mois vous n'êtes pas en emploi, je vous envoie sur cette prestation-là. Et parfois il y a un contrat qui apparaît miraculeusement (Conseillère, 35 ans, 13 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Cette méthode est préférée aux autres sanctions puisqu'elle est jugée plus neutre et moins frontale, mais aussi plus efficace, car basée sur l'éventualité de la non-participation du chômeur, qui entraîne une radiation automatique.

3. La gestion des absences à travers le régime des indulgences : entre logique équitable et légaliste

Contrairement à la prise de sanctions qui fait l'objet d'un circuit interne de vérification, la gestion des absences aux convocations obligatoires du SMP constitue par excellence le domaine discrétionnaire du *street level bureaucrat*. Le conseiller y jouit d'un pouvoir discrétionnaire fort²¹⁹ vis-à-vis des chômeurs indemnisés puisque la convocation du SMP a un caractère impératif : l'absence à un entretien avec un conseiller est passible d'une suspension de revenu et entraîne les sanctions les plus lourdes dans l'échelle des peines, qui ont été par ailleurs globalement renforcées.

Le traitement des absences lors d'une convocation obligatoire du SMP est en partie automatisé : suite à l'absence, une première lettre d'avertissement avant radiation est envoyée (GL1, pour Gestion de la Liste), suivie d'une seconde lettre (GL2) voire d'une troisième (GL3) annonçant la suspension des revenus si la personne n'a pas répondu dans

²¹⁹ Perez-Diaz Claudine, L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif, *Déviance et société*, Vol. 18, n°4, 1994, p.397-430

les quinze jours. Mais ce sont les conseillers qui traitent de ces retours de courrier pour les chômeurs inscrits dans leurs portefeuilles.

Officiellement, trois situations peuvent constituer un motif légitime d'absence : le fait d'avoir été embauché, l'entretien d'embauche ou une raison médicale. Toutefois, le fonctionnement qui prévaut pour le traitement des réponses renvoyées dans les quinze jours réglementaires par les chômeurs correspond au *régime des indulgences*, comme il existe dans le fonctionnement policier ou gendarmique : les décisions défavorables doivent être visées par leur hiérarchie, mais les conseillers peuvent en revanche prendre des décisions favorables de manière discrétionnaire, au cas par cas.

Trois techniques d'indulgence peuvent ainsi bloquer la procédure automatisée d'envoi de la lettre d'avertissement suite à une absence : l'enregistrement d'un compte-rendu fictif d'entretien, le fait de substituer un envoi manuel à l'envoi automatique de la lettre d'avertissement, ou la programmation d'un nouveau rendez-vous en accord avec l'intéressé.

Le choix et l'utilisation de ces techniques se fait selon des critères qui varient d'un conseiller à l'autre, mais à l'instar des gendarmes pour le système des indulgences (Zauberman, 1998), l'enjeu est pour la plupart des conseillers de construire une identité de conseiller juste, en s'appuyant sur un système de normes marqué par la notion d'équité. Ce système de normes mobilise plusieurs types de critères qui s'écartent des motifs officiels : le fait d'avoir un enfant malade (qui constitue par ailleurs dans la fonction publique, et également à l'ANPE, un motif d'absence légitime), le type ou le niveau d'indemnisation, ou la prise en compte d'une situation individuelle pour quelqu'un qu'on connaît et à qui on « laisse une chance ».

Outre ces critères de justice équitable, la gestion des indulgences correspond également à des enjeux purement professionnels : il peut s'agir d'une gestion attentiste visant à établir un diagnostic plus fiable de non-recherche, ou un système de sanction gradué :

Ca m'est déjà arrivé de mettre des GL3 parce que la personne je l'ai peut-être excusée une ou deux fois et que ça continue, donc après quand c'est récurrent comme ça... Il y a toujours le bénéfice du doute la première fois d'une absence à convocation, on retente, mais si c'est récurrent, ça a aucun intérêt donc dans ces cas-là, voilà, au moins aussi la sanction fait qu'ils feront plus attention la prochaine fois, faut pas non plus... J'ai pas eu à en faire tant que ça... Dix ça serait déjà beaucoup, j'ai l'impression... Moi j'en fais pas tant que ça, hein... (Conseillère, 32 ans, 7 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Comme pour les autres types de sanctions, on constate une importation des catégories de l'assistance, avec ce qui peut être apparenté à un diagnostic philanthropique, fondé sur l'ajustement des modes de traitement à partir d'un système classificatoire qui condense des

séries de situation concrètes (Topalov, 1994). Ainsi la catégorisation entre bons et mauvais clients permet d'écarter certaines « figures méritantes » de la radiation pour absence :

Il y a une dimension personnelle qui rentre en compte... La personne qui a des problèmes avec les parents, ou qui divorce, je vais pas commencer à lui taper dessus. Le monsieur maghrébin qui a 55 ans, qui cherche comme manœuvre parce qu'il a fait ça toute sa vie, s'il trouve pas parce que ci, ça... bon, je vais être indulgent, ... encore que généralement ils sont pas trop embêtants parce qu'ils font les vendanges, ils font des choses... Après, si c'est un jeune qui cherche en Pâtisserie et qui a un CAP, ça c'est vrai qu'au bout d'un moment...(Conseiller, 35 ans, 11 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

A l'inverse de cette logique équitable, certains conseillers défendent une logique légaliste, n'appliquant pas le régime des indulgences et s'en tenant aux justificatifs officiels :

On va dire que je suis plutôt dans la tranche dure : moi, si t'as pas une excuse qui est : je cherchais un emploi, j'avais un rendez-vous médical, en général je rattrape pas... Parce que sinon je trouve que c'est pas égalitaire (Conseiller, 37 ans, 9 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Les tenants de la ligne légaliste soulignent ainsi le risque d'arbitraire de cette recherche d'équité :

« Chaque conseiller a sa perception de ce qu'il faut excuser ou pas suite à une absence à convocation. Tu vas avoir des conseillers qui excusent systématiquement parce que rien n'est important, et des conseillers qui ne vont jamais excuser parce que tout est important. C'est-à-dire des diagnostics individuels complètement différents » (Conseillère, 56 ans, Bac+4 communication, 12 ans d'ancienneté, 20 radiations/un an).

Ces différents modes de gestion des indulgences montre qu'en réalité, la gestion des absences aux convocations est souvent utilisée comme variable d'ajustement et donc comme technique alternative dans le régime des sanctions. Elles correspondent aux nécessités d'une mise à distance bureaucratique car elles peuvent apparaître comme ne provenant pas de l'agent, étant circonscrites au fait d'intervenir ou non sur des envois automatiques. Leur caractère indirect et en partie anonyme permet une utilisation plus large que les autres types de sanctions.

4. Les clivages autour de l'Offre Raisonnable d'Emploi

L'offre raisonnable d'emploi, qui publicise la notion d'adaptabilité des chômeurs aux offres existantes, laisse beaucoup de conseillers dubitatifs, notamment en raison de ses critères formalisés.

Pour les tenants d'une éthique de l'accompagnement, l'esprit de la loi n'est pas applicable, mais le fait de formaliser pourrait en un sens éviter certaines dérives arbitraires :

Ce qui me semble applicable, c'est effectivement de **proposer aux personnes des offres qui leur correspondent parfaitement**, puisqu'on est bien là-dessus : on est sur définir un profil professionnel, définir une mobilité géographique avec un salaire, si l'offre d'emploi correspond en tous points à ce qu'on a défini avec la personne, si c'est ça l'offre raisonnable d'emploi : oui, de toute manière c'est notre travail... Enfin, je veux dire : c'est pas une nouveauté, de proposer des offres qui correspondent en tous points au profil de la personne, et la personne je pense pas qu'elle dira non (Conseillère, 34 ans, 9 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

D'autres mettent en avant l'impossibilité technique de faire diminuer le salaire du fait que la plupart des salaires enregistrés dans les offres d'emploi sont déjà au SMIC, ou d'augmenter la mobilité géographique :

Nous dans 80 % des cas on part du SMIC, donc ça me fait rigoler parce que déjà il faudrait qu'il y ait des offres d'emploi qui soient au-delà du SMIC, pour qu'on puisse négocier à la baisse, hein... Les vendeuses, les femmes de ménage, les auxiliaires de vie sont au SMIC... L'autre levier il est géographique, mais là aussi ça me fait rigoler parce que si j'envoie une femme de ménage de Y à X pour faire deux heures de ménage à 8,71 euros de l'heure, si elle a pas de permis, elle circule avec les transports en commun, elle cherche un emploi à temps partiel, l'employeur de X il va se demander si moi déjà je suis bien raisonnable, parce que forcément il en a une, de femme de ménage, à X, hein... (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Pour ceux qui intègrent une directivité assumée dans leurs pratiques, l'ORE est plutôt vue comme une limitation à leur autorité décisionnelle :

Vous pouvez prendre l'offre et faire exprès de rater l'entretien... J'ai été chômeur moi aussi... Enfin, c'est pas là-dessus qu'il faut coincer les gens. Maintenant, à force de tout cadrer, au final on ne peut plus radier personne. Avant **c'était à notre libre arbitre, notre libre choix**, et quand quelqu'un nous refusait quelque chose on pouvait lui dire : là vous exagérez, et tout ça... Là, il pourra vous dire : mais attendez, moi j'ai dit 30 kilomètres, j'ai pas dit 35 ! Qu'est-ce que vous voulez dire ? (Conseillère, 38 ans, 2 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Qu'ils adhèrent ou non au principe de la directivité qui sous-tend l'offre raisonnable d'emploi, tous mettent en cause les implications juridiques d'une telle loi. En effet, afin de se prémunir contre d'éventuels recours, celle-ci amène beaucoup de conseillers à ne pas saisir des critères trop larges au moment où ils remplissent le profil contractualisant les relations avec le chômeurs et implémentant l'envoi des offres d'emploi.

C/ Différenciations des technologies sociales d'adaptabilité

Si les technologies sociales d'adaptabilité, ou techniques d'activation, diffèrent des techniques de sanction par leur champ d'application, elles sont liées à la capacité coercitive du conseiller, d'autant que la mise en place de l'Offre Raisonnable d'Emploi, même si elle

s'est avérée techniquement peu applicable²²⁰, a fortement publicisé l'injonction à l'acceptabilité des normes d'emploi.

Le champ d'application distinct des deux dispositifs concerne aussi potentiellement des profils distincts de chômeurs. Tandis que les dispositifs de sanction répondent à la question de savoir s'il existe une recherche avérée d'emploi, les dispositifs d'adaptabilité répondent à la question de savoir si la recherche d'emploi suivie est pertinente par rapport aux normes d'emploi existantes, à travers les critères déclarés par le chômeur.

Le recours à ces technologies sociales s'inscrit donc plus directement dans le cadre d'un enjeu professionnel central : les mises en relation des chômeurs avec les offres d'emploi existantes. Mais dans les deux cas, dispositifs de sanction ou d'adaptabilité, l'objectif est la satisfaction des offres, ou, pour les conseillers revendiquant une logique civique, le retour à l'emploi coûte que coûte, le point commun étant le rapport d'autorité qui s'instaure.

Le recentrage sur la mission de placement et de réduction de la distance entre l'offre et la demande, prioritairement par l'adaptation des profils des chômeurs, entraîne aussi une injonction plus forte à leur orientation vers les métiers en tension, spécialement pour les chômeurs peu qualifiés. La formalisation de ces normes induit des pratiques de déqualification qui peuvent être perçues comme faisant partie de la rhétorique de la parité dans l'intermédiation (veiller à ce qu'employeurs n'abusent pas, mais convertir les chômeurs aux principes de réalité).

Le caractère discrétionnaire du pouvoir des conseillers en matière d'adaptabilité tient au fait qu'ils sont les seuls à même d'apprécier, au regard des normes d'activation, le caractère réaliste ou non des projets de formation des chômeurs qu'ils suivent eu égard au marché de l'emploi. L'individualisation des portefeuilles rend plus complexe le maintien d'une même posture dans le cadre d'un suivi à long terme du même chômeur : ce qui était possible dans le cadre d'une interaction qui n'avait pas vocation à se renouveler l'est moins dans le cadre de rendez-vous mensuels obligatoires. Le fait de ne pas revoir les mêmes demandeurs d'emploi permettait l'exercice d'une négociation à visée impersonnelle, même si elle était inférée à un contexte d'interaction bien défini (Benarrosh, 2006). Ainsi, on voit à l'œuvre, comme pour l'application des sanctions, des modulations ou stratégies de contournement.

²²⁰ L'application de l'ORE a été officieusement abandonnée dans la région étudiée, pour des raisons juridiques et pratiques : sa mise en place nécessitait l'archivage des contrats signés entre les conseillers et les chômeurs pour se prémunir en cas de recours juridique, ce qui aurait représenté un surcoût important en termes de personnels et d'espaces de stockage dédiés dans les agences.

1. Les différents types de modulations des technologies sociales d'adaptabilité

Comme on l'a vu à propos des techniques alternatives ou préparatoires aux sanctions, les technologies sociales d'adaptabilité font l'objet d'une graduation qui va de la négociation à la relégation sanction. Le pouvoir coercitif est donc également mobilisé dans ces dispositifs, même si la négociation y occupe une place plus importante.

Ainsi, ces technologies font d'abord appel à la négociation et à l'incitation positive, en s'appuyant sur les registres de l'expertise et du conseil technique :

Donc nous, c'est surtout inciter les gens à retravailler en leur montrant qu'ils perdent pas, tu vois ?... Partir du point de vue du demandeur d'emploi, par rapport à ce qu'il peut avoir, pour le pousser à l'emploi... Parce que souvent c'est aussi par ignorance, ils ont peur de travailler alors qu'ils ont tout intérêt à le faire... (Conseillère, 55 ans, 30 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

D'autres conseillers privilégient les ressorts psychologiques, personnels s'inspirant des techniques de vente ou d'une démarche sociale :

Moi j'utilise beaucoup la technique de démarche commerciale qui est le SONCAS (sécurité, orgueil, nouveauté, confort, sympathie) pour connaître à quoi fonctionne une personne... Si on utilise un ou plusieurs leviers, on arrive à créer des déclencheurs. C'est un peu plus facile de sensibiliser un père de famille, avec des enfants à charge, de lui dire : il faut aller bosser parce que travailler au black, ramène de l'argent mais en termes de couverture sociale, ça ramène quoi ?... (Conseillère, 39 ans, 15 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

«J'ai toujours préféré revoir la personne pour essayer de discuter. Les gens qui ont un cabinet de recouvrement sur le paletot, bon, ben, ils vous le disent carrément : je peux bosser mais il faut pas que ce soit plus de deux semaines ou trois semaines par mois. Il faut se mettre à la portée de la personne...vous pouvez proposer cinquante CDI hyper bien payés à quelqu'un, s'il sait qu'on va tout lui saisir et lui laisser moins que le SMIC tous les mois, vous faites rien...» (Conseiller, 46 ans, BEP, 26 ans d'ancienneté, 5 radiations /un an)

Les conseillers ont également recours à des stratégies de type commercial, qui consistent à amener la personne vers un but défini, l'élargissement de ses critères de recherche, ou la diminution des prétentions salariales, en plusieurs étapes. Autre stratégie également assimilable à une technique de négociation, la stratégie du donnant-donnant : le conseiller accepte d'excuser certaines absences en échange d'informations sur d'éventuelles missions courtes.

A coloration plus coercitive, la stratégie d'usure est également utilisée à des fins d'adaptabilité, notamment pour les métiers en tension. Elle précède alors la prise de sanction :

«Moi dans les transports, les super lourds sont rois sur le marché de l'emploi... Ils peuvent trouver comme ils veulent parce qu'il y a une pénurie, en fait, sur ce poste-là. Donc, ces personnes-là, si dans les deux mois elles ont pas trouvé du travail je sais que c'est parce qu'elles ont pas envie de travailler, et là c'est un petit jeu du

chat et de la souris qui commence (...) Je donne un délai et si en dehors de ce délai-là il y a pas des choses qui ont bougé, ils reçoivent en fait un courrier qui leur dit : vous avez quinze jours pour vous justifier par rapport à ce refus d'offre auprès de la directrice d'agence». (Conseillère, 29 ans, Bac+2 Commerce, 4 ans d'ancienneté, 30 radiations/un an)

Dans cette perspective, la menace de l'offre raisonnable d'emploi est considérée comme adaptée pour les chômeurs indemnisés qui ne répondent pas rapidement aux offres existantes :

L'offre raisonnable, elle peut être intéressante sur des métiers où on n'arrive pas à pourvoir, où on a des gens qualifiés mais qui, pour x ou y, profitent de leurs allocations, par exemple entre deux chantiers ou entre deux saisons, etc... voilà. Là : oui, parce qu'elle est incitative et contraignante parce que, bon, c'est pas parce qu'on a une promesse d'embauche dans cinq mois qu'on doit pas se présenter (Conseiller, 37 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

La technique du recadrage – rappel des droits et devoirs, menace de sanction - est également utilisée dans le but d'amener les personnes à répondre aux offres d'emploi transmises :

Moi je passe pas tellement à l'acte, je fais comprendre qu'il peut pas me raconter n'importe quoi parce que moi je suis en relation avec les employeurs du secteur, que forcément s'il candidate pas à une offre, je serai au courant. Bon là j'en rajoute un peu, mais j'insiste là-dessus. Après c'est recadrer, simplement, expliquer qu'en tant que demandeur d'emploi, il recherche un emploi effectivement, si c'est pas le cas il a rien à faire à l'ANPE (Conseillère, 28 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

La crainte que ça (l'ORE) engendre chez les demandeur d'emploi qui sont dans cette optique-là, c'est plutôt bénéfique, par contre, parce que du coup, souvent on nous dit : et alors, si je refuse l'offre, je risque d'être radié ? Donc nous...enfin, moi je dis : oui, effectivement, c'est le risque (Conseillère, 33 ans, ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Enfin la relégation-sanction (envoi contraint vers une action d'insertion) est mobilisée pour amener les chômeurs récalcitrants à changer de voie ou à revoir à la baisse leurs prétentions salariales. Ce type de mesures est d'ailleurs expressément prévue dans les parcours dits d'envoi en accompagnement, recommandés à la fois pour les chômeurs inemployables en l'état, mais aussi pour ceux qui visent un « métier ou salaire en inadéquation avec le marché », ou un « projet professionnel à adapter au marché du travail »²²¹.

Quand il y a un métier qui n'existe pas sur le secteur, s'il est pas prêt à bouger professionnellement ou géographiquement, ça voudrait dire qu'on part sur du chômage à très long terme... Alors, ça sera une échéance, c'est-à-dire : je vous fixe tant de temps pour me montrer ce que vous avez fait, s'il y a des choses pertinentes dans sa recherche, il y aura d'abord une première échéance et après ça sera partir sur un bilan de compétences, il y aura de l'accompagnement. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

²²¹ Cf Chapitre 4, extrait du livret de formation des nouveaux recrutés, Pôle Emploi, mai 2009

Contrairement au dispositif de sanction, où la technique de la relégation parie avant tout sur l'absence du chômeur et donc sa radiation automatique, l'envoi en accompagnement vise dans le cas des technologies sociales d'adaptabilité à amener le chômeur à revoir ses critères de recherche.

2. Les variations selon l'éthique mobilisée

Les modulations varient d'un conseiller à l'autre, selon qu'il adhère davantage à une éthique du placement ou de l'accompagnement, comme le récapitule le tableau ci-dessous. Aux différents profils de conseillers correspondent des ressources et des tactiques également différenciées visant à convaincre les chômeurs qu'ils suivent de faire évoluer leurs critères de recherche en vue de les rapprocher des offres existantes. Selon qu'il situe son action dans une éthique du placement ou de l'accompagnement, le conseiller n'aura pas le même type de rapport aux employeurs : notre typologie rejoint en cela les résultats de l'étude de Demazière et Delfini (2000) concluant à des logiques contrastées dans le traitement de l'offre²²².

Mais il s'agit bien, pour la plupart des conseillers, d'adapter le projet professionnel aux réalités du marché du travail, même si une partie d'entre eux revendique par ailleurs un rôle de justice sociale auprès des employeurs (au moment de la prise d'offre : négociation pour faire remonter les salaires, constitution d'une liste noire des employeurs « voyous », dénonciation auprès de leurs demandeurs d'emploi des pratiques réprouvées de certains employeurs) mais dont on a vu dans le chapitre précédent que ce rôle restait très limité. Ces différences portent sur le niveau des prétentions salariales à enregistrer dans le dossier du chômeur conditionnant le type d'offres qu'il pourra accepter, ou encore les durées jugées pertinentes en cas de réorientation professionnelle, qui peuvent varier, selon les conseillers, de deux mois à un an.

Tableau n°4 : Typologie des technologies sociales d'adaptabilité

	Ethique de l'accompagnement	Ethique du placement
--	------------------------------------	-----------------------------

²²² Les auteurs dégagent quatre figures typiques de l'intermédiation dans les activités engagées et les justifications qui en sont données : selon le type de logique mobilisée, l'agent oriente sa relation à l'entreprise de manière à accroître plutôt les offres satisfaites (logique informationnelle ou de justice sociale) ou plutôt les mises en relation positives (logique commerciale ou d'expertise). Ils distinguent également une logique informationnelle, pour laquelle les marges de manœuvre sont perçues comme très étroites vis-à-vis des entreprises. L'intérêt de cette étude est de montrer que la diversité de ces logiques correspond en fait à la diversité des normes institutionnelles et à leur caractère potentiellement contradictoire.

Type de relation	Négociation Incitation	Incitation Pression
Degré d'adaptabilité (mobilité, kilométrage, niveau de salaire)	Moyen-faible	Moyen-fort
Temps accordé au projet	Le temps qu'il faut, cela dépend du projet (1 an) à moyennement long (6 mois)	De Moyennement long (3-6 mois), à 1 à 3 mois (calé sur les parcours), adaptation aux normes institutionnelles
Rapport aux employeurs	Logique de justice sociale Rééquilibrage du marché Logique informationnelle Notre action pèse peu	Logique d'expertise Apporter une valeur ajoutée Logique commerciale Adaptation au marché
Offre Raisonnable (ORE)	Selon les critères du DE et du conseiller	Selon les critères du conseiller et du marché du travail

La question de la mobilité professionnelle, géographique ou la diminution des prétentions salariales deviennent centrales pour satisfaire aux indicateurs d'un suivi mensualisé et accroître le nombre de mises en relation positives : de façon implicite, le SMP intensifie la mobilisation des technologies sociales d'adaptabilité du chômeur. C'est ce à quoi fait allusion cette conseillère :

Quand on m'oppose un chiffre, en me disant « t'as pas fait une mise en relation depuis deux mois sur ce DE ou six mois sur ce DE », je pense avoir suffisamment d'expérience dans mon métier et suffisamment bien connaître mon portefeuille pour pouvoir opposer les raisons. L'urgence pour certains c'est pas l'emploi. Ça se saurait si tous les gens qui étaient à l'ANPE étaient employables. (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté, tranche sanction 6 à 10)

Dès lors, à l'instar des positions différenciées sur le contrôle de la recherche d'emploi, on observe des différences d'approches, voire de franches oppositions entre éthique du placement et de l'accompagnement.

-La mobilité professionnelle ou géographique

Ces degrés de directivité différenciés sont particulièrement identifiables sur un secteur en tension, d'une directivité assumée pour amener la personne à revoir son organisation familiale, à une logique plus informationnelle, qui laisse au chômeur le choix de trancher :

La personne qui veut rechercher dans la restauration mais qui veut qu'un service du midi parce qu'elle récupère ses enfants le soir ou qu'elle a une vie de famille, etc...je lui dis : attention, c'est possible mais par contre, les offres, vous en aurez peut-être 90 % où ça sera sur les deux services, donc faites attention...voilà. Et des fois, c'est eux-mêmes, quand ils se confrontent, ils reviennent sur deux services. Quand ils peuvent trouver une solution, ben, bingo, tant mieux...Mais quand ils peuvent pas, ben, ils s'organisent en conséquence (Conseiller, 37 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

« Quelqu'un qui me dit : 'moi l'hôtellerie-restauration, j'en veux plus, j'en peux plus, j'ai des enfants, je peux pas m'en sortir seule', il y a beaucoup de femmes dans ce cas-là, pour moi, je l'entends tout à fait. Je ne suis pas là pour imposer des choix de vie ou de parcours, j'encourage, j'écoute, j'essaie de mettre la personne face aux réalités, du marché de l'économie, de sa situation, mais **en aucun cas j'impose quoi que ce soit...** ». (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

La technique de négociation est également valorisée en termes d'expertise du conseiller dans l'objectif d'un travail par étapes, ou d'une reprise d'emploi durable :

Quelqu'un qui a un profil où il y a pas d'emplois dans notre secteur, dans notre région, etc, s'il me dit : mais moi je veux pas partir ailleurs... Je vais lui dire : à ce moment-là on va travailler plutôt sur du projet, on va essayer de voir quelles sont vos compétences transférables sur un autre métier, etc. Mais c'est pas quelque chose qu'on fait en deux entretiens, ça nécessite aussi que la personne elle fasse à un moment donné le deuil de son métier, c'est un travail plus poussé, plus long (Conseillère, 34 ans, 9 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

En général, j'essaie surtout de donner des offres au moment des entretiens, moi je travaille en relation avec les demandeurs d'emploi... je suis pas là pour faire du flicage, j'ai vraiment envie d'amener... qu'il y ait une plus-value, que ça soit de la confiance l'un envers l'autre, après faut pas trop abuser non plus. Donc quand il y a des offres je regarde avec la personne pour que ça soit quelque chose quand même qui lui convienne au maximum. Que la personne on va pas la mettre n'importe où n'importe comment, sinon c'est un demandeur d'emploi qui va revenir, que tu vas revoir aussi après (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

L'éthique de l'accompagnement, en revanche, incite plutôt les conseillers à privilégier en dernier ressort le libre arbitre du chômeur :

« Envoyer les gens là où n'ont pas envie d'aller, j'aime pas ça du tout et je veux pas qu'on arrive là. Moi je dis que tout le monde a son libre arbitre, et c'est pas parce qu'un métier est en tension que je dois imposer à un demandeur d'emploi d'aller faire une formation dans ce métier-là. Mon seul boulot est de le prévenir qu'il galèrera pour trouver du travail derrière ; si ce métier ne lui plaît pas, il ne l'exercera jamais. C'est ce qui est demandé mais d'après moi, c'est illégitime ». (Conseillère, 51 ans, 32 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Cette position est marquée par la critique de l'arbitraire qui peut prévaloir dans le fait d'inciter les personnes indemnisées à revoir leurs critères de recherche pour faciliter l'adaptation aux offres. Les conseillers concernés soulignent le problème déontologique et moral posé par les nouvelles normes :

« Qui sommes-nous pour obliger quelqu'un à reprendre un emploi, dans des conditions de mobilité géographique ou professionnelle qu'on choisit, nous ? ... **Qui sommes-nous, nous**, pour dire 'vous ne cherchez pas de manière assez active'? Du point de vue de la **morale**, ça me dérange que nous, conseillers, on puisse dire à quelqu'un que ce qu'il fait est bien ou pas bien ». (Conseillère, 33 ans, Bac+5 Insertion, 3 ans d'ancienneté, 1 radiation/un an)

De quel droit je peux dire à quelqu'un : tu vas faire 100 bornes par jour, quoi. Moi, je le fais, mais c'est moi qui ai choisi. Tu vois, là-dessus je suis pas très à l'aise (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Une logique civique est mise en avant en opposition à la logique technicienne, et va parfois jusqu'à une remise en cause politique :

Il y a Vivendi, là, qui part avec je sais pas combien de millions et vous allez emmerder un demandeur d'emploi qui touche 500 euros par mois parce qu'il veut pas faire 30 kilomètres alors qu'il va toucher le SMIC à mi-temps...Faut arrêter aussi, hein...(Conseillère, 38 ans, 2 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Dans la mise en avant de cette logique, on décèle également une critique des tenants de l'éthique du placement, qui met par exemple en doute l'expertise dont ils peuvent disposer pour imposer une mobilité professionnelle. Plus fondamentalement, ils remettent en cause le fait de contraindre les chômeurs indemnisés au nom de ce qu'ils estiment être une course à la satisfaction des offres, justifiée par les nouvelles normes :

Moi je sens bien que ça monte de ce côté-là, j'ai des collègues qui proposent n'importe quoi pour pouvoir dire : moi je propose des offres d'emploi à mes demandeurs d'emploi. (...) Quand on commence à proposer une offre déraisonnable, il faut s'attendre à avoir des problèmes. L'agressivité elle est différente d'un conseiller à un autre, trois points de suspension, parce qu'effectivement, selon la nature des propositions et des injonctions, l'agressivité elle va monter (Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

-Les délais accordés et les prétentions salariales

Le même type de polarisation est à l'œuvre à propos du temps donné au chômeur pour un projet de réorientation, ou la diminution des prétentions salariales. L'ensemble des items montre aussi que ces indicateurs sont devenus prégnants (Boussard, 2001) dans le sens où la plupart des conseillers s'y réfèrent pour orienter leur action, que ce soit dans le sens d'une adhésion ou d'une opposition.

Le délai accordé au chômeur pour se réorienter dans les cas où il n'existe pas d'offre pour les critères recherchés est soit calé sur les parcours officiels, de 2 à 3 mois, soit intermédiaire de 3 à 6 mois, soit de 6 à 12 mois, ce qui représente l'échelle de directivité qui va de l'éthique du placement à celle de l'accompagnement prenant davantage en compte le respect du choix du projet ou de problèmes personnels annexes.

Après **deux, trois mois**, si la personne n'a pas eu d'offres, c'est que sur le marché il y a quand même peu de choses, donc une fois qu'on l'a envoyé en prospection lui-même, etc, pour le marché caché, etc, si ça donne toujours rien, on dit : bon, maintenant, soit on élargit la zone géographique, soit on élargit au niveau secteur professionnel, et à ce moment-là on rajoute un deuxième code métier, ou on le dirige vers un bilan de compétences pour éventuellement voir s'il y a pas un métier connexe où il pourrait, avec une petite formation, avoir plus de débouchés (Conseiller, 37 ans, 7 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Il faut amener la personne à arriver à se remettre en question, moi je le fais jamais brutalement, mais que la personne elle arrive à se remettre en question au fil des mois, on peut pas rester deux ans comme ça. Selon les projets, si c'est à **douze mois**, ça n'a rien d'irréaliste, je veux dire. On peut aussi trouver des compromis, on peut aussi réaliser un projet en aménageant un emploi à temps partiel, puisqu'on déclare de l'activité, élargir ses pistes d'emploi, etc.....(Conseillère, 37 ans, 15 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

La question de la diminution des prétentions salariales est directement reliée à l'imputabilité du chômage : s'il est pensé en termes de trappe d'inactivité, il est alors plus légitime d'inciter le chômeur à s'aligner.

Quand ils calculent que c'est un boulot payé au SMIC, s'il faut aller à X vous enlevez les frais d'essence, ils vont y perdre par rapport au montant d'indemnisation... Ça se comprend, mais d'un autre côté, **comme je leur dis : ça, c'est du raisonnement à court terme, sur du long terme c'est pas viable, il faut bien retourner à l'emploi**, et puis les allocations ne dureront pas ad vitam aeternam... C'est essayer de les raisonner, j'essaie de les amener à cette idée-là puisque le truc c'est le retour à l'emploi (Conseillère, 55 ans, 30 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Mais plusieurs items font aussi référence au dumping salarial pratiqué par des entreprises, ce qui incite dans ce cas les conseillers à se montrer plus modérés sur l'adaptabilité des critères liés aux niveaux de salaires demandés. Dans ces derniers cas, c'est le rapport ambigu aux entreprises (cf chapitre 4) qui est en jeu :

On marche sur la tête, quoi ! C'est pas nous, c'est le système et la société, alors **est-ce qu'on doit continuer là-dedans, est-ce qu'on doit passer pour des fachos** ... Hier on a fait une prise d'offre : dix ans d'expérience, 39 heures de travail par semaine, 1350 € brut par mois. Même le système informatique a buggé parce que t'es obligé de mettre 35 heures, alors pour respecter les horaires on a mis 1500 bruts. **Ça c'est le minimum qu'il va déclarer, et tout le reste va être au black**. En discutant avec mes collègues, c'est ce qui se passe. Et **comment ça se fait que les entreprises elles recrutent plus, là d'un coup, sur des secteurs porteurs...? Donc on profite de la crise, on licencie ou on délocalise, comme ça on va recruter moins cher ou on va essayer de gratter des aides...** D'où les populations étrangères qu'on fait venir... Non mais... Bref ! (Conseillère, 48 ans, 2 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

L'imputabilité du chômage, et son caractère volontaire ou non, est aussi au centre du débat sur la garde d'enfant posé notamment par les femmes seules allocataires de minima sociaux, ou indemnisées au titre de l'assurance chômage inscrites comme demandeurs d'emploi. Lorsque le problème est abordé sous l'angle de la responsabilisation individuelle, l'action principale du conseiller consistera à mettre en avant des arguments visant à négocier le retour à l'emploi. En revanche, lorsque l'imputabilité du chômage est ramenée à des causes plus globales telles que le caractère désincitatif des dispositifs de garde pour l'emploi salarié féminin (Erhel, Zadjela, 2002), on constate le recours fréquent à une logique civique :

« Une femme qui a un bébé en bas âge, qui va à la crèche, on va lui dire 'ben non, madame, on prend votre enfant si vous travaillez', 'ben oui, mais pour travailler, il faut que je puisse faire garder mon enfant'... C'est ridicule, là c'est la société qui est complètement incohérente. Moi je veux pas rentrer dans un système incohérent. **Je préfère déroger à la loi, déroger à la règle**, et avoir une cohérence humaine ». (Conseillère, 32 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

« Une femme qui me dit : 'moi je laisserai pas mon enfant seul le soir' pour aller travailler, parmi les femmes isolées, il y a beaucoup de femmes seules avec ados, moi je suis mère de famille, je suis citoyenne, je dis : 'oui, vous avez raison'. On ne laisse pas un ado seul ». (Conseillère, 54 ans, 32 ans d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

Ce type d'attitude renvoie au « double corps » (Dubois, 1999) des agents, chargés d'appliquer de façon standardisée des normes qui se veulent universelles, personnifiant l'institution qui les emploie, mais aussi porteurs de dispositions socialement constituées. Ces projections par compassion constituent une ressource importante : l'appauvrissement de la population rend d'autant plus nécessaire ces tactiques de dédoublement pour maintenir un rapport positif au poste.

3. Dilemmes éthiques et charge émotionnelle

Au-delà des différences entre les deux types de positions, les normes d'activation, la publicisation de l'injonction à l'adaptabilité et le renforcement des sanctions créent de nouvelles ressources pour les conseillers en termes de professionnalisation, mais provoque aussi des dilemmes éthiques qu'on perçoit bien à travers les items suivants, quelles que soient les postures par ailleurs revendiquées par les conseillers concernés :

« On se retrouve dans une espèce de conflit, parce qu'en face de soi, on a des personnes qui ont quand même des raisons de ne plus vouloir faire ce métier-là, ou veulent faire des formations sur des secteurs qui n'embauchent pas. En même temps, tu te dis 'mais attends, il a le **droit** quand même de vouloir changer'. Je représente des offres potentielles que la personne en face de moi refuse, et qu'elle n'a pas le droit de refuser si on est dans le cadre du suivi mensuel avec exigence de recherche d'emploi active, dynamique et positive ». (Conseillère, 48 ans, 1 an d'ancienneté, aucune sanction déclarée)

On se retrouve un peu seul, oui, on a un petit peu ce pouvoir, de le garder inscrit qu'il touche son minima social ou de le radier puis qu'il ait plus rien... Là c'est dur (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

J'ai des collègues qui me demandent des textes bien écrits de ce qu'on avance, et je suis pas forcément en mesure d'amener les textes. Ça passe par la direction et on sait pas si c'est vrai. J'ai toujours ce doute-là, si c'est légitime. Moi j'applique la règle, après tout c'est un ordre. Si je l'assume plus, il faut que je parte, je reste pas. (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté, tranche sanction 11 à 20)

Ces dilemmes éthiques créent des interrogations sur les limites déontologiques que chacun se fixe dans le cadre de son action professionnelle et sur les carrières envisagées, certains connectant directement ces nouvelles normes au fait de pouvoir faire carrière dans l'institution. Cette interrogation est d'autant plus vive par rapport aux personnes cherchant des emplois dans des secteurs peu ou pas pourvoyeurs en offres :

J'avais un trompettiste, là, il est radié, il a dû oublier de pointer. Il est au RMI depuis 15 ans. Il ne veut faire que de la musique. C'est son droit, mais il n'arrive pas à avoir le statut d'intermittent du spectacle. Il avait fait, il y a très longtemps, une formation dans la grande distribution mais la grande distribution, ça le rend dépressif. Il déclare des heures tous les mois, donc quelque part, il travaille. Mais il ne travaille pas suffisamment pour avoir le statut... Donc, qu'est-ce que je lui dis ? Je lui rentre dedans, et je lui dis, votre statut d'intermittent,

vous ne l'aurez jamais... Mais à la fois je me dis, c'est prendre une position politique. Et ça je ne me sens pas forcément légitime pour le faire. (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

Ces dilemmes vécus souvent dans l'isolement, engendrent pour certains conseillers une forte charge mentale et émotionnelle, générée à la fois par le sentiment de culpabilité et la proximité due au suivi personnalisé :

Le jour où il y aura plus le facteur humain, moi qui suis issu de la compta, ben, peut-être je m'en réjouirai. **Parce que l'humain, l'intrusion dans l'aspect humain qui vous bouffe...** On n'a jamais été trop appuyés dans ce sens-là, on n'est pas formés, rien du tout, on est un peu à l'abandon... D'un autre côté, on nous a jamais dit : faut pas le faire (Conseiller, 46 ans, 26 ans d'ancienneté, tranche sanction 1 à 5)

On voudrait aider tout le monde et sortir les gens de ça, et ils arrivent là en te prenant pour une imbécile, et en disant : je suis tranquille, je fais même pas l'effort d'amener un CV ou quoi, et il te nargue. Donc, sur le coup, c'est chaud, tu vas initier la GL mais après tu en dors pas, tu te dis : derrière il y a une famille, il y a ci, il y a là, qu'est-ce que je fais, après tout il m'a pas insultée – parce que maintenant c'est ça – il a pas été agressif, il est juste con... Et du coup, tu sais pas, tu culpabilises. **C'est ça qui nous bouffe dans notre sommeil, c'est la culpabilité**, mais d'un autre côté tu es payé par l'Etat pour ça, pour contrôler les démarches de recherche d'emploi, donc on est là entre deux, et on sait pas toujours comment se positionner (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté, tranche sanction 21 à 50)

Conclusion du chapitre 6

Les nouvelles missions impulsées par les politiques d'activation ont des conséquences multiples sur la professionnalité des conseillers à l'emploi.

D'une part, elles réactualisent la prédominance d'un schéma explicatif du chômage basé sur la recrutabilité du chômeur, et sur le caractère volontaire ou non du chômage.

Si on avait pu souligner auparavant que le soupçon de ce type de chômage volontaire est relativement ancré dans la culture des conseillers²²³, le contexte des politiques d'activation les amène à mobiliser de manière plus centrale des pratiques de coercition ou de sanction²²⁴. A défaut d'une prise sur le marché ou sur les structures du bassin d'emploi dans lequel ils interviennent, une partie d'entre eux mobilisent ainsi la responsabilisation individuelle et procèdent à des catégorisations issues de la logique de l'assistance : diagnostic philanthropique basé sur une échelle de mérite, convocation de catégories locales de justice pour légitimer la conditionnalité des droits ou la prise de sanctions. Les résultats de notre étude sur les discours des conseillers à propos de leurs pratiques rejoignent en cela

²²³ Du fait de la prégnance, dans l'histoire du service public de l'emploi (cf Chapitre 1), d'une partition entre placement et assistance, mais aussi d'un parti-pris, qui s'explique par la place accordée à l'offre d'emploi dans le fonctionnement de l'établissement, en faveur de ce qu'on pourrait qualifier de « régime domestique de l'entreprise » (Ferrerias, 2007) : c'est l'employeur qui fixe les règles et conditions, et les conseillers ne peuvent guère les remettre en cause

²²⁴ Le contexte idéologique favorable au contrôle des aides de l'Etat et au soupçon de chômage volontaire est également observé dans d'autres administrations, telles que la CAF (Leduc, 2007, 2009)

la thèse de Fassin (2001) du retour en force, via l'individualisation, d'une casuistique liée au jugement contingent et à la pluralité des principes de justice.

Les conseillers font massivement usage d'un contrôle déclaratif de la recherche d'emploi, i.e. basé sur les dires des chômeurs, plutôt qu'un contrôle investigatoire, visant à initier une procédure de sanction par le rassemblement de preuves, l'utilisation même de la sanction étant limitée à la fois de manière réglementaire et juridique. Mais une grande partie d'entre eux prennent d'autres types de sanctions, jugées plus neutres et plus impersonnelles (utilisation des envois automatisés des avertissements faisant suite une absence, relégation-sanction par l'envoi contraint en action d'insertion), et utilisent également des techniques alternatives plus en phase avec leur expertise (techniques de négociation, stratégies d'usure, rappels à l'ordre). On peut donc dire que le contrôle de la recherche d'emploi est instrumenté pour développer des actions valorisées dans la hiérarchie morale du métier.

La théorie des trappes d'inactivité est aussi fréquemment mobilisée pour justifier l'utilisation des technologies sociales d'adaptabilité des chômeurs, visant à satisfaire les principaux indicateurs d'évaluation de l'activité professionnelle (taux de mises en relation, de chômeurs sans service, etc) et donc à produire du consentement aux offres d'emploi, en incitant certains chômeurs à adapter leurs critères de recherche, kilométriques, ou professionnels, aux offres disponibles dans le bassin d'emploi local. C'est dans ce nouveau cadre qu'on voit légitimé par la plupart des conseillers la remise en cause de la norme de référence du contrat à durée indéterminée à temps plein, qui constitue l'un des enjeux des politiques d'activation visant à augmenter le taux d'activité.

D'autre part, une conséquence de l'introduction du profilage allié aux indicateurs d'activation est la manière dont va être reconsidérée la définition des « inemployables ». Du fait de la formalisation du tri, on assiste à un processus de dévolution en chaîne des « implaçables » avec les stratégies formelles et informelles de tri et de relégation, visant à protéger les tâches les plus valorisées du métier, ou à tout le moins, échapper à l'exposition accrue à des populations dans des situations d'extrême dénuement, pour lesquelles ils disposent de moins en moins d'outils d'orientation.

Ainsi, ceux qu'on a définis comme des « vides catégoriels ²²⁵» dans la logique de travail des conseillers, font fréquemment l'objet d'un double tri : un tri prescrit, ainsi que des pratiques variables de relégation, ou au contraire de stockage dans le suivi mensuel, qui évitent

²²⁵ i.e. les allocataires de minima sociaux de retour de prestation sans amélioration de leur employabilité, les personnes illettrées qui n'acquièrent pas un niveau suffisant au terme de leur stage d'alphabetisation, les travailleurs handicapés, les chômeurs âgés.

notamment la sanction pour non recherche active d'emploi. Ces techniques de relégation constituent une réponse des *street level bureaucrats* au manque chronique de ressources pour traiter des problèmes complexes (Lipsky, 1980). Elles reposent entre autres sur le postulat fictif que les prestations standardisées et les parcours normalisés de 3 ou 6 mois correspondraient pour l'essentiel aux trajectoires prévisibles d'une majorité des chômeurs suivis.

On a pu cependant constater que les conseillers qui évaluaient la proportion la plus faible d'inemployables dans leurs portefeuilles étaient aussi ceux qui avaient le mieux assimilé les normes d'activation, et qui mobilisaient à la fois les outils de tri formel et informel de la rationalisation du placement, mais également ceux de la rationalisation de l'activation, i.e. l'aspect coercitif de leur mission, en amenant les chômeurs considérés à revoir leurs critères en termes de contrat, de salaire, ou de mobilité géographique. Ce processus, comparable au secteur hospitalier, de dévolution des inemployables permet donc de satisfaire à des enjeux professionnels pour au moins une fraction des conseillers les plus engagés dans la mise en œuvre des nouvelles normes²²⁶. A la faveur des normes d'activation, c'est à la fois en termes de tri et de directivité que se déplacent les clivages de la culture professionnelle des conseillers.

La nouvelle organisation inspirée du paradigme de rationalisation gestionnaire produit des ressources de légitimation sociale d'un groupe professionnel en butte à une perception de déqualification sociale. Cette ambivalence explique un jeu subtil vis-à-vis du processus de rationalisation qui accompagne ces transformations, qui ne peut être lu uniquement en termes de défense des valeurs du travailleur face à l'idéologie managériale. Du point de vue du tri, les pratiques décrites font apparaître un clivage entre les défenseurs de la nouvelle segmentation institutionnelle, au nom de l'efficacité de l'établissement dans sa stratégie de conquête du marché des offres d'emploi, et les défenseurs de l'égalité de traitement, peu compatible avec la rationalisation du tri. Il en va de même pour le renforcement des dispositifs des sanctions, qui révèlent une lutte interne entre deux systèmes de valeurs, deux représentations typiques du métier au sein du groupe professionnel des conseillers.

²²⁶ Belorgey (2011) montre comment, dans les services d'urgence, la mise en avant d'un objectif de meilleure qualité de service rendu à l'utilisateur sert surtout à réorganiser la division du travail (accroissement de la productivité individuelle, déplacement de la question du manque de moyens), mais aussi comment cet objectif est réinvesti par les professionnels : il représente une opportunité pour les urgentistes de faire réévaluer leur position par rapport à d'autres professionnels dans la division du travail hospitalier.

Reprenant les analyses de V. Boussard (2001) sur les indicateurs prégnants, on constate donc que les nouvelles normes liées au contrôle de la recherche d'emploi font l'objet de discours et de justifications différenciés entre les tenants d'une éthique du placement et d'une éthique de l'accompagnement, les uns mettant en cause les pratiques des autres. L'émergence des nouveaux indicateurs, qui révèle une polarisation ancienne des logiques professionnelles sur les questions de tri ou de directivité, donne un avantage décisif aux tenants d'une éthique du placement, et marginalise ceux qui plaident pour des limitations déontologiques à ces pratiques. Il ne s'agirait donc pas là d'une recomposition hiérarchique de métiers différents, mais plutôt, au sein d'un même métier, d'une recomposition des courants issus d'éléments structurants d'une culture professionnelle commune, et de l'achèvement d'un processus de marginalisation des normes socio-cliniques de l'accompagnement à l'emploi initié dans les années 90 avec la disparition du métier de conseiller professionnel (cf chapitre 4). D'où le résultat ambivalent de notre recherche, mettant en exergue à la fois, pour les uns, un phénomène de déqualification, et pour les autres, l'émergence et la prééminence d'un nouveau modèle professionnel.

Précarité subjective et risques psychosociaux

L'émergence d'une casuistique du contrôle de la recherche d'emploi et du jugement de recrutabilité renforce de manière importante la précarité subjective des conseillers. On voit les effets de l'extension de l'enrôlement des subjectivités (Demailly, 2005) à travers les items énonçant cette culpabilité, ces cas de conscience face à l'élargissement du pouvoir coercitif des conseillers et à la conflictualité latente des relations avec les chômeurs²²⁷. Un autre élément, qui lui est lié, concerne les conséquences de l'emprise gestionnaire de l'activité et des pratiques de reddition, de plus en plus individualisées.

Notre étude menée dans le cadre de la thèse met en exergue une augmentation globale des risques psychosociaux au sein de cette population, rejoignant les résultats de plusieurs enquêtes nationales ou régionales (Avarguez, 2009, Rapport Syndex, 2009²²⁸,

²²⁷ Ces résultats, ainsi que le contexte de la fusion, pourraient expliquer le fait que le SNU-FSU, syndicat créé à l'origine en désaccord avec le contrôle des chômeurs induit par le PARE (chap. 2) arrive en tête de la représentativité syndicale au sein de l'ANPE, avec 18,8% des voix, suivi de FO (18), et de la CGT (15,6), le syndicat CFDT qui a signé les différents accords de l'Unedic, arrivant en quatrième position avec 14,9% des voix (Elections de décembre 2007). Ce contexte a aussi favorisé plusieurs grèves en 2007 (43% des agents ANPE ont fait grève en mars 2007)

²²⁸ Doumenc Pierre, Gautier Anne-Marie, Petitjean Patrice, Vayssière Jean-Louis (juillet 2009), *Impact sur les conditions de travail du projet de déploiement des sites mixtes*, Rapport régional Syndex pour le CHSCT-T Pôle Emploi Paca

Rapport ISAST, 2010²²⁹). Elle montre que la majeure partie des indicateurs de risques se situe à des niveaux plus importants que lors des enquêtes précédentes²³⁰. Un autre facteur de risque psychosocial concerne l'augmentation des agressions et des conflits²³¹ avec les demandeurs d'emploi. Ce contexte de crise pourrait expliquer une augmentation des démissions au sein de Pôle Emploi²³². L'effet cumulé de la précarité subjective liée à l'individualisation et de la prégnance des normes gestionnaires remet au premier plan l'enjeu central de qualité du travail et de l'empêchement à réaliser un « travail bien fait » (Clot, 2010).

²²⁹ Lanoë Dominique, Barisi Giusto, Duplan Denis, Guéret Laurence, Péroumal Frédéric (Janvier 2010), *Rapport de diagnostic sur les risques psychosociaux, ISAST* (Intervention sociale et santé au travail)

²³⁰ Lavitry Lynda, Enquête sur les risques psychosociaux à Pôle Emploi, enquête comparative sur les études statistiques des risques psychosociaux entre 1998 et 2010, DRH Paca, 2010 (cf tableau en annexe). En nette augmentation par rapport aux études antérieures : la charge de travail, la perception cumulée d'un manque d'autonomie et d'une absence de consignes précises, le sentiment d'utilité au travail, la pression temporelle.

²³¹ En 1998, seuls 2% des agents ANPE disaient connaître « très souvent » « *des rapports tendus avec des demandeurs d'emploi et des employeurs* » (enquête CREAPT). En 2010, 75% des agents de Pôle Emploi interrogés dans le cadre de l'enquête ISAST ont vécu des situations d'agressions verbales, et 3,8% des situations d'agressions physiques. Dans le cadre de notre enquête, les conseillers ex ANPE sont respectivement 63% à avoir vécu des situations d'agressions verbales, et 28% des agressions physiques.

²³² 663 démissions ont été recensées en 2011 à Pôle Emploi, dont 81% ont concerné des salariés de droit privé (Source : DRH, 2011) soit une hausse de 6,9 % par rapport à 2010. Par comparaison, le nombre de démissions était de 191 à l'ANPE en 2007, 152 en 2008.

Troisième partie : Les technologies sociales d'adaptabilité à l'épreuve du guichet

Il nous semble nécessaire, avant l'analyse détaillée des observations au guichet du service public de l'emploi, d'explicitier les méthodes utilisées pour le recueil des données, mais aussi d'esquisser les enjeux théoriques qui seront développés dans les chapitres suivants.

Introduction : Ethnographie de l'accompagnement à l'emploi, méthodologie et enjeux théoriques

La méthodologie de l'enquête, puis de l'analyse des matériaux, renvoie à des choix qui sont aussi théoriques : à quelles questions doit répondre l'analyse des observations de rendez-vous ? Quel statut accorder aux commentaires des conseillers avant ou après les rendez-vous observés ? S'attache-t-on aux résultats quantitatifs globaux, ou prend-on en compte les résultats les moins significatifs numériquement ? Ces points seront abordés dans la dernière partie de ce chapitre, introduisant les éléments de discussion des chapitres suivants.

I. Conditions d'enquête et méthodologie d'analyse

La partie empirique de la thèse est fondée sur une enquête de terrain qui a combiné plusieurs types d'investigations : des entretiens et des observations de rendez-vous réalisés entre 2008 et 2010²³³, et en amont, des études documentaires qui s'appuyaient sur des matériaux disponibles à la Direction des ressources humaines.

A/ Les dispositifs et les conditions de l'enquête

L'enquête s'est déroulée en région Paca, au sein de plusieurs sites de Pôle Emploi entre 2008 et 2010 dans le cadre d'une thèse en CIFRE²³⁴. Elle a reposé sur une immersion de quatre mois dans deux agences, à raison de deux à trois jours par semaine dans chaque agence, ainsi que sur des entretiens et des observations effectuées dans 7 autres agences durant un an (***cf tableaux n°1 et n°2***). Les observations directes ont porté sur 202 rendez-

²³³ Cf en annexe les guides d'entretiens, la liste complète des structures enquêtées et le tableau sociographique des conseillers enquêtés

²³⁴ Convention industrielle de formation par la recherche

vous professionnels de 41 conseillers dans 9 agences. Des entretiens semi directifs individuels ont été réalisés auprès de 68 conseillers (dont 31 conseillers observés également en situation) issus de 9 agences. Au total, 78 conseillers à l'emploi ont été observés et/ou interrogés durant l'enquête, ainsi qu'une trentaine de cadres (directeurs d'agences, membres des équipes managériales, responsables de formation).

Tableau n°1 : Récapitulatif des corpus d'enquêtes

Enquête qualitative		
Type d'investigation	Structures enquêtées	Fonction des personnes enquêtées
Entretiens approfondis	9 Agences	-66 conseillers à l'emploi (51 femmes, 15 hommes) -10 directeurs d'agences -4 animatrices d'équipe -1 directrice adjointe
	Centre régional de développement des compétences	3 chargés de formation
	1 unité spécialisée	-1 directrice -2 conseillères à l'emploi
	Direction régionale des ressources humaines	-1 directeur régional -4 chargés de mission -3 directrices adjointes
	Direction nationale des ressources humaines	-1 cadre -1 ancien cadre de la formation, ancien directeur régional
Observations	-9 agences : *Rendez-vous professionnels *Zone de libre-accès (accueil) *Zone technique (relation employeurs) *Plate-forme téléphonique (PST) -1 unité spécialisée : rendez-vous professionnels	202 rendez-vous de 41 conseillers (36 femmes, 5 hommes)
Analyse de données secondaires		
Type d'investigation	Type de données	Rapports
Etudes documentaires	Documents du service juridique	Etude sur l'évolution des statuts à l'ANPE
	Base de données statistiques régionale RH	Etude sur les profils et parcours des conseillers de la région Paca
		Etude sur les profils et parcours des directeurs d'agences de la région Paca
	Documents (procédures, instructions, bilans des ressources humaines, référentiels d'activités) et rapports internes	Rapport sur les risques psychosociaux à Pôle Emploi

1. L'origine de l'enquête et l'exploitation documentaire

Nous souhaitons ici décrire les conditions de notre entrée sur le terrain, car elles nous semblent révélatrices du fonctionnement et des préoccupations de l'institution. Notre enquête fait suite à une première investigation réalisée à la faveur d'un stage dans le cadre d'un master recherche de sociologie en 2007, pour lequel nous avons rédigé un mémoire²³⁵ qui avait été présenté à la Direction régionale. C'est à la suite de la présentation de ce mémoire auprès du Directeur Régional que la proposition d'un contrat en CIFRE avait été soumise, puis acceptée par le Directeur en septembre 2007, avant une prise de fonction et la signature du contrat en juin 2008. Nous nous proposons alors d'approfondir et développer les questions abordées dans le mémoire sur les transformations des professionnalités au sein de l'ANPE. Notre demande avait été présentée à la direction régionale Paca peu après les élections présidentielles et l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, qui avait fait des questions de l'emploi un thème majeur de sa campagne, et annonçait le 2 octobre 2007 le projet de fusion de l'ANPE et des Assedic.

Les deux enquêtes menées se sont ainsi déroulées à la faveur de ces deux événements majeurs pour l'institution : la mise en place du Suivi mensuel personnalisé en 2006 et la fusion ANPE/Assedic en 2008, effective avec la reprise des missions des deux entités par l'organisme nouvellement créé, Pôle Emploi, le 1^{er} janvier 2009. Dans les deux cas, on peut penser qu'il s'agissait pour la Direction d'obtenir un « feed-back » de ces agents situés en bout de ligne à propos des évolutions majeures affectant leurs tâches et leurs fonctions, et ainsi que l'a explicité l'une des responsables qui a encadré la signature de la CIFRE, de prendre « une longueur d'avance » par rapport à d'autres directions régionales en termes de formation et de gestion des ressources humaines au sens large, dans la perspective de la fusion ANPE/Assedic.

Nous avons donc été l'une des premières sociologues à pouvoir effectuer des enquêtes faisant suite à la mise en place du SMP, à deux ans d'intervalle, au sein d'une institution traditionnellement moins orientée vers des recherches sociologiques (même si quelques grandes enquêtes ont été réalisées auparavant, elles aussi, à la faveur de tournants importants de l'ANPE²³⁶) que vers les recherches gestionnaires, ou de type macro-

²³⁵ Lavitry Lynda, Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation du service. L'impact du Suivi mensuel personnalisé, sous la direction de Paul Bouffartigue, Mémoire présenté en vue du Master 2 de Sociologie, Juin 2007, Université de Provence.

²³⁶ L'enquête de Didier Demazière, réalisée à la fin des années 80, coïncide avec les premiers dispositifs d'accueil au sein de l'ANPE des chômeurs de longue durée. Le rapport de C. Revuz (1991), et les enquêtes de Simonin et al (1995), Bessy, Duvernay (1997) et de S. Monchatre et al (1998) font suite aux recrutements massifs organisés à l'occasion du nouveau statut de conseiller de 1990, les enquêtes d'Houzel et al (2000) au 3^{ème} contrat de progrès en 1999 qui met en place le PAP, esquisse de l'accompagnement personnalisé. Les études d'Agostino et al (2004)

économique portant sur les demandeurs d'emploi. Car l'institution reste marquée par une relative méfiance à l'égard des regards externes, ce qui explique le nombre restreint d'investigations autorisées en son sein, comparativement à d'autres services publics tels que l'hôpital, la Sécurité sociale, les Caisses d'Allocations familiales ou la Poste.

Bien qu'espace ouvert au public sans restriction de 9 heures à 16h30, l'ANPE en tant qu'institution symbolisant la lutte contre le chômage, est porteuse, comme on l'a vu tout au long des chapitres précédents, de débats sociaux bien plus larges : un responsable interrogé employait la métaphore de « *forteresse assiégée* » pour caractériser l'Agence : « *Quand le chômage augmente, on tape sur l'ANPE, son inefficacité, il baisse, on parle de croissance retrouvée : on en a marre d'être juste un thermomètre* ». Ainsi, sans ce contexte spécifique d'une relation tissée un an auparavant avec le directeur régional, et d'une période propice à l'évaluation des effets de transformations majeures sur le terrain, une enquête de cette ampleur aurait sans doute été impossible. On peut donc qualifier notre terrain d'études comme un terrain relativement contrôlé, où « *le chercheur doit prouver qu'il est de bonne foi, qu'il ne mène pas un double jeu* » (Bizeul, 1998), dimension sur laquelle on reviendra dans la deuxième partie.

Ce contexte spécifique d'entrée sur le terrain a eu plusieurs conséquences. D'une part, du fait de l'engagement dans un contrat CIFRE pendant trois ans, nous avons été rattachée à la direction des ressources humaines, et avons donc eu la possibilité d'exploiter un matériau de première main, et surtout de bénéficier d'un accès privilégié et sur la durée à plusieurs sites de la région Paca. D'autre part, le choix des agences investiguées a répondu, en partie, à des préoccupations managériales. Les deux agences choisies pour une période d'immersion représentaient en effet deux types d'organisation liée à la fusion ANPE/Assedic : un site commun (Agence B), la forme la plus aboutie de la fusion, et le stade intermédiaire de fonctionnement en guichet unique (Agence A). Les critères scientifiques de l'enquête ont aussi été pris en compte dans le choix des agences, afin des pouvoir étudier des profils diversifiés d'agences, de bassins d'emploi et de conseillers. De même, au sein des agences, et du fait de cette organisation managériale en amont, nous n'avons pas, sauf dans l'agence A, directement sollicité les conseillers pour les entretiens ou les observations : ils étaient invités par les managers à participer à l'enquête sur la base du volontariat. Le fait d'être intégrée aux ressources humaines nous a aussi permis de mener,

et de Y. Benarrosh (2000, 2006) interviennent à la suite des nouveaux recrutements effectués dans le cadre du PARE mis en place en 2001.

pour le compte de la DRH, plusieurs études documentaires, utiles au cadrage de notre sujet mais aussi à la compréhension des terrains d'enquêtes²³⁷.

2. Entretiens et observations

L'enquête s'est déroulée en deux temps : une période d'immersion dans deux agences durant quatre mois, de décembre 2008 à mars 2009, puis des observations et entretiens généralement plus ponctuels dans 5 autres agences entre avril 2009 et juin 2010. L'enquête a donc eu lieu au moment où débutait la mise en place progressive de la fusion ANPE/Assedic. En accord avec la direction des ressources humaines, il a donc été possible de réaliser une enquête en immersion dans deux agences que nous nommerons agences A et B. Outre des caractéristiques contrastées (urbain/rural, effectifs importants/moins importants), le choix des agences d'immersion a tenu compte du taux de chômage, du bassin d'emploi (travail saisonnier agricole, industriel, etc), du type de secteur (secteur « en tension »).

Notre recherche, combinant des observations et des entretiens semi-directifs (*cf tableau n°2*) est donc basée pour une large part sur une approche ethnographique et inductive, orientée vers l'absence de théories a priori et le refus d'hypothèses rigides. La démarche ethnographique se caractérise en effet par une analyse fine du terrain dans le souci du détail, avec notamment la rédaction d'un journal de bord, et par la restitution des données qu'on produit pas à pas, la volonté de s'engager localement sur le terrain et l'attention à réflexivité (Cefaï, 2003). La diversité des modes d'investigation (entretiens ou observations seulement, entretiens et observations), variables selon les conseillers et les agences, est due au fait qu'ils s'effectuaient sur la stricte base du volontariat, et qu'ils étaient aussi tributaires de la durée de présence accordée par les directeurs d'agence sur le site, et de l'organisation interne de chaque agence. Sauf dans l'agence A, où l'organisation des entretiens et observations s'est faite directement avec les conseillers, nos interventions étaient intégrées au planning des conseillers par l'équipe managériale après qu'ils aient été sollicités. Logiquement, les deux agences où nous avons pu davantage associer les entretiens et les

²³⁷ Etude sur l'évolution des statuts (cf chapitre 4) + Avril 2009 : note sur les profils et parcours des directeurs d'ALE (58 personnes au 31 décembre 2008). Juin 2008 : Etude portant sur les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de la population globale des 1346 conseillers à l'emploi de la région, tous grades confondus (cf chapitre 4). Rapportée à la population mère de 19 088 conseillers au plan national (Bilan RH 2006 : 19 088 agents issus de la filière accompagnement à l'emploi, soit 69% des agents ANPE), cette étude n'a pas de valeur statistique au sens strict, mais la confrontation de ces résultats au matériau qualitatif recueilli sur le terrain nourrit l'étude sociologique par le biais de l'analyse par catégorisation.

observations de rendez-vous avec un même conseiller sont les deux agences d'immersion A et B, à la fois en raison de la durée de notre présence sur le site et des relations interpersonnelles qui ont pu s'instaurer.

Tableau n°2 : Répartition des conseillers observés et/ou interrogés

Répartition par agence des conseillers observés et/ou interrogés				
Type d'investigation. N= conseillers				
Agences	Entretiens individuels seulement	Entretiens individuels et observations	Observations seulement	Total
A	4	14	3	21
B	3	11	1	15
C	6			6
D	8	1		9
E		2	1	3
F	1	3	2	6
G	9			9
H			3	3
I	6			6
Total	37 (dont 10 hommes)	31 (dont 5 hommes)	10	78 (63 femmes, 15 hommes)

Dans le cadre de cette démarche ethnographique, nous avons procédé au recueil de matériaux qualitatifs par le biais de l'observation directe des rendez-vous individuels avec les chômeurs. Pour éviter les limites de la connaissance de la rhétorique sociale éventuellement induite par la pratique de l'entretien, l'observation in situ permet de « *rencontrer les gens là où ils se trouvent, de rester en leur compagnie en jouant un rôle qui, acceptable pour eux, permette d'observer de près certains de leurs comportements et d'en donner une description qui soit utile pour les sciences sociales tout en ne faisant pas de tort à ceux que l'on observe* » (Hughes, 1996). Propice à l'analyse du non-verbal, des conduites instituées et codes comportementaux, de l'organisation spatiale, l'observation directe doit permettre de recueillir des informations sur les règles formelles de fonctionnement, mais aussi d'identifier « *les ressources que les acteurs mobilisent dans leur pratique* » (Arborio, Fournier, 2005).

Une grande partie de l'enquête a donc été fondée sur l'observation directe des activités et les discussions informelles avec les conseillers des deux agences. L'observation a porté principalement sur l'accueil des demandeurs d'emploi et ses différents types de rendez-vous professionnels, mais nous avons aussi réalisé des observations en zone de libre accès

(accueil), en zone technique (relation employeurs) et sur la plate-forme téléphonique (PST). Nous avons focalisé nos observations sur les relations entre les conseillers et les chômeurs car elles permettent de saisir de manière plus directe, grâce au face-à-face (en zone technique, la relation avec l'employeur est essentiellement téléphonique), ce qui se joue en termes d'évaluation de la « recrutabilité » (Pochic, 2007) du chômeur et d'adaptations des pratiques par rapport aux normes. Le fait de passer des journées entières sur place, les discours informels des conseillers sur leurs pratiques et sur les changements organisationnels en cours à l'Agence, ont constitué un matériau précieux pour l'orientation de la suite de l'enquête.

Du point de vue du déroulement de l'observation directe, nous étions en général présentée comme une collègue stagiaire auprès des chômeurs convoqués (certains croyant que le conseiller était en situation d'évaluation managériale) et restions systématiquement légèrement en retrait dans le box. Le fait d'être située du côté du conseiller, derrière l'écran, permettait de prendre note du dossier du chômeur reçu et des différentes manipulations informatiques effectuées, tout en transcrivant l'interaction qui avait lieu. Nous n'avons pas enregistré les interactions, mais procédé à une prise de note sténographique la plus exhaustive possible que nous complétions entre deux rendez-vous.

Durant les observations et conformément à la méthodologie préconisée par Peneff (1995) à propos de la mesure et du contrôle des observations dans le travail de terrain, outre la transcription la plus exhaustive possible de ce qui se disait durant l'entretien entre le conseiller et le chômeur, nous avons notamment pris en compte les éléments : les postures physiques et gestuelles des conseillers (serrer la main ou non, raccompagner ou non à l'entrée), les cadences et la mesure du temps passé respectivement aux manipulations informatiques et aux échanges verbaux, les profils des chômeurs notés dans leurs dossiers informatiques et souvent vérifiés par les conseillers avant l'entretien, les commentaires des conseillers avant et après l'entretien, les conclusions d'entretiens notées par le conseiller dans son dossier et remis au chômeur. Autant d'éléments que nous avons ensuite confrontés aux entretiens individuels avec les conseillers.

Parallèlement à cette méthode d'observation, nous avons procédé à des entretiens individuels enregistrés de 1h à 1h30 avec les conseillers volontaires, et transcrits de manière exhaustive. Nous avons utilisé la méthode de l'entretien semi-directif centré (*cf grille d'entretien en annexe*), qui a pour objectif d'« analyser l'impact d'un événement ou d'une expérience précise sur ceux qui y ont assisté et participé (...) L'enquêteur dispose d'une liste de points précis relatifs au thème étudié, qu'il abordera impérativement mais sous une

forme qu'il est libre de choisir à chaud selon le déroulement de la conversation »²³⁸. Cette méthode d'entretien nous a semblé la plus appropriée à notre démarche, qui part d'un aspect particulier de l'évolution organisationnelle pour éclairer les éventuels déplacements professionnels qui en résultent. Elle a visé à appréhender l'écart entre les pratiques et les discours relatifs à l'identité professionnelle dans ces différents aspects : les parcours biographiques, la perception des changements récents tant sur le contenu des activités que sur les outils, les conditions de travail et la carrière.

Compte tenu de notre angle de recherche portant sur un groupe professionnel, l'entretien semi-directif s'est fait principalement auprès des conseillers à l'emploi, mais nous avons également effectué des entretiens avec les responsables d'équipe et directeurs d'agence afin d'obtenir des informations détaillées, recoupées avec l'analyse secondaire de données.

Une observation directe non participante...Mais salariée

Le statut spécifique induit par le contrat CIFRE fait de notre mode d'investigation une observation directe quasiment participante, car salariée par l'institution, à une phase critique de son évolution puisque marqué par la disparition de l'ANPE en janvier 2009 qui laissait place au nouvel organisme issu de la fusion ANPE/Assedic. Cette originalité d'une position à la fois « dehors » et « dedans » a comporté plusieurs avantages du point de vue du recueil des matériaux utiles à l'enquête, mais nous a aussi obligée à expliciter notre rôle auprès des conseillers à l'emploi que nous sollicitons pour des entretiens ou des observations.

Cette position a consisté à expliquer que nous souhaitions recueillir des informations à des fins de recherche, pour obtenir des données sur leur professionnalité et la manière dont chacun, dans sa pratique professionnelle, envisageait les transformations actuelles, dans le strict respect de leur anonymat. Nous terminions l'entretien individuel sur les conditions de travail, ce qui pouvait laisser penser aux conseillers que l'objet principal de l'enquête portait sur ce thème dans le but de rendre un rapport à la direction régionale (ce qui a par ailleurs été fait), d'autant que notre service de rattachement RH était connu pour avoir réalisé des enquêtes sur le stress et les conditions de travail les années précédentes. De manière générale, cette position a été bien perçue et la plupart des conseillers présents dans les agences d'immersion ont accepté d'être à la fois interrogés et observés dans leurs

²³⁸Quivy R., Campenhoudt L., Manuel de recherche en sciences sociales, Paris, Dunod, 2006

pratiques. Un nombre croissant de conseillers s'est prêté avec intérêt au jeu de l'entretien, beaucoup estimant qu'on « leur laissait finalement peu d'occasion de pouvoir parler de leur métier ». La relation de confiance a pu s'établir grâce à la durée de présence sur les sites (je commençais et terminais les journées avec les conseillers, y compris lors de la pause déjeuner) et au fait que je pouvais apparaître comme « l'une des leurs », étant salariée par l'institution.

Mais malgré les précautions prises, les résultats obtenus ne doivent pas faire sous-estimer les effets du contrôle que chaque interviewé s'efforce d'exercer sur « *un terrain marqué par l'antagonisme entre groupes peut faire soupçonner le chercheur d'être un allié ou un acolyte du groupe adverse* » (Bizeul, 1998), de façon d'autant plus forte dans ce contexte de très fort bouleversement organisationnel. Au vu des réactions enregistrées, nous étions en effet souvent perçue comme un évaluateur, même peu expert, de l'entretien qui venait de se dérouler, plusieurs conseillers se justifiant sur les actions qu'ils n'avaient pas mené comme ils le souhaitaient. Cette perception nous a semblé, a posteriori, riche d'enseignements car elle permettait de voir à l'œuvre ce que les conseillers jugeaient être des « bonnes pratiques » inscrites dans les normes managériales, et donc, par rapport à notre objet d'étude, observer jusqu'où les conseillers pouvaient pousser la mise en œuvre des normes d'activation en situation réelle d'interaction, quelles limites ils posaient à leurs actions et pour quelles raisons.

Outre l'établissement d'une relation de confiance, voire de familiarité avec certains conseillers, l'intérêt d'une longue présence sur le terrain est d'avoir pu accéder à l'ensemble des configurations de rendez-vous professionnels (*cf tableau n°3*) : première inscription, premier entretien de suivi mensuel du conseiller référent, entretien de suivi. C'était un point important car ces types de rendez-vous comportant des enjeux différenciés pour les conseillers, le fait d'y accéder, souvent avec un conseiller que nous interrogeons par ailleurs lors d'un long entretien, a permis de mettre à l'épreuve nos hypothèses, et de mieux comprendre, parfois au détour d'une phrase anodine, les logiques professionnelles sous-jacentes et les normes locales, rarement explicitées.

Tableau n°3 : Récapitulatif des rendez-vous classés par types

Les types de rendez-vous observés dans le cadre de l'enquête		
Type	N= Entretiens	N= Agents
PPAE (Entretien d'inscription)	55	13
SM1 (Premier entretien de suivi mensuel avec un conseiller référent)	41	10
SMP (Entretien mensuel de suivi)	106	18

Total	202	41
-------	-----	----

B/ La méthodologie d'analyse des observations

Suite à la transcription des 202 rendez-vous des 41 conseillers, nous avons été confrontée à une difficulté : comment évaluer l'intensité du recours aux technologies sociales d'adaptabilité ? Nous avons donc décidé de repérer et identifier les items se référant aux actes professionnels en lien avec les normes managériales dominantes.

Ce premier tri effectué, nous avons d'abord codé l'ensemble des items transcrits avec le logiciel Nvivo, puis comptabilisé, via des requêtes Nvivo, le nombre d'items se rapportant aux différents types d'actes professionnels, et le nombre de conseillers concernés, en notant également le type de registre employé (imposition, négociation), ou si l'acte faisait l'objet d'une omission volontaire.

Les items relevés lors des entretiens se répartissent en neuf grandes catégories d'actes professionnels (*cf tableau n°4*) pour une grande part prescrits par les procédures et intégrés dans les logiciels : la remise des offres d'emploi, les prétentions salariales (items relatifs au salaire auquel le demandeur d'emploi est prêt à accepter des offres), le type de contrat souhaité par le demandeur (contrat à durée déterminé ou indéterminé, contrat à temps partiel ou à temps plein), la mobilité géographique (items relatifs aux kilomètres que le demandeur d'emploi est prêt à parcourir un emploi), la mobilité professionnelle (items relatifs à l'élargissement du spectre des postes auxquels le demandeur d'emploi souhaite prétendre), les réponses des conseillers aux demandes de formation émanant des demandeurs d'emploi, les envois des demandeurs sur des prestations ponctuelles²³⁹, les services supplémentaires non prescrits, et enfin les items plus spécifiquement liés aux actes d'activation (questions visant à déterminer le caractère actif de la recherche d'emploi, décision de radiation, ordres, remise d'un tableau de contrôle des actes positifs de recherche d'emploi).

Nous avons également procédé à l'identification d'autres types d'items pour tester à la fois le recours ou le non-recours délibéré aux normes d'activation (*cf en annexe le tableau complet des actes professionnels analysés*) : les items se rapportant aux demandes de formation, à l'envoi en prestations, aux services facultatifs prescrits ou non, aux commentaires sur les publics « implaçables ».

²³⁹ Atelier de recherche d'emploi ou autre prestation de courte durée réalisée par un prestataire extérieur

Tableau n°4 : Tableau d'analyse des actes professionnels observés

Actes professionnels			
Catégories	Nombre d'items + registre (<i>imposition, négociation, omission volontaire</i>)	Pourcentage /200 entretiens	Conseillers N=38
Remise d'offres d'emploi	124 (39, 59, 26)	62%	(20, 24, 16)
Contrôle de la recherche d'emploi	94	47%	30
Items sur la mobilité kilométrique	65 (11, 42, 12)	32,5%	(8, 28, 4)
Items sur la mobilité professionnelle	46 (9, 31, 6)	23%	(7, 18, 4)
Items sur les prétentions salariales	28 (6, 14, 8)	14%	(6, 16, 1)
Envoi en prestations de courte durée	23 (18, 5, 0)	11,5%	(10, 3, 0)
Rappels des devoirs	23	11,5%	9
Remise du tableau de contrôle de recherche d'emploi	20	10%	11
Items sur le type de contrat recherché	19 (6, 13, 0)	9,5%	(5, 10, 0)
Ordres donnés en entretien	14	7%	9
Décisions de radiations	10	5%	8

D'autre part, pour chacun des 200 entretiens, nous avons opéré un classement des conclusions que rédige le conseiller à la fin de l'entretien et qui sont remises au demandeur d'emploi, afin d'analyser d'une part les conclusions récurrentes, d'autre part le nombre de conseillers concernés pour chacune des catégories. Sachant que nous avons pu observer une partie des conseillers sur plusieurs séquences d'entretiens (*cf Tableau n°5*), il a été également intéressant d'analyser les éventuelles variations de jugements en fonction des profils de chômeurs convoqués.

Tableau n°5 : Nombre de rendez-vous observés par conseiller

Rapport Conseillers/Nombre de rendez-vous observés		
Nombre de conseillers observés	Nbre de rendez-vous observés par conseiller	Total observations
4	1	4
4	2	8
7	3	21
2	3	6
6	5	30
4	6	24
5	7	35

2	5	10
2	9	18
3	7	21
1	12	12
1	13	13
	41	202

Enfin, pour prendre en compte la dimension de co-production, nous avons aussi voulu détailler les différents registres employés par les chômeurs eux-mêmes en situation, et avons donc procédé au codage et à la classification des topiques de justification employés par les chômeurs à propos de leur recherche d'emploi.

II. La structuration du face-à-face

A/ L'entretien professionnel, un dispositif socio-technique

Comme on l'a vu dans les chapitres 2 et 4, le face-à-face avec un demandeur d'emploi correspond à une pratique très normée, une normativité qui s'est renforcée avec le Suivi Mensuel Personnalisé, débutant au quatrième mois de chômage pour la plupart des chômeurs inscrits, et marqué par le retour du pointage physique.

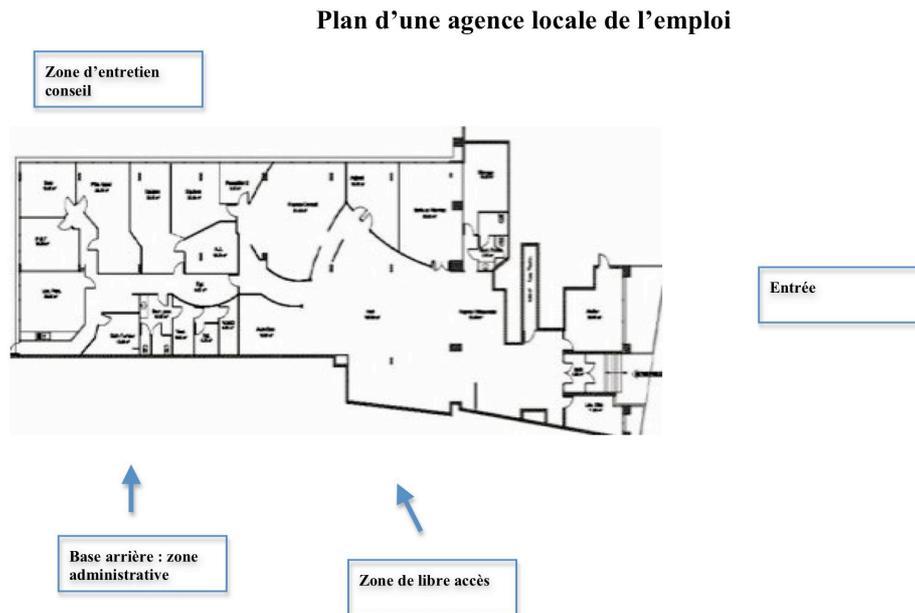
Ce face-à-face se déroule dans un lieu ouvert au public : contrairement aux agences ex Assedic, les agences ex ANPE sont pour la plupart aménagées selon le plan ALE 2000, qui a supprimé les guichets à l'accueil, les remplaçant par des espaces plus ouverts²⁴⁰.

Le type d'agence où nous avons effectué nos observations est composé de deux espaces : la « base avant » destinée au public, comprenant une zone de libre accès et une zone de bureaux séparés par des cloisons mobiles, et la « base arrière », dédiée aux équipes professionnelles et aux activités administratives. La zone de libre accès s'ouvre sur un comptoir, animé par un conseiller, équipé informatiquement, qui fait office de sas et de nœud de tri des différentes demandes. Au-delà de l'accueil, cette zone ouverte au public est divisée en plusieurs espaces : un espace découverte donnant des informations sur les services de l'agence et sur le marché du travail, un espace d'auto documentation, et un espace informatique avec 4 à 6 ordinateurs en libre accès, destinés à consulter les offres d'emploi de l'opérateur public. Un peu en retrait, l'espace « Entretien conseil » est divisé en

²⁴⁰ Du type des banques d'accueil avec un siège surélevé

boxes individuels, séparés par de simples cloisons mobiles, où se déroulent les entretiens individuels (*cf schéma d'un plan d'agence*).

Schéma n°6 : plan d'une agence locale de l'emploi



B/ Une relation asymétrique

1. Le cadrage informatique des entretiens

Le travail des conseillers est objectivé et prescrit à travers l'utilisation de progiciels ou « applicatifs métier », regroupés sur un portail informatique sécurisé qui concentre les logiciels de traitement de l'offre, de la demande, des prestations pour les demandeurs d'emploi ou mesures pour l'emploi confiées à l'ANPE. Plus récemment, un logiciel permet de mesurer de façon individualisée l'ensemble des actes professionnels, tandis que les normes d'activation imprègnent une partie des outils et champs verrouillés (**cf chapitres 4 et 6**).

Les différents types d'entretiens (**cf tableau n°3**) sont pré-formatés avec des étapes obligatoires dans l'ordre requis des procédures : saisir/modifier le profil du demandeur

d'emploi, rechercher des offres, modifier l'historique, saisir/modifier les conclusions de l'entretien. Chacune de ces phases doit faire l'objet d'une transcription informatique. Durant l'entretien, le conseiller « jongle » entre plusieurs applicatifs liés à la demande et à l'offre d'emploi²⁴¹, ainsi que prestations de services pour les demandeurs d'emploi²⁴².

La saisie informatique de l'entretien s'effectue simultanément à l'échange verbal par le biais de champs pré-remplis à compléter par le conseiller. Dans le compte-rendu remis au demandeur d'emploi à la fin de l'entretien, plusieurs phrases types s'implémentent automatiquement telles que :

« Nous venons d'élaborer ensemble votre projet personnalisé d'accès à l'emploi. Nous avons défini le domaine de compétences et la fonction dans lesquels vous souhaitez un emploi, ainsi qu'un plan d'actions à entreprendre. Veuillez trouver ci-dessous un résumé de nos échanges », « Vous recherchez un emploi de : », « Le salaire minimum que vous acceptez est : », ou encore l'item « Votre mobilité géographique maximale est : ».

Pour certains de ces items, le conseiller doit choisir parmi une liste limitative de propositions : c'est le cas de l'item *« Nous avons déterminé ensemble les actions suivantes : »*, où des phrases type doivent être cochées parmi lesquelles *« évaluer vos compétences pour réussir l'embauche »*, *« candidater sur une offre d'emploi »*, ou *« participer à un atelier »*. Le seul champ pouvant être rempli librement par le conseiller est celui des conclusions de l'entretien, limité à 6 lignes en lettres majuscules.

Le cadrage informatique structure l'entretien : selon nos observations, le temps moyen consacré à l'échange avec le demandeur d'emploi représente environ 15% de la durée totale de l'entretien, 85% étant consacrée aux manipulations informatiques : remplissage ou actualisation du dossier du demandeur, recherche des offres d'emploi, recherche de dates pour des prestations, recherche d'informations diverses.

2. Les caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs reçus

Lorsqu'on examine les caractéristiques des 200 chômeurs suivis lors de nos observations (*cf tableaux n°6*), on constate que si 60% se situent dans la tranche d'âge la plus apte à intégrer le marché du travail (31% de 26-35 ans et 29% de 36-45 ans), 20% d'entre eux n'ont pas de diplôme, 55% sont détenteurs d'un CAP ou BEP, et seulement 14% ont un niveau Bac. Ils appartiennent pour 60 % d'entre eux à la catégorie

²⁴¹ Fichiers des demandeurs d'emploi : logiciel GIDE, gestion individuelle des demandes d'emploi, Fichier des entreprises et des offres d'emploi : SAGE (système automatisé des gestions d'emplois)

²⁴² Logicile Prestamesures (PM)

socioprofessionnelle des ouvriers, et pour 31% à celle des employés, les cadres ne constituant que 3% des personnes observées.

Ces caractéristiques sont en partie congruentes avec les statistiques de la population des demandeurs d'emploi de la région Paca, notamment du point de vue du niveau de diplôme²⁴³. On compte en effet, chez les chômeurs suivis par Pôle Emploi Paca en 2010, 38% de titulaires du BEP-CAP et 18% détenant un diplôme d'un niveau inférieur, 20% de titulaires du Bac, 19% d'ouvriers et 20% d'employés non qualifiés et seulement 5% de cadres²⁴⁴. Elles le sont également avec les statistiques nationales, comme souligné dans le chapitre 1²⁴⁵. Enfin, selon une étude récente publiée en avril 2013 par l'Unedic sur les chômeurs indemnisés, plus de la moitié des allocataires de l'assurance-chômage n'ont pas le Bac, un tiers des indemnisés ayant un BEP ou un CAP. Un quart détient un diplôme de niveau Bac+2 ou plus, et 18% des indemnisés ont arrêté leurs études avant le Bac²⁴⁶.

Les secteurs d'activité dominants (i.e. où les chômeurs reçus recherchent majoritairement des emplois) se concentrent dans les transports (18%), le commerce et l'artisanat (17%), le secteur administratif (15%), le bâtiment (14%) et l'aide à la personne (7%). On retrouve les non diplômés plus particulièrement dans les secteurs de l'aide à la personne (22%), du nettoyage (20%) et des transports (17%), les titulaires de CAP dans les secteurs des transports (25%), du commerce (21%) et du bâtiment (13%).

Enfin, 66% d'entre eux bénéficient de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), ce qui fait porter à 34% la proportion de cas de demandeurs d'emploi sur lesquels les conseillers ont a priori moins de prise, soit parce qu'ils sont chômeurs de longue durée (cf tableaux n°7) et bénéficiaires de minima sociaux, soit parce qu'ils ne sont pas du tout indemnisés.

Tableaux n°7 : série récapitulative des caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs observés

Répartition des chômeurs observés par tranche d'âge	
18-25	18%

²⁴³ Mais pas pour les catégories socioprofessionnelles, les ouvriers étant surreprésentés dans notre corpus

²⁴⁴ Publication DIRECCTE, Conjonctures, novembre 2010, n°17

²⁴⁵ Sur 8,8 millions d'entrées enregistrées entre 2002 et 2004 pour l'entretien initial du Plan d'Action Personnalisé (PAP) introduit à l'ANPE, 37 % des effectifs avaient un niveau d'études type BEP-CAP, 13 % le niveau études primaires, 7,38 % le niveau BEPC-Collège, 18% le niveau Bac, 11,9 % le niveau DEUG-BTS-IUT et 11 % un niveau supérieur à Bac+2. Les ouvriers représentaient 22,9% des effectifs (Non qualifiés : 10,7, qualifiés : 12,02), les employés 58,8% (Non qualifiés 20,48, qualifiés 38,38) et les cadres 7,5% (Techniciens, 6,21%, Agents de maîtrise 2,76%. In Jugnot S., Renard E., Traversier T., « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage », *Données Sociales*, Edition 2006

²⁴⁶ Enquête Unedic, Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance Chômage, avril 2013

26-35	31%
36-45	29%
46-55	14%
56-60	6%
Plus de 60 ans	1%
Total	100%

Répartition des chômeurs observés par sexe	
Femme	41%
Homme	59%
Total	100%

Répartition des chômeurs observés par type de CSP et niveau de diplôme	Niveau de diplôme						Total
	II	III	IV	V	VI	VI illettré	
CSP							
3		4	1	1			6
4	3	5	3	1			12
5		5	15	38	3	1	62
6		1	10	72	38	1	122
Total	3	15	29	112	41	2	202

Répartition des chômeurs observés par statut		%	Nombre			
ARE (allocation de retour à l'emploi/Assurance chômage)		66%	133			
ASS (allocation spécifique de solidarité/Etat)		7%	15			
Non indemnisé		9%	18			
RMI-RSA		18%	36			
Total		100%	202			
Répartition des statuts par agences		Agences				
Statut DE	A	B	G	H	I	Total
ARE	45	61	14	11	2	133
ASS	6	8	1			15
Non indemnisé	6	7	4	1		18
RMI	19	7	3	2	5	36
Total	76	83	22	14	7	202

Répartition des chômeurs par secteurs d'activité d'inscription		
Administration	15%	30
Aide à la personne	7%	14
Bâtiment	14%	28
Commerce-Artisanat	17%	34
Espaces verts	1%	3
Hôtellerie-restauration	6%	12
Industrie	1%	3
Logistique	7%	15
Mécanique	3%	7
Médical	2%	4
Nettoyage	5%	10
Sécurité	0%	1

Socio-culturel	2%	5
Transports	18%	36
Total	100%	202

III. L'inscription professionnelle dans des territoires contrastés

Il s'agit dans cette section de caractériser principalement les deux agences où nous avons effectué des enquêtes en immersion, en étudiant la composition des équipes, et les problématiques professionnelles spécifiques qui se posent à chacune d'elles. Les deux sites étudiés apparaissent très contrastés car correspondant à deux types de zones d'emploi : secteur urbain paupérisé pour l'agence A, secteur rural sous influence urbaine pour l'agence B. La différenciation en termes de populations suivies, de bassins d'emploi, d'écart plus ou moins grand entre les offres et les demandes, permettra d'éclairer le sens des pratiques professionnelles observées.

A/ Agence des villes, agence des champs

Dans leur étude portant sur les 5000 conseillers ANPE embauchés en 1990, Monchatre et al (1998) distinguaient 4 types d'agences, qui se différençaient à la fois par leur environnement socio-économique et par leur composition démographique : les agences « initiatives », « standard », « collectives » et « cloisonnées ».

Les agences initiatives se caractérisent par la faiblesse du tissu économique, un turn over important des effectifs, l'excès de pression, un public peu employable et un marché de l'emploi peu actif, tandis que les agences standard apparaissent globalement conformes aux normes managériales, marquées par un modèle de bureaucratie mécanique et un turn over plus faible, ainsi qu'un public globalement employable. Ces deux types correspondent aux agences où nous avons mené nos enquêtes en immersion, du point de vue de leur démographie (*cf tableau n°7*) et des problématiques professionnelles liées aux populations suivies et à leur environnement socio-économique (*cf tableau n°8*).

1. L'agence A, « initiative »

L'agence A correspond aux caractéristiques d'une agence « initiatique » notamment par rapport aux critères démographiques. Composée d'une quarantaine d'agents parmi lesquels 22 conseillers, cette agence connaît un renouvellement régulier de ses effectifs, avec un tiers de nouveaux agents recrutés depuis janvier 2006. L'agence compte toutefois un petit noyau d'agents anciens, mais une majorité est composée de jeunes conseillers débutants. La moitié des conseillers a entre 26 et 40 ans.

Ce turn over important est lié aux caractéristiques de l'agence. L'agence A est en effet localisée dans l'un des plus anciens quartiers de Marseille, à proximité des ports, une localisation contribuant à l'accueil de populations dites primo-arrivantes (issues des communautés comoriennes, maghrébines et plus récemment des Pays de l'Est).

Elle compte en moyenne 32% de chômeurs étrangers hors CEE. Elle est classée en zone urbaine sensible : le taux de chômage élevé, de 14 %, est très supérieur à la moyenne nationale (7,2 % en 2008), régionale (8,8%) et départementale (9,8%). Le taux de Rmistes y est de 23% et de chômeurs de longue durée de 29%. Plus de la moitié des chômeurs reçus (53%) ont un niveau de qualification égal ou inférieur au CAP, avec une part importante de chômeurs illettrés. Ces caractéristiques socio-professionnelles des populations suivies impliquent une pression forte, notamment à l'accueil : ces chômeurs se rendent en effet souvent sur place pour régler des problèmes en dehors des plages de rendez-vous et utilisent peu les outils informatiques présents en libre-service dans l'agence. L'agence gère en moyenne 5000 demandeurs d'emploi par mois, pour 288 offres recueillies (chiffres de mars 2009).

Cette configuration particulière contribue à un renouvellement régulier des effectifs, comme l'explique une ancienne recrutée dans cette agence en 1997, dont nous avons raconté l'itinéraire dans le chapitre 5 :

« Quand tu regardes le registre du personnel depuis que je suis rentrée, je crois que j'ai vu passer 150 ou 160 personnes (...) C'est bien acté qu'on a un arrondissement pas terrible et un public qui est un peu plus difficile (...) C'est une agence avec beaucoup de jeunes ».

L'agence A apparaît donc comme une agence « tremplin » pour les conseillers débutants qui, ayant ensuite plus de choix dans leur affectation, poursuivent leur carrière dans d'autres sites moins exposés socialement et/ou plus proches de leur domicile.

2. Agence B, « standard »

L'agence B correspond aux critères d'une agence « standard » par sa conformité aux normes managériales, mais aussi par rapport à son plus faible *turn over* interne. C'est d'ailleurs en raison de cette conformité et du rapprochement initié très tôt avec les activités de l'Assedic, que cette agence a été choisie comme l'un des premiers sites communs de la fusion Assedic/ANPE en 2009, avec un déménagement dans de grands locaux neufs, situés en zone artisanale.

L'agence B s'intègre dans un vaste territoire rural (55 communes, 8 cantons) dont la population a changé depuis les années 90, avec un afflux massif de nouveaux habitants venus pour la plupart des pôles urbains voisins. Dans le bassin d'emploi, près de 40% des actifs locaux quittent la zone tous les jours pour rejoindre leur lieu de travail situé dans ces pôles urbains. L'économie locale est portée d'une part par la logistique et le transport, d'autre part par des petites entreprises et des travailleurs indépendants dans le bâtiment, l'agriculture et le commerce.

L'agence compte 25 agents, mais l'équipe des 18 agents de la filière conseil à l'emploi est exclusivement féminine, et a été rajeunie en 2006 avec de nouveaux recrutements faisant suite à des départs en retraite. Cette féminisation s'explique en partie par des conditions de recrutement différentes de l'agence A : les conseillères recrutées sont pour une part originaires de ce département rural, tandis que d'autres ont été recrutées suite à la mobilité de leur conjoint. Le secteur géographique étant peu pourvoyeur en emplois de service pour les cadres, elles ont souvent démarré leur carrière à l'ANPE par des contrats à durée déterminée faute de trouver un emploi dans leur domaine de qualification, puis sont restées dans cette agence. Cette configuration fait que le renouvellement des effectifs y est plus faible que dans l'agence A, et qu'en tout cas, le noyau d'anciennes recrutées dans les années 2000 et restées dans la même agence y est plus important.

Il est à noter également que le type de formation dominant des conseillers diffère entre les deux agences : sciences humaines pour l'Agence A, gestion-commerce et droit pour l'agence B. Les deux agences comportant une part importante de recrutements externes²⁴⁷, il est possible que le profil des conseillers ait influé sur le choix de le recrutement, le profil sciences humaines étant plus prisé pour les populations dont l'accompagnement nécessite le plus un suivi social. Pour un public jugé plus employable, comme pour l'agence B, l'accent est davantage mis sur les profils plus à même de se

²⁴⁷ i.e. des personnes qui ont passé le concours à l'issue d'un CDD dans l'agence : 7 conseillers pour l'agence A et 10 pour l'agence B

conformer aux normes managériales. Enfin, la féminisation et la pyramide des âges peuvent expliquer le recours au temps partiel²⁴⁸.

Le type de populations suivies diffère également de l'agence A : la proportion d'étrangers hors CEE y est beaucoup plus faible (3,2%), ainsi que les indicateurs liés à une population paupérisée, tels que le taux de Rmistes (9%) ou de chômeurs de longue durée (13%). Cette agence peut donc être définie comme une agence « standard », avec une population globalement employable et un taux de chômage plus faible que dans le bassin d'emploi de l'agence A (12,3% dans la zone de B contre 14% dans la zone de A). Toutefois, le rapport entre offre et demande y est légèrement plus favorable qu'à l'agence A, mais l'écart reste tout de même important, avec en moyenne 4000 demandeurs d'emploi reçus chaque mois, pour 411 offres enregistrées en avril 2008 soit une vingtaine d'offres enregistrées en moyenne par jour²⁴⁹.

Tableau n°8 : Tableau sociographique des deux agences d'immersion

	Agence A	Agence B
Effectifs conseillers	22 (dont 16 conseillers et 6 conseillers référents)	18 (dont 14 conseillères et 4 conseillères référents)
Conseillers travaillant à temps partiel	2	8
% femmes	61%	100%
Type de bassin d'emploi	Zone urbaine sensible	Zone rurale
Répartition équipes sectorielles	Agence sectorisée 2 équipes : *Réparation Auto Administration, commerce *Transport, transit	Agence non sectorisée 2 équipes : *BTP, transports, agriculture *Commerce de détail, santé action sociale, administration
Renouvellement des effectifs depuis 2006	15 agents	5 agents
Ancienneté moyenne à l'ANPE	8 ans	7 ans
Type de formation dominant	Sciences humaines	Gestion-Droit commerce

Sources : Etude statistique régionale sur les conseillers, Plan de progrès local 2008 de l'agence B, Portrait ALE de l'agence A.

B/ Des populations et des bassins d'emploi contrastés

Bien que contrastées sur le plan des bassins d'emploi et des populations suivies, les deux agences connaissent un problème similaire, celui de la distorsion offre/demande, mais pour des raisons symétriquement opposées : l'agence A dispose d'un nombre élevé de

²⁴⁸ 8 conseillères/18 à l'agence B, 2 conseillers/22 à l'agence A

²⁴⁹ En 2008, le nombre d'offres enregistrées a diminué, passant à 306 offres en septembre 2008, alors que le nombre de chômeurs montait à 4446, puis 7939 en novembre 2010.

demandeurs d'emploi inscrits sur des secteurs peu pourvoyeurs en offres (métier des chauffeurs livreurs), ou des demandeurs faiblement employables sur des secteurs en tension (réparation automobile), tandis que l'agence B compte peu de demandeurs sur des secteurs en tension, comme le bâtiment ou les travaux agricoles, pour lesquels elle enregistre un nombre majoritaire d'offres, une partie de la population suivie étant féminine, peu qualifiée, et vivant dans des villages isolés.

1. Agence A : le poids des « inemployables »

L'intérêt que présente l'agence A est de faire coexister deux types de publics aux profils bien distincts : ceux qui habitent dans les arrondissements environnants les plus paupérisés du centre-ville et ne sont pas orientés vers des agences spécialisées du fait de leur faible employabilité, auxquels s'ajoutent, depuis la sectorisation professionnelle des agences de l'agglomération marseillaise en janvier 2006, les demandeurs d'emploi relevant des secteurs professionnels de la réparation automobile et du transport et transit maritime.

En réalité, comme on l'a vu précédemment, la première population, appelée « public de proximité » ou « proxi » qui signale donc un public « éloigné de l'emploi » et/ou peu qualifié, prime sur la seconde : 79% des demandeurs inscrits sur les métiers du transports et de la réparation automobile ont un niveau V ou V bis et une absence de mobilité géographique.

2. Agence B : la difficulté à pourvoir les offres en tension

Pour l'agence B, la difficulté provient, non de l'inemployabilité stricte des chômeurs suivis, mais de l'inadéquation entre l'offre, principalement pourvue par les secteurs en tension²⁵⁰ du bâtiment, du transport et de l'agriculture, et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur ces mêmes métiers. Ainsi, l'agence recueille une majorité d'offres dans les secteurs du bâtiment et du transport-logistique mais ces secteurs ne concernent que 12% des demandes, qui se concentrent sur les services aux personnes, dépassant le nombre d'offres disponibles.

²⁵⁰ En 2010, les métiers qui ont enregistré le plus d'offres d'emploi en région Paca provenaient des secteurs de l'hôtellerie-restauration, de l'agriculture, de la vente, de l'entretien, de la conduite de véhicules et des emplois de maison. Les secteurs ayant l'indicateur de tension le plus important (écart le plus important entre les offres et les demandes enregistrées) étaient par ordre décroissant : l'agriculture (maraîchage, vigne), la cuisine, les industries de process, les arts et spectacles, la sécurité, l'hôtellerie, la santé, la maintenance et la réparation automobile (Source : DIRECCTE, novembre 2010)

L'importance de la demande sur ce secteur vient du fait que 53% des demandeurs inscrits sont des femmes, souvent peu qualifiées. Ainsi, en 2007, l'agence comptabilisait une majorité de demandeurs d'emploi inscrits sur les métiers d'aide à domicile, de secrétaire et d'agent de collectivité, alors que parallèlement, les secteurs les plus pourvoyeurs en offres étaient ceux de la maçonnerie, du travail agricole et de la logistique.

Tableau n°9 : Environnement socio-économique des deux agences d'immersion

	Agence A	Agence B
Secteur-cible des offres	Transports	Bâtiment Transports-Logistique Agriculture
Proportion des demandeurs inscrits sur les secteurs cibles	45% Transports	6% Transports 6% bâtiment
Organisation fusion	Guichet unique délocalisé à l'antenne ex Assedic	Site commun Assedic/ANPE
Nombre de demandeurs d'emploi suivis /mois	5130 (mars 2009)	4446 (septembre 2008)
Nombre d'offres recueillies /mois	288 (mars 2009)	306 (septembre 2008)
Niveau de qualification majoritaire	53% niveau V (CAP) et VI	43% niveau V (CAP)
Taux de Rmistes	27%	9%
Taux de chômeurs de longue durée	29%	13%
Taux de demandeurs d'emploi sans proposition d'offre d'emploi	61%	72%
Taux d'étrangers hors CEE	32%	3,2%

Sources : *Etude statistique régionale sur les conseillers, Plan de progrès local 2008 de l'agence B, Portrait ALE de l'agence A.*

IV. Enjeux théoriques et éléments de discussion

L'un des objectifs des deux chapitres sera de mettre en lien cette caractérisation des agences enquêtées avec une analyse plus globale des pratiques professionnelles des conseillers : comment essaient-ils de combler les écarts que nous avons identifiés entre offre et demande, écarts tant du point de vue de leur nombre que de leurs caractéristiques divergentes ? Quel rôle jouent les technologies sociales d'employabilité dans ces contextes différenciés ? De quelle manière interviennent les logiques professionnelles identifiées dans les chapitres 5 et 6, et les normes locales propres à chaque agence ?

A/ Entre approche inductive et socio-genèse

Nous aimerions introduire ici quelques précisions sur le statut accordé à l'analyse des observations que nous développerons dans les chapitres 7 et 8.

Il ne s'agit pas, à travers une démarche inductive appuyée sur un travail de terrain, de renoncer à l'exigence de théorisation, mais bien au contraire, comme le soulignent Demazière et Dubar à propos de la *grounded theory* (1997), d'enraciner la théorie dans les données et d'articuler les catégories de l'action avec les catégories analytiques. La *grounded theory* issue des travaux de Hughes promeut une théorie inductive, ancrée dans l'analyse de terrain et la méthode comparative en vue de construire des catégories analytiques.

De la même manière, l'approche ethnographique et l'observation fine des interactions que nous nous proposons d'analyser dans les chapitres 7 et 8, ne conduit pas à envisager les agents comme interchangeable : l'attention aux caractéristiques sociales des travailleurs et des « clients » est également inspirée de l'approche de Hughes en sociologie des professions. Comme le souligne Cartier (2003), « l'étude du travail dans les services ne peut se passer d'examiner les diverses relations que les institutions qui dispensent ces services entretiennent avec un contexte social plus large ».

Enfin, l'ethnographie du travail des conseillers que nous développerons ne met pas au second plan « l'outillage » des professionnels, et le système managérial, socio-historique, dans lequel s'intègrent leurs pratiques. L'encadrement et la volonté d'homogénéisation des pratiques participe au rôle actif et central des conseillers dans la diffusion des normes de l'activation, visant à supprimer les secteurs en tension et à accroître l'acceptabilité de la dégradation des normes d'emploi.

En ce sens, nous situons nos travaux dans le sillage de JM Weller, préconisant une « approche pragmatique étendue » (Weller, 1998), permettant de passer d'une micro-analyse des situations de travail à l'identification de régulations politiques plus larges. Cette approche se veut à l'interface de la sociologie pragmatique, basée sur l'observation fine du visible, de la sociologie politique, qui prend en compte la dimension politique de la relation de service et les ressources sociales, cognitives ou morales des agents, et la sociologie des organisations, qui rapporte le sens de la conduite des agents à l'état de l'organisation.

B/ Les enjeux de l'individualisation du traitement bureaucratique

Cette approche inspirée d'une « sociologie pragmatique étendue » dessine aussi un type de rapport spécifique à l'utilisateur.

Dans les chapitres précédents, nous avons mis en discussion les différents éléments de notre projet de recherche : sur la visée émancipatrice et de réparation identitaire que portent les politiques d'activation, sur les logiques professionnelles issues de ce nouveau cadre, et plus globalement, sur les éléments constitutifs d'une économie morale de l'accompagnement à l'emploi, l'économie morale étant entendue comme « *la production, la répartition, la circulation, et l'utilisation des sentiments moraux, des émotions et des valeurs, des normes et des obligations dans l'espace social* » (Fassin, 2009, p.1257). Cette notion revêt à nos yeux l'avantage d'échapper à une caractérisation de l'action des conseillers à l'emploi en termes d'individualisation des dilemmes moraux, car « *l'anthropologie des économies morales privilégie plutôt les enjeux et les conflits moraux, leur inscription historique et leur dimension politique* ».

Il conviendra à présent de confronter ces résultats à ceux issus de l'analyse des pratiques individuelles en action et en interaction, en analysant les manières dont les *street level bureaucrats* que sont les conseillers à l'emploi règlent les multiples dualités issues de la tension centrale entre individualisation et rationalisation.

Seront ainsi interrogés : le paradigme de l'intervention et la manière dont il est retraduit dans les pratiques individuelles, la manière dont s'articulent en situation les rationalisations bureaucratique-taylorienne et gestionnaire à composante individuelle, la dualité entre le principe d'ouverture et le principe de sélection, et les notions proches de co-production et de magistrature sociale.

Une approche pragmatique, qui donnerait toute son importance à la figure de l'utilisateur, prenant en compte sa propre rationalité dans son rapport avec le service public de l'emploi, consisterait à déplacer la focale d'une vision surplombante des rapports sociaux, marqués par le poids des réglementations, des outils de gestion et des habitus professionnels, autant de points sur lesquels nous avons insisté dans les chapitres précédents, vers une vision « à hauteur du travail » et de la relation concrète entre agent et usager. Ce dernier volet de notre recherche nous semble donc crucial pour penser la tension de deux paradigmes de modèles d'action entre lesquels nous souhaitons positionner notre recherche : un modèle purement déterministe, où les agents seraient seulement mus par des règles incorporées, ou un modèle purement pragmatique, où l'observation se limiterait au visible et ne prendrait pas en compte les effets des rapports sociaux ou de l'organisation.

A travers le choix d'une recherche de terrain privilégiant les rencontres en face-à-face, il s'agit de saisir les activités de catégorisation et de sélection issues des injonctions technocratiques, mais aussi la production d'arrangements pratiques. Nous souhaitons donc, à

l'instar de ce que préconise D. Demazière à propos des recherches sur les relations administratives, « connecter ces deux niveaux de réalité en prenant en compte la régulation organisationnelle et professionnelle » (Demazière, 2005). Une telle prise en compte implique notamment, pour l'analyse des données, d'être autant attentif aux régularités dans les pratiques ou actes professionnels, qu'aux pratiques minoritaires.

Cette volonté de rendre compte à la fois de l'économie morale du traitement des chômeurs et des modalités de co-production au guichet nous amènera à reconsidérer à nouveaux frais la notion de magistrature sociale, à travers la formation des jugements d'employabilité. C'est cette dernière notion que nous nous proposons de mettre en discussion à l'issue des deux derniers chapitres consacrés à l'analyse des interactions.

Chapitre 7. La morale de l'emploi. Catégorisations et modes de production du consentement à l'adaptabilité

Résumé

Comment les pratiques de tri issues de la formalisation du profilage, identifiées dans le précédent chapitre, opèrent-elles en situation ? A quels types de normes les conseillers se réfèrent-ils pour les mettre en oeuvre ? Quelle part occupent les jugements moraux et les postulats théoriques de l'activation dans leurs pratiques ?

Nous nous intéresserons dans ce chapitre aux modes concrets utilisés par les agents pour formuler des jugements d'employabilité, et mettre en oeuvre les technologies sociales d'adaptabilité. Ce faisant, nous déterminerons également le poids de ces technologies sur l'ensemble de leurs pratiques professionnelles en situation de face-à-face.

Après avoir cerné les origines (chapitres 2 et 3) et les logiques professionnelles (chapitres 5 et 6) du « pouvoir de qualification des situations, d'assignation de statut ou d'injonction comportementale dans les relations bureaucratiques » (Dubois, 2005) au regard des normes d'activation, que nous avons redéfinies comme des technologies sociales d'adaptabilité aux normes de l'emploi mises en oeuvre par les conseillers, il s'agit d'analyser comment ce pouvoir opère plus précisément en situation.

L'analyse des politiques publiques par le bas part en effet du principe que la mise en oeuvre de l'action publique, au-delà de l'emprise des instruments gestionnaires, dépend tout autant de ce que font les agents de base, de leurs modes de catégorisations, d'utilisation des outils et des règles, surtout lorsqu'elle réfère aux technologies sociales dans le cadre des relations administratives.

Introduction : les mécanismes de reproduction des inégalités devant la qualité de l'emploi. Confronter les pratiques aux discours sur les pratiques

Le chapitre 6, consacré aux discours sur les pratiques, a permis de dégager des tendances liées à l'application des normes d'activation, en termes de tris prescrits et relégations informelles, de contrôle accru de la recherche d'emploi, d'utilisation de certains types de sanctions et de techniques alternatives, de clivages sur la conditionnalité des droits,

et finalement de recombinaison des courants internes au sein d'une culture professionnelle commune, entre éthique de l'accompagnement et du placement.

Avant d'aborder dans le prochain chapitre les facteurs de différenciation et de contingence qui concourent à des variations de jugements constatés dans l'analyse des 200 rendez-vous professionnels, et d'étudier comment les chômeurs influent à divers degrés dans le cours de l'interaction, comment des accords peuvent s'opérer, nous souhaitons dans ce chapitre examiner dans quelle mesure les observations permettent de confirmer le rôle actif des conseillers dans la transmission des normes d'activation, et par quels mécanismes ils anticipent, reproduisent par leurs actions les inégalités devant les normes d'emploi et la qualité de l'emploi.

Par leur rôle de prescripteurs des offres d'emploi, les conseillers occupent une position centrale dans la diffusion des normes d'activation, qui représentent la déclinaison dominante des politiques dites de conseil ou d'accompagnement à l'emploi, d'autant que ces politiques s'accompagnent d'un processus de rationalisation des sanctions et des temporalités de suivi (chapitre 6). On pourrait rapprocher leur rôle de celui des *entrepreneurs de morale* décrits par Becker (1985) en ce que les « entreprises de morale favorisent la création ou l'entrée en vigueur de nouvelles normes, pour créer une nouvelle pièce dans l'organisation morale de la société, dans son code du bien et du mal » (p.168). Les conseillers à l'emploi ont dans leur ensemble d'autant mieux adhéré à ces nouvelles normes qu'elles s'inscrivaient dans un processus de professionnalisation et d'émergence d'un nouveau modèle professionnel (cf chapitre 6). Ils apparaissent comme des entrepreneurs de morale au sens où, par leurs pratiques professionnelles, ils favorisent la diffusion de nouvelles normes dans l'accompagnement à l'emploi, inspirées de principes moraux, imprégnées de la notion de devoir plutôt que de droit, et privilégiant l'adaptabilité des chômeurs à des conditions d'emploi parfois dégradées.

Mais que nous enseigne l'observation des pratiques réelles des conseillers ? Est-ce que les observations recourent les résultats des entretiens réalisés avec les conseillers, que fait concrètement l'agent pour qualifier un dossier ? Quels sont les mécanismes de l'amplification de la sélectivité des entreprises qui contribuent à une reproduction des inégalités devant la qualité de l'emploi ?

Comme le souligne Weller (1994), les apparentes contradictions entre discours et pratiques révèlent en fait tout l'espace de construction par le professionnel d'une cohérence fondée sur une opération de transcription d'un cas singulier ramené au plan des règles collectives. Les modes de qualification et de catégorisation opérés par les conseillers traduisent également

une visée de contrôle de l'incertitude sur la qualité des chômeurs : comment mesurer la motivation, ou la capacité à retrouver un emploi ? Comment caractériser une recherche active d'emploi dans le cadre d'un régime uniquement déclaratif ?

On s'intéressera dans ce chapitre aux critères sur lesquels s'appuient les agents pour qualifier et catégoriser les chômeurs en situation, juger de leur recrutabilité ou décider le déclenchement d'une procédure de radiation. L'analyse des interactions au guichet pourra mettre au jour les mécanismes qui participent de la préconstruction de l'accueil des chômeurs par les catégories dont ils relèvent.

Le faux paradoxe de la responsabilisation

Soulever la question des modes de catégorisations et de qualification dans le cadre d'une relation de service conduit aussi à adopter une position théorique quant à la définition de cette relation en termes de pouvoir : comment s'accomplit le partage entre « bon » candidat et « mauvais candidat » ? Quelles sont les caractéristiques des « insiders » et des « outsiders » ?

Nous souhaitons dans ce chapitre mettre à l'épreuve la notion de co-production inhérente à la définition de la relation de service (Gadrey, 1994), mais aussi les théories sur les magistratures sociales. Nous souscrivons à la nécessité soulignée par Weller (2009) de « ne pas sous-estimer l'importance des rapports de pouvoir qui se nouent autour du rapport aux institutions et qui renvoient eux-mêmes à des rapports de classe ». Il s'agira donc d'éclairer le lien entre rapports de domination et nouvelles normes, dotées d'une économie discursive spécifique (Glady, 2011) qui participe de la légitimation publique des tournants politiques dans l'accompagnement des chômeurs.

Parmi les facteurs de l'amplification des inégalités devant la qualité de l'emploi, figurent les jugements de classe : nous nous inscrivons ici dans la continuité de nombreuses études qui ont montré comment ce type de jugement influe dans les relations entre agents publics et administrés, et participe de la reproduction des inégalités (Bourdieu, Passeron, 1970, Soulié, 1997, Siblot, 2003, Cartier, 2003, Spire, 2009). Nous avons mis en évidence dans le chapitre 6 la manière dont certaines catégorisations des conseillers étaient indexées sur les compétences morales des classes moyennes. Nous examinerons dans quelle mesure ces jugements contribuent aux mécanismes de domination à l'œuvre dans le cadre d'un rapport asymétrique entre une conseillère investie d'un pouvoir régalien et un chômeur en

situation de convocation obligatoire lorsqu'il est indemnisé, pour observer quelles techniques d'administration des signes de soumission sont repérables.

Car là se situe le faux paradoxe de l'individualisation : la gestion et le contrôle des comportements à travers l'individualisation du social sont légitimés au nom de l'individu responsable de ses choix. On a pu parler, avec l'analyse des dispositifs liés au suivi individualisé des chômeurs, de dispositifs de *compliance* incarnant un nouveau modèle de « conduite des conduites », qui consiste à évaluer, guider la conduite, anticiper sur le type de comportement probable, dispositifs post disciplinaires de gestion des comportements et des identités (Franssen, 2003) des personnes désignées comme déviantes par rapport aux normes de l'emploi, que ce soit du point de vue comportemental ou identitaire. Nous étudierons dans quelle mesure l'action des conseillers procède de « l'inculcation des normes d'habitus flexible » telle qu'elle a pu être décrite à propos des dispositifs sociaux d'insertion (Mauger, 2001, Périlleux, 2005, Franssen, 2003, Viguié, 2008).

Une économie morale de l'accompagnement à l'emploi

Un point important de cette analyse des pratiques sera aussi de déterminer les modalités et l'intensité du recours aux catégorisations morales pour juger de l'employabilité, ou de la motivation des chômeurs reçus.

Nous souhaitons dans ce chapitre prolonger la réflexion sur les transformations d'une économie morale de l'accompagnement à l'emploi, l'économie morale étant définie comme « *la production, la répartition, la circulation, et l'utilisation des sentiments moraux, des émotions et des valeurs, des normes et des obligations dans l'espace social* » (Fassin 2009, p.1257). Cet ancrage des politiques dans des normes morales produit des « situations révélatrices de ce qui, à une époque déterminée et dans un pays déterminé, est jugé tolérable, supportable, de la sensibilité sociale d'une époque, de ses standards sociaux, des efforts financiers que la collectivité accepte de fournir » (Soulié, 1997). Concernant les questions de chômage, cette diffusion va au-delà du seul espace professionnel de l'accompagnement à l'emploi et parcourt l'espace social via l'individualisation des politiques sociales.

L'intérêt d'un tel concept réside dans l'articulation des différentes échelles d'économies morales : comment la circulation des normes et valeurs liées aux théories du chômage volontaire, via les politiques d'activation, influent sur les décisions et jugements des conseillers à l'emploi, chargés de statuer sur l'employabilité (ou recrutabilité), l'adaptabilité des chômeurs ? Comment s'articulent, au guichet, l'économie

morale du traitement des chômeurs et la mise en oeuvre locale des principes des politiques d'activation, i.e. le fait de juger de la recrutabilité et de la motivation d'un chômeur ? Nous analyserons le lien entre les pratiques de tri, les modes de consentement à l'adaptabilité et l'économie morale de l'accompagnement à l'emploi.

D'autre part, ce concept peut être apparenté à d'autres notions qui mobilisent une lecture critique de l'individualisation des politiques sociales. Ainsi, l'économie morale présente des similarités avec l'*orthopédie morale* définie par Foucault comme un savoir particulier qui mobilise à la fois la connaissance du parcours singulier de chaque individu et la connaissance comparative des comportements des différents individus au sein d'une population donnée à travers cinq types d'opérations : «référer les actes, les performances, les conduites singulières à un ensemble qui est à la fois champ de comparaison, espace de différenciation et principe d'une règle à suivre. Différencier les individus les uns par rapport aux autres et en fonction de cette règle d'ensemble, qu'on la fasse fonctionner comme un seuil minimal, comme moyenne à respecter ou comme optimum dont il faut s'approcher. Mesurer en termes quantitatifs et hiérarchiser en termes de valeur les capacités, le niveau, la 'nature' des individus. Faire jouer, à travers cette mesure valorisante, la contrainte d'une conformité à réaliser. Enfin tracer la limite qui définira la différence par rapport à toutes les différences, la frontière extérieure de l'anormal » (Foucault, Surveiller et punir, 1975, p.214).

Plus récemment, d'autres auteurs ont analysé ce « gouvernement individualisé des conduites » (Dubois, 2012) par un processus de dévolution, qui renvoie à la responsabilisation au sens d'un transfert de responsabilités des institutions vers l'individu, qu'il soit professionnel ou usager du service public, tandis que l'injonction, mélange de persuasion, d'incitation et de contrainte, requiert la participation active des individus (Martuccelli, 2004).

I. La centralité des normes d'activation, corrélée aux indicateurs prégnants d'évaluation

Tableau n°1 : Récapitulatif des actes professionnels observés

Actes professionnels			
Catégories	Nombre d'items + registre (<i>imposition, négociation, omission volontaire</i>)	Pourcentage /200 entretiens	Conseillers N=38
Remise d'offres d'emploi	124 (39,59, 26)	62%	(20, 24, 16)
Contrôle de la recherche d'emploi	94	47%	30
Items sur la mobilité kilométrique	65 (11, 42, 12)	32,5%	(8, 28, 4)
Items sur la mobilité professionnelle	46 (9, 31, 6)	23%	(7, 18, 4)
Items sur les prétentions salariales	28 (6, 14, 8)	14%	(6, 16, 1)
Envoi en prestations de courte durée	23 (18, 5, 0)	11,5%	(10, 3, 0)
Rappels des devoirs	23	11,5%	9
Remise du tableau de contrôle de recherche d'emploi	20	10%	11
Items sur le type de contrat recherché	19 (6, 13, 0)	9,5%	(5, 10, 0)
Ordres donnés en entretien	14	7%	9
Décisions de radiations	10	5%	8

La classification des actes professionnels observés, en comptabilisant le nombre d'items qui s'y rapportent, permet de mettre en évidence les pratiques récurrentes des conseillers, et de voir dans quelle mesure elles sont en lien avec ce que nous avons définies comme les technologies sociales d'adaptabilité, inspirées des normes d'activation (*cf supra tableau récapitulatif des actes professionnels*).

Les résultats des observations directes des entretiens entre conseillers et chômeurs révèlent qu'une bonne partie des pratiques professionnelles observées est conforme à l'objectif d'augmenter le nombre d'offres d'emploi pourvues. Les actes les plus nombreux sont liés aux indicateurs statistiques dominants : le nombre de mises en relation (nombre de positionnements des demandeurs d'emploi pour chaque offre) et le nombre de demandeurs d'emploi dits « sans services », c'est-à-dire pour lesquels aucune prestation de courte durée n'a été proposée depuis un nombre déterminé de mois. Ces deux types d'actes professionnels (mises en relation et orientation vers des sous-traitants) s'accompagnent plus fréquemment d'un registre coercitif : les offres sélectionnées en entretien par les conseillers sont imposées aux chômeurs reçus par plus de la moitié des conseillers observés, impliquant l'obligation pour le chômeur d'y répondre. De même, l'envoi des demandeurs d'emploi sur des prestations de courte durée est également imposé par 10 conseillers sur 38.

A l'inverse, le registre de la négociation est majoritaire pour les interventions sur les critères de recherche, qui ne font pas l'objet d'indicateurs aussi prégnants : les questions de mobilité kilométrique ou professionnelle, les prétentions salariales (une majorité d'offres étant au niveau du SMIC), ou le fait d'inciter les demandeurs d'emploi à accepter des offres en contrats à durée déterminée.

A/ Le lien entre les pratiques récurrentes et les indicateurs statistiques d'évaluation

Du point de vue de l'importance et de la fréquence de ces différentes catégories dans les entretiens, on peut d'abord constater que les items les plus nombreux concernent la remise des offres d'emploi, présente dans 124 entretiens sur 200 (62% des entretiens). On trouve ensuite les questions visant à déterminer le caractère actif de la recherche d'emploi (dans 47% des entretiens), les items liés à la mobilité kilométrique (dans 32,5% des entretiens), les items liés à la mobilité professionnelle (dans 23% des entretiens) et les services facultatifs (18%). Arrivent ensuite les items liés au salaire (14%), la proposition de prestations (11,5%), le type de contrat (9,5%), les réponses aux demandes de formation (7,5%).

Les items plus spécifiquement liés à l'activation sont présents dans 15% des entretiens pour la remise du tableau de contrôle de la recherche d'emploi, 7,5% pour les décisions de radiation et 7% pour des ordres donnés en entretien.

Pour chacune de ces catégories de pratiques, le nombre de conseillers concernés varie entre 23 et 62%. Ils sont les plus nombreux à poser des questions visant à déterminer le caractère actif de la recherche d'emploi (30 conseillers sur 38), ainsi que pour les items relatifs aux offres remises (24 conseillers sur 38). Le nombre de conseillers décroît pour les items liés à la mobilité kilométrique (21 conseillers sur 38) et professionnelle (18 conseillers sur 38). Enfin, ils sont minoritaires à mettre en œuvre des actes professionnels portant sur le salaire (9 conseillers sur 38) ou le type de contrat (10 conseillers sur 38). Ce résultat conforte l'image d'un groupe professionnel aux pratiques relativement hétérogènes, et révèle en tout cas l'absence, pour au moins 30% des conseillers observés, de chacune des pratiques prescrites.

Cette conformité au travail prescrit peut également être nuancée par le fait que d'autres actes professionnels, pourtant recommandés, sont mis en œuvre par moins de la moitié des conseillers dans un nombre restreint d'entretiens : c'est le cas du conseil sur le CV, pratiqué par 34% des conseillers dans 11,5% des entretiens, ou la mise en contact direct

avec un employeur, intégrée au guide Bonnes Pratiques Placement, observée dans seulement 5 entretiens sur 200 par 4 conseillers. A l'inverse, on remarque la présence de certaines pratiques non prescrites : la recherche pour le demandeur d'emploi d'informations durant l'entretien, qui concerne 6 conseillers et 9 entretiens, ou la saisie d'un compte-rendu d'entretien en l'absence du demandeur d'emploi, observée dans 12 entretiens pour 8 conseillers (nous reviendrons plus en détail sur cette pratique dans le chapitre suivant).

Les résultats pris dans leur globalité révèlent tout d'abord que la pratique la plus répandue, la remise des offres d'emploi, correspond à l'un des plus importants indicateurs d'évaluation de leur activité. Il s'agit d'une pratique qui fait l'objet d'une traçabilité statistique (mention des offres remises dans le compte-rendu d'entretien, notification des mises en relation) et sur laquelle leur agence est évaluée, notamment pour l'attribution de la prime annuelle. L'opérateur public d'intermédiation de l'emploi, ANPE ou Pôle Emploi depuis 2009, est garant des offres d'emploi qui lui sont confiées par les entreprises. De ce point de vue, il est logique que la remise des offres arrive en tête des actes observés, même si elle concerne moins de 70% des conseillers. La fréquence de cette pratique décrit donc une conformité globale au travail prescrit. Elle peut par ailleurs être considérée, pour une partie des cas étudiés, comme un acte d'activation puisque la transmission systématique d'une offre implique d'une part l'obligation pour le demandeur d'emploi d'y répondre, et d'autre part que cette offre corresponde aux critères de recherche d'emploi du chômeur ; lorsque cette deuxième condition n'est pas remplie, l'ajustement se fait aux dépens des critères initialement formulés par le chômeur, ce qu'on a pu identifier par la très forte proportion des offres d'emploi imposées ou négociées.

Ainsi, un autre lien entre les pratiques les plus fréquemment observées et les indicateurs d'évaluation peut être fait à propos du registre dans lequel certains actes sont formulés : la remise des offres vues en entretien est imposée aux demandeurs par plus de la moitié des conseillers observés (20 conseillers sur 38), et négociée par une proportion légèrement plus élevée (24 conseillers sur 38). De même, l'envoi des demandeurs d'emploi sur des prestations de courte durée (des « services » dans le vocabulaire administratif tels que des ateliers de recherche d'emploi ou des ateliers sur le CV assuré par des sous-traitants) est également imposé par 10 conseillers sur 38, et négocié par seulement trois d'entre eux.

Ce résultat est un marqueur des indicateurs statistique phares sur lesquels l'activité des conseillers est aujourd'hui évaluée : le nombre de mises en relation (nombre de positionnements des demandeurs d'emploi pour chaque offre) et le nombre de demandeurs

d'emploi dits « sans service », c'est-à-dire pour lesquels aucune prestation de courte durée n'a été proposée depuis un nombre déterminé de mois. A l'inverse, le registre de la négociation est majoritaire pour les items liés à la mobilité kilométrique, professionnelle, les prétentions salariales ou le type de contrat, qui ne font pas l'objet d'indicateurs aussi prégnants.

B/ Un usage spécifique des normes d'activation

L'autre point important est que les normes d'activation sont relativement intégrées aux pratiques, puisque les questions visant à déterminer la réalité de la recherche d'emploi sont celles qui rassemblent le plus de conseillers (78%) et qu'elles sont présentes dans 47% des entretiens. Un autre indice de cette intégration des normes d'activation est que près de la moitié des conseillers abordent en entretien les questions de mobilité kilométrique ou professionnelle. Mais ce résultat est tempéré par le fait que les actes plus directs d'activation, tels que la remise du tableau de contrôle de la recherche d'emploi, concerne un nombre moins important d'entretiens et de conseillers (15% des entretiens, 28% des conseillers), de même que les décisions de radiation (7,5% des entretiens, 21% des conseillers) et les ordres donnés en entretien (7% des entretiens, 23% des conseillers). Il en va de même pour les items liés aux salaires (14% des entretiens, 18% des conseillers en moyenne) et au type de contrat (9,5% des entretiens, 18% des conseillers en moyenne). D'autre part, pour les items relatifs à la remise des offres, à la mobilité professionnelle et géographique, au type de contrat et au salaire, le registre de la négociation l'emporte sur celui de la coercition.

Tout se passe donc comme si la majorité des conseillers faisait un usage spécifique des normes d'activation, en sélectionnant certaines catégories de pratiques : d'une part, celles qui sont consignées dans le compte-rendu d'entretien et qui font l'objet d'une traçabilité statistique (mobilité kilométrique et professionnelle), d'autre part des « avertissements sans frais » non consignés dans les comptes-rendus d'entretiens mais destinés à agir sur le comportement du demandeur d'emploi (questions visant à déterminer la réalité de la recherche). En revanche, les pratiques plus ouvertement coercitives, consignées (décisions de radiation) ou non (ordres donnés en entretien, remise du tableau de contrôle de la recherche d'emploi) sont peu mises en œuvre par la plupart des conseillers observés.

Ces usages spécifiques de la coercition peuvent s'expliquer par des modes administratifs de mise à distance du public et de protection de soi de la street level bureaucracy, à l'arrière-plan de l'application des règles (Weller, 2002), déjà identifiés dans l'analyse des discours des conseillers sur leurs pratiques.

C/ Le poids des offres d'emploi dans les conclusions d'entretien

Tableau n°2 : Récapitulatif des compte rendus d'entretiens professionnels

Résultats des entretiens		N=conseillers	N=Items	Total : 100%
Préconisation simple		29	69	34,5%
Répondre aux offres sélectionnées	Répondre aux offres	36	66	33%
Envoi vers autre entité	Envoi en accompagnement	12	21	15%
	Envoi vers autre agence	4	5	
	Envoi vers mission locale	4	4	
Annonces initiative DE	Annonce DE formation	2	2	9%
	Annonce DE emploi	11	13	
	Annonce DE entretien	2	3	
Mise en attente		9	9	4,5%
Cessation d'inscription	Cessation d'inscription	6	8	4%

L'analyse des conclusions d'entretiens (*cf supra tableau des résultats des entretiens*) remises aux chômeurs et signées par les conseillers, et qui font l'objet d'un contrôle qualité par les directions, est également instructive car elle témoigne de la conformité globale au travail prescrit, à travers deux types de conclusions : une proportion de 30% des entretiens où la prescription rédigée par le conseiller est de répondre aux offres d'emploi sélectionnées durant l'entretien, et de 15% d'envois des chômeurs reçus vers d'autres entités, ces dernières révélant la centralité des pratiques de tris que l'on détaillera plus précisément dans la section consacrée à l'évaluation de la « distance à l'emploi ».

Elle révèle par ailleurs, de manière plus marginale, l'hétérogénéité des pratiques, et des situations auxquelles sont confrontés les conseillers. Nous reviendrons notamment dans le prochain chapitre sur la proportion très élevée de ce que nous avons appelé les

préconisations simples, c'est-à-dire des constats de situations ou d'actions que s'apprêtent à mener les demandeurs d'emploi, ou encore des préconisations pour des entretiens ultérieurs qui n'ont pas de valeur coercitive (exemple : « *continuez à candidater sur tel secteur* »). Les préconisations simples signalent l'ambivalence des pratiques puisqu'elles sont présentes à égalité avec les items relatifs à l'injonction à répondre aux offres d'emploi sélectionnées en cours d'entretien.

La différenciation entre les injonctions verbales et écrites

Que ce soit à travers le choix de certains types d'actes coercitifs plutôt que d'autres, ou à travers les différences entre les actes professionnels liés aux normes d'activation et les compte-rendus d'entretiens où apparaissent des éléments mixtes, relevant des normes d'activation ou non, il apparaît un mécanisme qui s'apparente au modèle du double corps décrit par Dubois (1999) : il s'agit pour l'agent de « jouer sur deux tableaux », l'espace oral de négociation offert par le face-à-face, et l'espace écrit de la transcription administrative dans le compte-rendu d'entretiens.

Les comptes rendu d'entretiens sont donc instrumentés comme marge supplémentaire de négociation par les conseillers, servant soit à renforcer une dimension coercitive, soit à l'amoindrir dans une perspective processuelle, prospective de la relation, point que nous détaillerons dans le prochain chapitre.

Une individualisation outillée

Une première conclusion de cette étude quantitative des actes professionnels permet de mesurer le poids de l'outillage dans l'interaction, puisque ce sont les actes qui font l'objet d'une traçabilité statistique via les dispositifs de gestion intégrés dans les postes de travail (champs obligatoires de saisie, compte-rendu des entretiens faisant l'objet d'évaluations qualité) qui sont les plus nombreux, ces outils de gestion étant eux-mêmes reliés aux normes d'activation. Ce constat relativise l'enjeu de la co-construction dans l'interaction que mettent en avant les études s'inspirant de l'économie des conventions ou du concept de magistrature sociale, sauf à entendre la co-construction dans une dimension triangulaire,

avec l'utilisateur et avec la machine, ce que suggèrent certaines recherches s'inspirant la sociologie pragmatique (Dodier, 1993, Weller, 2000).

De plus la tension entre individualisation et rationalisation s'inscrit dans la continuité d'un traitement de masse (cf chapitre 6). Sur une journée, les rythmes d'entretien sont soutenus : en moyenne, un conseiller reçoit une quinzaine de personnes en entretien, à raison d'un demandeur toutes les 20 à 30 minutes. Cela explique qu'aux entretiens mensuels en face-à-face préconisés se substituent des entretiens téléphoniques pour les demandeurs d'emploi jugés suffisamment actifs dans leurs recherches, les demandeurs d'emploi travaillant à temps partiel en horaires décalés, ou habitant loin de l'agence à laquelle ils sont rattachés. Conséquence de la pression des portefeuilles, le temps consacré aux entretiens l'emporte sur d'autres tâches telles que les visites aux entreprises ou les ateliers (cf chapitre 6). Les durées des entretiens diminuent par rapport à la période précédente du Projet d'action Personnalisé (PAP), passant de 45 mn à 30 mn, voire vingt minutes pour les entretiens de suivi, ce qui contribue à la prééminence des manipulations informatiques dans l'interaction (cf introduction méthodologique).

La prégnance d'un équipement de l'individualisation rejoint les résultats d'autres études, comme celle de Saccomanno (2011) sur les psychologues du travail réalisant l'inscription de chômeurs à des stages de formation : l'auteur montre que même si le professionnel conserve une marge de manœuvre, la co-construction porte à la marge sur l'interaction avec le bénéficiaire et apparaît plutôt comme un compromis entre les données issues d'éléments objectifs produits par le nouveau dispositif de validation de l'entrée en formation, et des éléments réflexifs produits par l'interaction.

D'autre part, ces résultats accréditent la thèse d'une économie morale de l'accompagnement à l'emploi marquée par de nouvelles normes et des effets de convergence qu'induisent divers dispositifs conduisant à une homogénéisation des décisions. Dans un domaine éloigné de l'accompagnement à l'emploi, celui de la justice administrée par la Cour nationale du droit d'asile, Fassin et Kobelinsky (2012) parviennent à des résultats comparables dans l'étude des jugements de 121 affaires : les auteurs montrent que différents dispositifs externes (politiques de l'asile) et internes (convergence des rapports réalisés en amont du jugement, attribution ciblée des affaires par la Cour, transmission d'informations ciblées) concourent aux transformations de l'économie morale de l'asile, évoluant du régime de la confiance à un régime de la défiance, où la victime alléguée devient objet de suspicion, où l'institution fait preuve d'une plus grande sévérité en moyenne, et où la bienveillance « se joue dans les détails », les émotions jouant un rôle d'évaluation ultime de la véridiction.

II. Evaluer la “distance à l'emploi” : tris et catégorisations morales

En raison notamment de la formalisation des pratiques de segmentation intégrées dans le suivi mensuel personnalisé (chapitres 4 et 6), le guichet du service public de l'emploi apparaît comme un vaste espace de tri des chômeurs les moins qualifiés et les moins dotés scolairement (cf introduction sur les caractéristiques des populations suivies), fonctionnant sur des logiques de flux et de stocks (termes qui sont d'ailleurs utilisés dans l'usage des indicateurs de contrôle statistique des agences), où les conseillers ont un rôle central d'évaluateurs aptes à différencier et à faire « circuler » les différents types de publics : les populations employables mises en attente d'une offre correspondante, les populations jugées peu employables envoyées vers des dispositifs sociaux d'accompagnement à l'emploi, et une troisième catégorie, minoritaire, étant constituée de ce que nous avons défini dans le chapitre précédent comme des *vides catégoriels* que les normes de profilage désignent en creux. Il s'agit des populations non employables ou non disponibles mais ne relevant pas ou plus d'un accompagnement (personnes illetrées qui ont déjà suivi des formations, en attente d'un statut médicalement protégé ou d'un contrat aidé, en travail d'un travail très partiel de moins de 75h par mois) et qui se trouvent donc par défaut soit « stockées » dans le cadre du Suivi Mensuel Personnalisé, soit malgré tout reléguées en accompagnement social.

L'analyse de 200 entretiens des conseillers réalisés avec des chômeurs doit permettre d'aller plus loin dans la connaissance des manières dont le tri opère : la catégorisation correspondant autant à un impératif managérial qu'à un exercice professionnel de contrôle de l'incertitude, quel rôle y jouent les catégorisations morales sur l'évaluation de la motivation, de la capacité à retrouver un emploi ? Evaluation d'autant plus subjective qu'elle ne repose, rappelons-le, que sur le régime déclaratif (diplômes, expérience, etc).

A/ Pré jugements d'employabilité et évaluations morales : l'influence des théories du « chômeur calculateur »

Lors de l'entretien professionnel, une part importante de l'activité des conseillers vis-à-vis des chômeurs reçus en Suivi Mensuel Personnalisé est de « *diagnostiquer* » leur « *distance à l'emploi* » selon le jargon professionnel. On peut remarquer au passage que le terme de « diagnostic » renvoie à un statut de praticien, de clinicien de l'emploi, susceptible

de fournir un sérieux technique et quasi scientifique à une évaluation qui reste subjective et soumise aux déclarations pour partie non vérifiables des personnes reçues. Cette compétence clinique s'augmente d'une compétence (renforcée avec le suivi mensuel et le profilage) de tri et d'orientation des chômeurs vers des types de services standardisés.

L'enjeu lors de l'inscription est donc de classer le chômeur reçu dans l'un des trois parcours personnalisés de retour à l'emploi, qui correspondent à trois types d'évaluation de la « distance à l'emploi », i.e. du degré d'employabilité mesuré par le conseiller : le parcours appui, le parcours accompagnement, ou le parcours créateur d'entreprise.

Une distance à l'emploi qualifiée de « faible » conditionne une entrée dans le parcours Appui, tandis qu'une distance à l'emploi « forte » se traduit par une sortie vers le parcours Accompagnement, le parcours Créateur d'entreprise étant réservé aux publics jugés aptes à créer ou à reprendre une entreprise.

Mais comme on le voit dans un document interne portant sur les modes de détermination du parcours à travers les questions abordées (*cf tableau n°3*), l'enjeu n'est pas une simple classification administrative : il s'agit, par un questionnement poussé, d'investiguer la situation personnelle du chômeur et son rapport aux normes d'emploi, dans l'objectif de négocier son adaptabilité sur les critères-clés de l'activation : mobilité, salaire, horaires, type de contrat, et plus marginalement formation, l'objectif étant un retour rapide à un emploi déjà maîtrisé.

Document n°3 : Synthèse pour la détermination du parcours

SYNTHÈSE POUR LA DÉTERMINATION DU PARCOURS

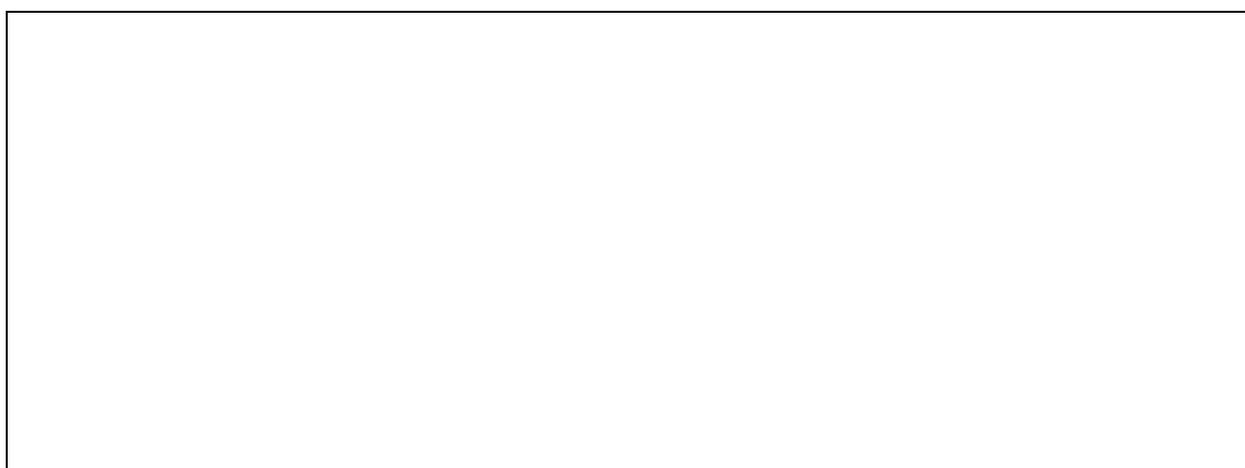
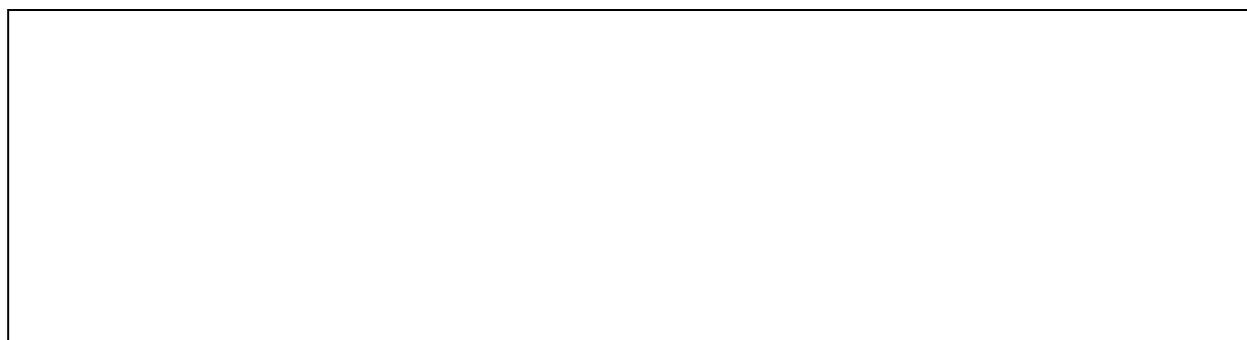
POINTS EXPLORÉS		CONFRONTATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL		ÉVALUATION DE LA DISTANCE À L'EMPLOI	
Le profil professionnel	Notes	Le métier	Notes		
Métier(s) exercé(s)		Y-a-t-il des offres d'emploi correspondant à la situation du D.E. ?		Le profil professionnel est-il en adéquation avec le métier ?	
Poste visé		L'emploi recherché est-il accessible sur sa zone de recherche ?		La situation personnelle est-elle un frein au retour à l'emploi ?	
Expérience		Si non : doit-il posséder un véhicule ?			
Formation		Le secteur d'activité	Notes	Les outils de la recherche d'emploi sont-ils adaptés ?	
Salaire accepté		Connait-il les exigences des entreprises sur :			
Mobilité géographique		• le métier		Zone de négociation	Notes
Connaissances spécifiques		• le temps de travail proposé et les horaires			
Situation personnelle	Notes	* le salaire généralement pratiqué		Mobilité	
Situation familiale		Les entreprises du secteur	Notes	Salaire	
Contraintes de vie		Connait-il les méthodes de recrutement des entreprises ciblées ?		Horaires	
Ressources financières				Type de contrat	
Situations spécifiques (santé, logement etc...)				Formation	
Outils et moyens de la recherche d'emploi	Notes	<p>Les outils à disposition</p> <ul style="list-style-type: none"> • @touVar : fiches secteurs des équipes professionnelles • ROME • Mon Marché du Travail 			
C.V.					
Lettre de motivation					
Réseau relationnel					
Connaissance du marché du travail					

Relevant du parcours Appui, les publics jugés employables rapidement sont définis par les directives nationales sur les parcours comme « *recherchant un emploi sur des métiers en tension, ayant des **compétences, capacités, salaires en conformité avec un marché porteur*** »²⁵¹. Il est également noté que « *la modalité principale du parcours Appui est le suivi mensuel personnalisé* ». En revanche, les publics relevant du parcours « accompagnement » « *doivent bénéficier d'un dispositif d'accompagnement, dès le premier mois ou lors de l'entretien au sixième mois* ». La norme maximale de suivi mensuel par un conseiller référent est donc de six mois, durée au-delà de laquelle le profil devra être revu.

Les demandeurs d'emploi positionnés sur le parcours accompagnement sont définis de manière plus hétérogène que les publics employables, en détaillant les « freins » qui augmentent leur « distance à l'emploi » : il peut s'agir des demandeurs d'emploi « *exerçant*

²⁵¹ Pôle Emploi, Ressources Humaines, Document interne, « Les parcours », août 2010. Il est intéressant de noter que la définition même du parcours renvoie à des catégories d'activation. Est désigné comme employable le chômeur dont les critères sont conformes aux normes d'emploi dominantes : des secteurs où il manque des demandeurs d'emploi, et des prétentions salariales qui ne soient pas trop élevées.

un métier en inadéquation avec le marché, ou prétendant à un salaire en inadéquation avec le marché, dont le projet professionnel est à adapter au marché du travail », ce qui désigne plutôt un public qualifié, ou des demandeurs d'emploi « dont la situation personnelle a de fortes répercussions sur le retour à l'emploi, sans repères dans la recherche d'emploi, ou découragés, ne disposant d'aucun réseau », ce qui indique plutôt une population plus fragile et disposant de moins de ressources sociales ou financières. Quant au parcours Créateur d'entreprise, il consiste en l'envoi des demandeurs d'emploi vers des prestations spécifiques mais nécessite là aussi une évaluation de la part du conseiller : les demandeurs d'emploi aptes à intégrer ce parcours doivent « disposer d'un projet de création ou de reprise d'entreprise structuré et/ou initié ».



Les catégories gestionnaires apparaissent donc à la fois trop restrictives, dans le sens où elles ne réfèrent pas majoritairement aux souhaits ou projet du chômeur, mais à sa capacité de conformité aux normes d'emploi en vigueur (secteur, prétentions salariales), et trop floues sur des questions centrales pour la définition de l'employabilité : au-delà des prétentions salariales ou de l'adéquation à des secteurs précis, il s'agit pour le conseiller de se faire une opinion sur des critères implicites tels que la motivation, la capacité (physique,

intellectuelle, mentale) à rechercher et à retrouver un emploi, ainsi que la *compliance*, i.e. la capacité à suivre le « traitement » prescrit qui réfère à des critères d'adaptabilité²⁵².

Nous appellerons *jugements d'employabilité* ces catégorisations issues d'une ou plusieurs interactions avec les mêmes chômeurs, et *pré jugements d'employabilité* les jugements qui précèdent l'interaction : il peut s'agir d'interrogations à lever lors de l'interaction, ou d'éléments susceptibles d'orienter son déroulement.

1. L'ombre du « syndrome » de la trappe d'inactivité

La « distance à l'emploi » (cf chapitre 6) est souvent définie en creux par l'identification des « freins à l'emploi », qui doivent faire l'objet d'un questionnement en entretien de la part du conseiller et sont intégrés au dossier du demandeur d'emploi via des cases prédéfinies : le manque de diplômes, de mobilité (absence de permis auto ou défaut de véhicule), le manque d'expérience professionnelle, le manque de connaissance des techniques de recherche d'emploi. Plus récemment, ont donc été intégrés les critères liés aux normes d'activation pour la définition des parcours : les prétentions salariales supérieures aux salaires en vigueur dans le secteur et/ou dans le bassin d'emploi, la mobilité kilométrique, et la conformité ou non du secteur recherché aux normes d'emploi dominantes : en tension (où il existe des offres non pourvues), ou secteur porteur (où les offres sont importantes, sans forcément qu'il existe des offres non pourvues).

La lecture du dossier contribue à forger les pré jugements, qui apparaissent comme une réponse à la formalisation induite par le profilage. Ils s'intègrent dans une forme de nosographie comparable au diagnostic médical : le conseiller collecte des « symptômes » qui pourraient constituer un « syndrome », repérable dans un corpus collectif. C'est le cas de l'âge, ou du manque de permis professionnels.

Mais une partie des « symptômes » recherchés sont orientés vers la détection du « syndrome » de la trappe d'inactivité. Autrement dit, lors de l'examen du dossier, le conseiller mobilise des critères objectifs (mobilité, secteur professionnel recherché, type d'indemnisation, type de contrat recherché) qui ont pour point commun de se fonder sur la théorie explicative du chômeur calculateur : le chômeur peut être soupçonné a priori de ne pas chercher activement du travail si son niveau ou sa durée d'indemnisation sont importants, s'il n'est pas suffisamment mobile (nombre de kilomètres déclarés dans les

²⁵² Cf Chapitre 6

critères de recherche) ou si ses critères sont trop restrictifs concernant le type de contrat recherché ou le niveau de ses prétentions salariales.

On voit à l'œuvre ces différents types de classifications, à la fois officielles et officieuses, dans les soliloques des conseillers lorsqu'ils ouvrent le dossier du chômeur avant son entrée dans le box :

-Le pré jugement lié à l'âge :

La dispense, elle était à 56 ans et demi, elle sera de 58 ans l'année prochaine. Lui, il va être limite pour la dispense. (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

Dans cet item, la conseillère définit le chômeur comme non employable a priori, du fait de son âge et anticipe sur la possibilité de le faire sortir de son portefeuille (« il va être limite pour la dispense »).

-Le pré jugement lié au manque de permis professionnel :

C'est un chauffeur sans FIMO. S'il était en emploi, ce serait renouvelé par l'employeur. Sinon, c'est le problème. Ca va être dur (Conseillère, 29 ans, 4 ans d'ancienneté)

Il va demander une formation poids lourds. Encore un jeune qui ne veut pas faire ce pour quoi il a été formé. Ça ne se décide pas en PPAE. On ne valide pas un projet comme ça (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

Ce type de pré jugement, non mentionné dans les critères officiels du profilage, fonctionne selon le même mécanisme que le critère de l'âge : il postule un manque d'employabilité du fait de l'impossibilité pour les conseillers de faire financer des permis professionnels, et plus généralement les dispositifs de formation non orientés vers les secteurs en tension, la priorité étant le retour rapide à l'emploi.

-Le pré jugement lié à une possibilité de cessation d'inscription :

Elle est inscrite en catégorie 5 : c'est une personne qui n'a pas à pointer. Si ça se trouve, elle est en préavis de licenciement (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Dans cet item, la conseillère se fonde sur la catégorie d'inscription pour envisager la possibilité d'une cessation d'inscription à l'encontre d'une chômeuse qui est a priori en activité. Dans ce type de cas, les conseillers incitent les personnes concernées à cesser leur inscription pour faire diminuer le nombre de chômeurs reçus. Ces pratiques sont d'autant plus légitimées que ces chômeurs ne rentrent dans aucun des parcours prévus par le profilage.

L'ensemble de ces pré-jugements ont pour principal objectif, non de définir l'employabilité en soi, mais la possibilité pour le conseiller de procéder au tri des chômeurs concernés. En revanche, les pré-jugements suivants relèvent des normes d'activation :

-Le pré-jugement lié au type, au niveau et/ou à la durée d'indemnisation :

On est à 12 mois d'inscription. Une offre ELS au mois de mai, offres pour Leclerc. Elle a fait un atelier de service à distance. Elle a des droits jusqu'en 2011. Elle a de la marge, mais bon (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

Elle a une GL2 excusée. Elle a eu une radiation. Elle s'est réinscrite. Elle est inscrite mais elle ne vient jamais. Elle est ARE (allocation assedic de retour à l'emploi) (Conseillère, 48 ans, 3 ans d'ancienneté)

-Le pré-jugement lié au secteur recherché :

Bon, ben, vendeuse ici... (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

-Le pré-jugement lié à la mobilité :

Elle a le permis, ouais, mais pas de voiture, pff. Co-voiturage avec le mari. Congé parental de 6 mois. Elle a trouvé une nourrice, ça c'est bon. (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

-Le pré-jugement lié aux prétentions salariales :

C'est une réinscription. Il y a eu une sanction. 10 € de l'heure : il baisse en prétentions (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

Dans cet item, la conseillère note la modification des critères de recherche comme indice d'une employabilité plus forte et donc d'une probabilité de sortie plus rapide.

L'analyse des pré-jugements permet de mieux cerner les logiques qui président à l'évaluation de l'employabilité : ils relèvent à la fois des catégories administratives usuelles dans l'institution (expérience professionnelle, diplômes, maîtrise des techniques de recherche d'emploi), mais aussi d'un recours à des catégories professionnelles qui peuvent restreindre la première définition administrative (âge, permis professionnels, légitimité de l'inscription comme demandeur d'emploi).

S'ajoutent les catégories issues de l'activation, officielles (mobilité géographique, secteur concerné, prétention salariales) et officieuses, directement fondées sur le schéma explicatif du chômage volontaire (durée d'indemnisation, type de contrat recherché). Ces catégories

interprétatives sont d'ailleurs ambivalentes du point de vue des conseillers car elles incitent à restreindre l'employabilité réelle des chômeurs, et donc à anticiper pour les actes professionnels ultérieurs, sur ces « freins » supplémentaires à la sortie vers l'emploi.

En tout cas, on mesure, là encore, le poids du postulat d'un manque de flexibilité du chômeur par rapport aux normes d'emploi.

2. Evaluer la « volonté » à travers l'investigation biographique

Si les pré jugements apparaissent comme des formulations d'hypothèses au vu d'éléments objectifs contenus dans le dossier administratif du chômeur, le moment du face-à-face permet de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses par un questionnement ciblé et une évaluation subjective²⁵³. L'investigation biographique, qui s'intègre dans une tendance plus générale de transformation des « cadres moraux de l'action publique », où l'individu est sommé de faire la preuve de son adhésion à un nouveau « contrat social » dans un mouvement de « retournement de la dette sociale » (Astier, 2007), fait donc partie des outils mobilisés pour confirmer les hypothèses contenues dans le pré jugement.

L'investigation biographique fonctionne ici non comme une prise en compte sociale de la personne, mais comme une ressource professionnelle, destinée à formuler un diagnostic d'employabilité intégrant un pronostic sur le retour à l'emploi de la personne concernée. Elle arrive donc en appui de la détection et de la qualification des différents types de « freins », involontaires ou volontaires. Elle accompagne l'observation du comportement et de l'apparence du chômeur.

Parmi les questionnements liés au domaine biographique, figurent la situation financière (dette), la garde d'enfant, le logement, la situation du conjoint. Ces questionnements ont plusieurs fonctions, la première étant de déterminer le classement dans un parcours, i.e. l'envoi en accompagnement ou le maintien dans le « parcours actif » du suivi mensuel personnalisé, mais aussi d'élucider la demande réelle du chômeur (souhait de prise en charge d'une formation, d'un permis professionnel), notamment lorsque celui-ci n'est pas indemnisé, et éventuellement à détecter la nature d'un travail clandestin. Un autre

²⁵³ Mais aussi, comme on le verra dans la 3^{ème} section, d'agir en mobilisant différentes technologies sociales visant à favoriser la compliance du chômeur. L'évaluation du caractère actif de la recherche d'emploi menée par le chômeur fait partie intégrante du jugement d'employabilité qu'établit le conseiller sur la personne reçue, ce qui explique que 47% des entretiens comportent des questions visant à déterminer la nature et l'intensité de la recherche d'emploi

exemple de cette « injonction biographique », même si elle paraît plus légitime d'un point de vue professionnel, est le questionnement assez fréquent sur les conditions de rupture du contrat précédant la mise au chômage :

- Pourquoi que ça s'est arrêté ? Mécontente ou baisse d'activité ?
- Mécontente
(Conseillère, 35 ans, 13 ans d'ancienneté)

Au-delà des détails biographiques recherchés par le conseiller pour catégoriser l'état de chômage, l'évaluation de l'employabilité porte sur la caractérisation de la « motivation » du demandeur d'emploi, et fait directement référence à la vérification de la réalité d'une recherche d'emploi active et à la sincérité du demandeur d'emploi dans ses démarches. La caractérisation de la « volonté » ou de la « motivation » du chômeur rejoint la notion de compliance et de flexibilité car elle se fonde sur des catégorisations morales issues de la connaissance biographique du chômeur reçu.

Ces catégorisations morales mobilisent la notion de mérite, ou la notion de compassion à l'égard de personnes jugées victimes de leur situation, ou bénéficiant en tout cas de circonstances atténuantes. La volonté ou la motivation renvoient dans une acception professionnelle aux efforts que la personne est prête à consentir pour se conformer aux contraintes du marché de l'emploi, et son mérite sera d'autant plus grand que ses efforts sont importants, compte tenu d'une situation personnelle particulièrement difficile ou dominée. Ces catégorisations morales peuvent dans ce cas servir au conseiller à surseoir à des décisions coercitives, comme le montrent les deux derniers items :

Elle demande une reconnaissance de travailleur handicapé. Elle a 2 enfants et un père invalide. Elle est très courageuse, en même temps, elle fait ce qu'elle peut. (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

Son mari est handicapé et elle fait des ménages. (Conseillère, 47 ans, 20 ans d'ancienneté)

Il a perdu son ami. On va faire un entretien soft. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Lui, c'est un ancien commercial de la fonction publique. Il avait un problème de permis. Il a fait une dépression. Il a repassé le permis, il y a une loi entre-temps qui a fait repousser le nombre d'années. Moi, je ne me voyais pas lui dire : il faut rechercher du travail, prendre un vélo. (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Au-delà de la catégorisation morale, l'une des techniques d'évaluation de la « motivation » porte sur l'utilisation que fait le demandeur d'emploi du guide d'entretien à remplir avant le rendez-vous (guide d'entretien qui est ensuite jeté puisque l'ensemble des informations demandées est repris en entretien et consigné informatiquement), et le fait d'avoir ou non apporté son CV, exigé dans la convocation à l'entretien.

- Je vous demande : comment vous vous sentez par rapport aux techniques de recherche ?
- j'ai Internet chez moi. Je dois voir avec l'intérim.

- je vois que vous n'avez pas fait le CV ? (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour démasquer les fausses déclarations en matière de possession de véhicules, certains conseillers n'hésitent pas à poser la question à différents entretiens ou à différents moments d'un même entretien :

-Vous avez une voiture ?

(...)

- vous êtes venu comment aujourd'hui ?

- mon mari (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

Une autre pratique récurrente des conseillers pour détecter le travail clandestin de chômeurs travaillant à leur compte dans les secteurs de l'artisanat (mécanique, peinture, électricité, plomberie) consiste à examiner leur apparence physique :

Il y a le mec mécanicien qui arrive avec les mains noircies de cambouis. Je lui dis : vous êtes tombé en panne ? (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

C'est un truc de vieux conseiller : toujours regarder les mains de ton demandeur d'emploi, parce qu'il y a des taches qui ne s'enlèvent pas, comme pour ceux qui font de la mécanique. Il se peut que la personne soit tombée en panne en venant, ça m'est arrivé aussi, mais on voit lorsque c'est bien incrusté, quand même (Conseillère, 52 ans, 17 ans d'ancienneté)

De manière plus générale, la recherche d'indices corporels intervient pour fonder le jugement d'employabilité, à l'instar de ce commentaire d'une conseillère à propos d'un chauffeur de 47 ans, expérimenté, qui a par ailleurs purgé une peine de prison :

« Ce qui m'inquiète, c'est qu'il transpire. Je me demande s'il boit » (Conseillère, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

B/ Une catégorisation des chômeurs influencée par les normes d'activation

Tableau n°4 : Typologie des catégorisations des conseillers

Catégorie	Types	Critères		
		Aptitude	Compliance-Flexibilité	Secteur en tension
Recrutable	Demandeur d'emploi			
	Chômeur involontaire			
	Chômeur volontaire			
Non recrutable	Chômeur à surveiller			
	Chômeur			

	implaçable		
--	------------	--	--

Au total, on constate que la manière dont est évaluée la « distance à l'emploi » des chômeurs est connectée pour deux critères sur trois aux normes d'activation : si l'aptitude concentre à la fois des critères institutionnels et professionnels, en revanche la compliance, i.e. la perception par le conseiller de la capacité du chômeur à suivre les actions demandées et à se conformer aux normes d'emploi, ainsi que le fait pour le chômeur de chercher un emploi dans des secteurs professionnels pré-déterminés où existent des besoins, apparaît comme une manière pour les conseillers de se conformer aux nouveaux indicateurs prégnants reliés aux normes d'activation. Se joue ainsi une double mise en conformité : le fait d'exiger la compliance de la part des chômeurs permet aux conseillers de satisfaire aux indicateurs prégnants eux-mêmes inspirés par les politiques d'activation.

Dès lors, la catégorisation des chômeurs par les conseillers s'établit en fonction de ces trois critères clés : l'aptitude, la compliance et la proximité du secteur recherché avec les secteurs en tension ou secteur porteur²⁵⁴.

Le « client idéal » est le chômeur qui concentre les trois critères. Il s'agit du « demandeur d'emploi » tel qu'il apparaît dans les catégories officielles : apte, compliant, recherchant un emploi dans un secteur pourvoyeur d'offres. Le chômeur involontaire remplit les critères d'aptitude et de compliance, mais le secteur dans lequel il recherche un emploi est peu pourvoyeur d'offres (ni en tension ni porteur).

Le chômeur à surveiller est soupçonné de travail clandestin, car il est apte et recherche un emploi dans un secteur porteur ou en tension. Il peut à ce titre faire l'objet d'une investigation quasiment policière.

Le chômeur volontaire est un chômeur indemnisé pour lequel le soupçon est celui de la trappe d'inactivité.

Enfin, le chômeur implaçable peut être ou non compliant, en recherche d'emploi sur un secteur en tension ou non, mais il est surtout considéré comme non recruté par le conseiller en raison de ses stigmates souvent associés à la grande pauvreté : santé défaillante ou problèmes psychologiques, maintien prolongé dans le chômage ou l'inactivité, absence de qualification, illettrisme. Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, le chômeur catégorisé comme implaçable est souvent un bénéficiaire de longue durée des minima sociaux. Il fait l'objet à ce titre, soit d'un stockage en suivi mensuel, soit d'un refus

²⁵⁴ Cette catégorisation n'est pas sans rappeler, dans un contexte comparable, la catégorisation établie par les agents de la CAF des 4 figures de pauvres : le pauvre idéal que l'on ne voit pas, le bon pauvre, qui représente la conformité aux normes, le pauvre à vérifier en raison de l'absence de stigmates visibles de pauvreté, et le mauvais pauvre, dont la non-conformité est avérée (Leduc, 2007).

d'inscription, qui est alors assimilé à un « tri indolore », par le fait de ne pas valider son inscription mais de le renvoyer vers son assistante sociale afin d'être « inscrit sur le volet santé » qui exclut l'obligation de rechercher activement un emploi.

1. Le client idéal : « Je fais ce que vous me dites »

10H40

Un chauffeur de bus de 31 ans

- Vous avez réussi les tests. Vous êtes 23 à avoir réussi. J'ai donné mon avis, j'ai dit que c'était bon. Je vous ai convoqué parce que je savais que vous attendiez les résultats. Je ne vous cache pas qu'ils m'ont rappelé. Moi sur le dossier, pas de souci. Vous aviez été en CDD. Ma collègue va siéger, je vais lui dire.

-Comment ça se passe ?

-La régie finance pour les moins de 25 ans. Après, ça se fait au cas par cas.

Le conseiller évalue les chances de chacun pour mesurer celle du demandeur qu'il reçoit.

- Il y en a cinq où en principe ça pourrait marcher. Il y a la moitié où les places sont déjà attribuées. La priorité va à des agents de la promotion d'avant, des gens qui ont déjà travaillé. Ça a bien écrémé, on peut pas demander tout le monde.

- au pire des cas comment ça se passe ?

- il y aura une demande de concours financiers ASSEDIC, là par contre on n'a pas la main. On m'accorde souvent 10 places. Moi, j'ai fait les deux demandes. J'attends des réponses. S'ils vous proposent de reprendre en vérif, dites-leur que vous êtes dispo.

Le conseiller commence à rentrer les objectifs d'action.

- La formation ASSEDIC, c'est quand ?

- je sais pas encore. Moi derrière j'ai des comptes à rendre. Il faut que mes candidatures tiennent la route : sur quatre, si y'en a un qui va pas à la formation, la région me demande des comptes : elle a financé 4000 euros sur la tête du gars. Elle me demande des comptes. Le type qui va pas à la formation prend la place de quelqu'un d'autre. J'ai l'obligation de m'assurer que quand j'amène le dossier, c'est bon. On est de plus en plus drastique. Sinon ils vont dire que les anciens de la RTM, mes candidats, c'est pas bon.

- moi, je suis responsable, j'ai trois gamins, je suis pas dans ceux de...

- j'ai 82 demandes pour neuf places. Moi j'ai les boules pour les personnes que j'ai refusées. On multiplie les demandes et les sélections.

- moi, la RTM c'est mon avenir. Je vais pas m'amuser avec un emploi. Vous me dites ce qu'il faut que je fasse et je le fais.

- La régie fait de la formation préalable à l'embauche pour former des gens qu'elle connaît. Sur environ 40, 27 qui l'ont eu. Il y a des gens qui n'ont pas réussi le permis. Ca les a échaudés de mettre l'argent sur la table. Le taux d'accident a implosé. Trop de conneries avec l'utilisation du téléphone. Le permis, c'est un examen. Il n'y a pas de tour de passe-passe.

- les gens ils ont pas d'excuses, ça n'a pas lieu d'être. Moi je sais très bien que de janvier à mars, il va falloir travailler.

11:06

-passez mercredi

-je vous remercie de vous occuper de moi.

(Conseiller, 32 ans, 7 ans d'ancienneté)

Cet échange renvoie à une configuration favorable pour le conseiller : celui-ci appartient à la catégorie la plus élevée dans la hiérarchie du métier, celle du conseiller expert, qui, grâce à sa connaissance du secteur, à la relation de confiance développée avec une entreprise dominante dans le bassin d'emploi considéré, peut agir en quasi-recruteur, ce que montre l'interaction.

La relation est donc clairement asymétrique, mais elle est aussi marquée par l'incertitude du conseiller sur la qualité du candidat, qui le pousse à multiplier les avertissements et à demander des gages de sérieux dans le cas où le dossier du chômeur serait retenu pour une formation interne à l'entreprise, préalable à l'embauche. Cette incertitude fragilise la position du conseiller vis-à-vis de l'entreprise.

Mais l'interaction est aussi particulièrement emblématique du rapport de domination instauré par le conseiller incarnant la rationalité du marché, et du discours attendu de la part du chômeur, qui multiplie les signes de soumission (« je vous remercie de vous occuper de moi ») et de mérite (« Je suis responsable, j'ai trois gamins ») et marque ainsi sa compliance (« Vous me dites ce qu'il faut que je fasse et je le fais »). Cet échange met en évidence les mécanismes de l'économie morale de l'accompagnement à l'emploi, au sens d'une tentative de gouvernement moral des individus déviants visant à favoriser les dispositions éthiques témoignant d'une congruence avec l'entreprise (Mauger, 2001).

2. Le chômeur involontaire : « Elle, elle veut travailler »

Une femme de 42 ans, recherchant un poste d'attachée commerciale

- quoi de neuf ?
 - rien. J'ai eu des réponses. Ils étaient obligés, j'avais postulé par votre biais. Des fois, ils ne répondent même pas.
 - l'office du tourisme, vous n'avez pas eu l'entretien ?
 - ben non. Je continue, j'ai postulé dans différents trucs, mais pas par votre biais
 - l'offre du dépôt-vente ?
 - j'ai vu : troc je sais pas quoi
 - vous recherchez toujours sur le secteur de Marseille ?
 - oui. Je demande peut-être un salaire trop élevé. Passer de 1800 euros au smic
 - vous pouvez peut-être modifier la période réelle : mettre expérience en vente au début, mettre les durées sans les années
 - oui, j'ai pensé. Mais après avec l'employeur...
 - il faut obtenir le rendez-vous
 - je sais que ma période à l'étranger me porte préjudice
- La conseillère consulte les offres : offre de vendeuse en chaussures : elle passe. Attaché commercial : elle passe.
- il y a 46 offres sur Aubagne, ça commence à bouger, mais il y a que des offres de téléacteurs. Il y a une offre de téléconseiller : vendeur en articles de sport
 - ça c'est non
 - et en se présentant dans les endroits où vous postulez?
 - j'ai déposé moi-même les CV
 - je me dis : qu'est-ce qu'on aurait loupé ?
- La conseillère continue de consulter les offres : offre vendeur art de la décoration en CDD et CDI
- Il y a une offre d'adjoint de vente.
 - cette offre, ça fait un an que vous l'avez, je ne sais pas quel est le problème.
- Elles passent en revue les différentes options de recherche d'emploi possibles.
- là, je ne sais plus trop quoi faire, j'ai même envisagé de faire autre chose. J'ai contacté l'AFPA. Vu mon âge, je vais coûter trop cher

- il y a des nouvelles mesures d'aide à l'employeur. Il faudrait trouver dans quels domaines repartir.
- Je me dis pourquoi pas refaire une formation. Je pense à me diriger vers ce qui est demandé, par exemple une formation en maison de retraite. Il faut de l'expérience pour ça?
- non, si vous avez des diplômes, cela suffit. Il faudrait y aller pour tenir déjà une semaine... Vous avez fait un bilan de compétences ?
- oui, j'ai déjà fait
- vous pouvez revoir les techniques de recherche d'emploi : revoir les dates parce qu'il y a un trou quand vous étiez à l'étranger. On essaye cette fois-ci de remodifier le CV. Même moi, je suis étonnée que vous n'ayez pas d'entretien

La conseillère choisit le titre du compte-rendu : trouver /choisir les offres d'emploi. Elle écrit : vous avez eu 3 réponses négatives, vous allez revoir votre CV. Continuez vos démarches actives. Message de notre serveur : ne correspond pas au profil.

Commentaire de la conseillère : Elle est surdiplômée : ils ne veulent pas d'elle en tant qu'employé de libre-service. Elle veut bien travailler dans un magasin pour enfants. Elle a son caractère aussi, c'est son côté manager. Elle a un trou dans son CV de 4 à 5 ans qui pose problème. Elle n'a pas de problématiques, elle n'est pas indemnisée, elle est mobile, elle n'a pas de problème de garde d'enfant. *Elle, elle veut travailler*. Je ne vais pas la reconvoquer tout de suite, ça ne sert à rien.

Contrairement au cas précédent, la conseillère se trouve dans un rôle qu'on a déjà identifié à propos de la culture professionnelle de l'accompagnement à l'emploi : le rôle de l'intermédiaire impuissant. Comme le commente la conseillère (« elle, elle veut travailler »), la chômeuse réunit toutes les caractéristiques du demandeur d'emploi : apte, diplômée, compliant (mobile). Force est de constater que c'est le secteur qui est en cause, celui de la vente, où les employeurs préfèrent recruter des vendeuses moins qualifiées (« Elle est surdiplômée, ils ne veulent pas d'elle en tant qu'employé de libre-service »). Pour autant, la conseillère reprend à son compte un facteur probable de sélectivité des entreprises : le fait de recruter une ancienne attachée commerciale sur un poste de niveau inférieur pourrait poser des problèmes en termes de gestion de ressources humaines (« Elle a son caractère aussi, c'est son côté manager »). Implicitement, même si elle n'en laisse rien paraître durant l'entretien, la conseillère se range donc à la validité d'une telle analyse. Comme dans l'interaction précédente, est postulée la rationalité de l'employeur, et le report de la responsabilité du chômage sur l'individu lui-même.

Mais la compliance et le niveau de diplôme de ce client quasi-idéal interdit toute tentative d'adaptabilité supplémentaire, d'autant que la chômeuse elle-même semble se résigner au déclassement (« Je demande peut-être un salaire trop élevé », « je pense à faire une formation en maison de retraite »). Dès lors, les marges à explorer apparaissent bien minces : suggérer un nouveau bilan de compétences, une modification du CV, une aide financière susceptible de séduire l'entreprise. A l'instar d'autres interactions fréquemment observées, cette situation apparaît typique d'un secteur, l'accompagnement à l'emploi, chargé de diffuser un discours d'escorte managérial dans une période de chômage massif, où l'intermédiaire, par ses conseils, vise à « calmer le jobard » (Goffman, 1990, Divay, 1999),

en définissant un horizon d'attente (Demazière, 1992) et en jouant l'inconfortable rôle de « tampon social » peu gratifiant sur le plan de la professionnalisation.

3. Le chômeur volontaire : « Elle ne veut pas élargir »

Une femme de 25 ans, employée de libre-service

- On s'était pas vues ces derniers temps, j'avais pas le moyen de vous recevoir, par contre, je vous ai envoyé des annonces. Je souhaitais vous voir pour faire le point
 - j'ai rempli dans votre tableau. En grandes surfaces, y'a pas de réponse. J'en fais un peu tous les mois. Comme je n'ai toujours pas de voiture, je suis coincée sur X
 - la voiture n'est pas prévue du tout ?
 - non
 - c'est pas évident. Mais ça va se développer plus sur Y. Vous avez vu au niveau kilomètres ?
 - j'habite sur la départementale. Je n'ai pas le bus
 - Et élargir au niveau du poste ? Vous êtes fixée.. ?
 - oui, autre chose, ça ne me plaît pas des masses
 - J'ai une offre en contrat de professionnalisation. Vous avez un bac professionnel ?
 - oui
 - J'ai un contrat de 6 mois, 35 heures. Vente de produits, mise en rayon. L'entreprise a des aides à la formation, 25 % du temps sur la partie formation. Vous avez quel âge, 25 ? Il y a un contrat de professionnalisation pour les jeunes de moins de 26 ans.
 - c'est où ?
 - vous savez télécandidater ? Il va falloir car je n'ai pas la main sur l'annonce, elle était rentrée par le pôle emploi de Z. C'est un poste pour la vente de hi-fi électronique, un an d'expérience.
 - moi, je suis dans le textile, la hi fi je connais pas.
 - vous recevrez par SMS les coordonnées pour postuler
 - on ne sait pas où c'est ?
 - le lieu de travail ? C'est à X, c'est pour ça que je vous la propose. Les autres annonces : c'est de l'entretien, de la restauration en ce moment. Après, c'est service à la personne. Là, par contre, je vous l'avais dit, en fonction des démarches, que j'allais vous inscrire sur la prestation d'aide à la recherche d'emploi, je vous l'avais notifié. Le 1^{er} rendez-vous est à 9:00.
- La conseillère note : Au niveau des pistes professionnelles, vous souhaitez rester dans le commerce.
- Je mets employé de libre-service et vendeuse. La caisse aussi hein? Vous souhaitez retravailler sur la lettre de motivation et la candidature ? Oui, hein ? On a aussi l'évaluation préalable au recrutement. Ça permet de vous tester entre guillemets. Ça, on en monte pas mal. N'hésitez pas à le proposer.
 - d'accord
- La conseillère ouvre le logiciel rendez-vous activité et redonne le tableau à la demandeuse d'emploi.
- continuez à tout noter. Le rendez-vous ce sera le quartier de XX derrière X
 - vous avez d'autres tableaux ?
- La conseillère tamponne la convention
- là, faut juste marquer bon pour accord est signer en bas. Là, je change le parcours. Je vous convoquerai pas pendant la durée de l'accompagnement. L'idéal, c'est de déboucher sur quelque chose
 - Ils vont me convoquer plusieurs fois ?
 - C'est pendant 3 mois. Une fois par semaine ou tous les 15 jours à peu près
- La conseillère coche : Cible : être accompagné dans votre recherche. Elle écrit dans le compte-rendu : vous me présentez vos démarches de recherche dans le secteur de la vente.
- vous les refaites pas toutes à chaque fois tous les mois, j'ai remarqué. Ils ne conservent pas tous les CV.
- La conseillère continue à rédiger le compte-rendu : Hôtesse de caisse, employé de libre-service. Candidatures spontanées sans résultat à ce jour. Je vous invite à les renouveler. Réponse à l'annonce remise ce jour. Vous allez bénéficier d'un accompagnement cible emploi, module 3.
- Commentaire de la conseillère : C'est un peu contradictoire. Elle cherche dans la vente, elle ne veut pas élargir. Elle ne doit pas être plus dans la merde que ça, et en même temps, elle dit ne pas pouvoir acheter de voiture. Elle se bougera en fin de droits. Après, le but, c'est pas que les gens prennent n'importe quoi non plus.

Cette interaction montre le mécanisme des technologies sociales d'adaptabilité telles qu'elles peuvent être employées à l'encontre d'un chômeur indemnisé, soupçonné de chômage volontaire. La chômeuse, diplômée d'un bac professionnel, est en effet considérée par la conseillère comme apte à retrouver un emploi, mais pas suffisamment compliant, flexible, entre autre parce qu'elle n'envisage pas de mobilité plus importante en termes géographique (chercher plus loin) ni professionnel (chercher dans un autre secteur professionnel plus pourvoyeur d'offres d'emploi), et que son secteur professionnel de recherche, la vente, n'est pas très pourvoyeur d'offres dans le bassin d'emploi considéré.

L'entretien est placé d'emblée dans le registre du contrôle : la conseillère précise qu'elle a convoqué la chômeuse « pour faire le point » et lui a fait remplir un tableau dit de suivi de la recherche d'emploi, dans lequel elle doit consigner l'ensemble de ses démarches de recherche ; on a vu dans le chapitre précédent que l'obligation faite au chômeur de remplir un tel tableau correspond souvent à une mesure d'admonestation visant à rassembler les éléments pour une éventuelle sanction, ou tout le moins à un rappel à l'ordre.

Plusieurs techniques sont ensuite employées par la conseillère tout au long de l'entretien, qui semblent, au vu des réponses négatives de la chômeuse, sceller la décision qui lui sera imposée à la fin de l'entretien : l'élargissement kilométrique de la recherche (« Vous avez vu au niveau kilomètres ? ») auquel la chômeuse répond négativement (« J'habite sur la départementale, je n'ai pas le bus »), d'autant qu'elle déclare ne pas posséder de véhicule personnel et dépendre du co-voiturage avec son mari. L'élargissement professionnel est aussi brièvement évoqué par la conseillère en début d'entretien (« Et élargir au niveau du poste ? »). La chômeuse y répond aussi négativement cette fois non par un problème de capacité mais de choix personnel (« autre chose, ça ne me plaît pas des masses »).

Une autre technique est l'imposition d'une offre d'emploi, justifiée par la conseillère par le fait qu'elle correspond aux critères demandés du point de vue géographique et qu'elle concerne la vente (« C'est à X, c'est pour ça que je vous la propose ») mais la chômeuse conteste cette offre en arguant d'un manque de compétences (« Moi je suis dans le textile, la hi fi je connais pas »).

Dès lors, l'envoi dans une structure d'accompagnement s'apparente à une sanction déguisée ou en tout cas à une pression pour que la chômeuse consente à élargir sa recherche à d'autres secteurs professionnels (« les autres annonces : c'est de l'entretien, de la restauration en ce moment. Après, c'est service à personne (...) L'idéal, c'est de déboucher sur quelque chose ») puisqu'elle a fait la preuve au cours de l'entretien qu'elle n'était pas

mobile et qu'elle ne souhaitait pas pour autant orienter sa recherche vers d'autres secteurs que la vente textile. D'ailleurs, la conseillère n'argumente pas l'envoi vers cette prestation d'aide à la recherche d'emploi par des raisons liées à un manque de maîtrise des techniques de recherche d'emploi. La raison profonde de son éviction, s'apparentant à un test de motivation, n'est toutefois pas explicitement donnée, la conseillère arguant plutôt d'une décision administrative (« Je vous l'avais notifié ») par le biais d'une formule ambiguë qui pourrait autant évoquer l'absence de démarches volontaires de la chômeuse que le manque d'offres (« je vous l'avais dit, en fonction des démarches, j'allais vous inscrire sur la prestation d'aide à la recherche d'emploi »). L'ensemble du questionnement de l'entretien a pourtant été orienté vers cette décision, et aurait pu être opposé à la chômeuse si elle avait contesté cette décision.

La chômeuse semble percevoir le caractère coercitif de cette décision (« Ils vont me *convoquer* plusieurs fois ? ») mais comme pour le remplissage du tableau (« j'ai rempli *votre* tableau », « vous avez d'autres tableaux ? »), elle semble décidée à satisfaire au moins formellement à la compliance demandée et ne conteste pas l'obligation qui lui est faite de pointer dans une autre structure. De son côté, la conseillère n'évoque pas explicitement dans le compte-rendu écrit le caractère qu'elle juge non volontaire des démarches de recherche d'emploi alors que visiblement, le tableau de la recherche d'emploi a été rempli sur sa demande (« Candidatures spontanées sans résultat à ce jour »). Le registre reste également neutre à propos de l'envoi en accompagnement (« Vous allez bénéficier d'un accompagnement cible emploi ») pour lequel il n'est pas fait référence à une quelconque obligation. Toutefois, les termes employés ailleurs dans le dossier apparaissent comme des termes codés destinés à une collègue qui aurait à reprendre le suivi ou simplement à sa hiérarchie pour justifier une telle décision (« Au niveau des pistes professionnelles, vous souhaitez rester dans le commerce », « Je vous invite à renouveler les candidatures »).

Il est à noter, tout au long de l'échange et jusque dans le rapport écrit, le travail d'euphémisation mis en oeuvre par la conseillère pour atténuer verbalement la portée de sa décision, tout en gardant à chaque instant le contrôle de la situation. Euphémisation à laquelle participe la chômeuse de façon probablement contrainte : tout se passe comme si la conseillère faisait semblant de croire qu'elle avait devant elle une *demandeuse d'emploi* volontaire dans ses démarches, et la chômeuse faisait semblant de ne pas voir le rapport de domination dans lequel elle était prise. Cette euphémisation souvent observée dans les relations administratives, procède d'un effacement d'une partie du travail accompli, dans

une double dialectique de mise à distance de son rôle social par le *street level bureaucrat* et de mise à distance du cas singulier (Weller, 2009).

Commentant l'entretien, la conseillère met clairement en avant le schéma explicatif de la trappe d'inactivité -la chômeuse ayant encore deux ans d'allocations chômage devant elle- pour justifier ce qu'elle juge être un manque de flexibilité («Elle ne veut pas élargir (...) Elle se bougera en fin de droits») et justifier du même coup la décision de cette relégation-sanction. Elle précise toutefois les limites déontologiques qu'elle fixe à cet acte de pression à la flexibilité : « Après, le but, c'est pas que les gens prennent n'importe quoi non plus ». Il s'agit donc, dans la définition de sa pratique professionnelle, de faire pression pour un élargissement professionnel tout en tentant d'éviter la déqualification.

Cette décision correspond par ailleurs aux normes officielles d'activation telles qu'elles sont décrites dans la mise en parcours, puisque sont notamment concernées par l'envoi en accompagnement les chômeurs qui « exercent un métier » ou « prétendent à un salaire » « en inadéquation avec le marché »²⁵⁵. Il est donc explicitement prévu dans les normes officielles ce type de relégation-sanction, dont la durée varie de 3 à 6 mois, à l'égard des chômeurs que les conseillers jugent récalcitrants.

Cet exemple montre la prégnance de la notion de parcours, qui, par les caractéristiques du parcours dit actif, restreint la temporalité du suivi, et incite donc les conseillers à prendre des mesures coercitives à mesure que s'allonge la carrière du chômeur dans l'institution. A l'instar de ce que montrent d'autres études sur les rapports entre agents des services sociaux et les publics déviants (Soulié, 1997, Soutrenon, 2001), il existe une corrélation entre les modes de classement des chômeurs en fonction de leur position sociale, leur capital scolaire et expérientiel, et les modes de coercition : plus ce capital est faible, plus longue est leur carrière dans l'institution, et plus les conseillers sont à même de prendre des mesures coercitives à leur encontre. Dans ce type de configuration, les conseillers ne font effectivement qu'amplifier la sélectivité des entreprises, anticiper et répercuter les inégalités devant les normes d'emploi dégradées, en occultant l'arbitraire du rapport entre les chômeurs et les entreprises.

On peut enfin remarquer que ce type de techniques fait appel à des éléments de magistrature sociale²⁵⁶ en ce qu'il fonctionne comme un régime de véridiction : il s'agit, par un questionnement approprié, de rassembler des preuves de la réalité d'un fait et de justifier la décision prise en fonction de la présence de ces éléments.

²⁵⁵ Document interne, parcours 2010

²⁵⁶ Nous développerons plus loin la discussion sur la notion de magistrature sociale

C/ Tris et relégations

Sous le double effet des normes d'activation et de la prééminence du financeur majoritaire, l'Unedic, dans la gouvernance du service public de l'emploi, les pratiques de tris obéissent à deux types de logiques distinctes : la relégation-sanction pour les chômeurs soupçonnés de chômage volontaire, comme on l'a vu précédemment, mais aussi la relégation par le biais de du refus d'inscription des chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage.

Cet autre type de relégation est pratiqué, non pour satisfaire à la logique des parcours, mais aux indicateurs d'évaluation quantitative de l'activité (taux de mises en relation, de chômeurs sans service, etc) : c'est le refus d'inscription, à l'œuvre dans le cas des personnes jugées implaçables, mais pas seulement. On peut penser que ce tri en amont, en théorie interdit, vise la satisfaction des objectifs attachés à chaque nouvel entrant dans le suivi mensuel personnalisé. Toute nouvelle entrée est en effet soumise aux impératifs d'accélération des processus d'intermédiation²⁵⁷ : il s'agit par exemple de rendre obligatoire la remise d'offres d'emploi lors des entretiens, de faire diminuer le pourcentage des demandeurs d'emploi dits «*sans service*» (ceux qui n'ont pas bénéficié, depuis au moins deux mois, d'une transmission d'offre correspondant à leur profil, ou d'une prestation interne ou sous-traitée), ou encore de respecter les délais liés au profilage des mises en parcours. On peut dès lors interpréter ces relégations officieuses comme des tentatives d'atteinte des objectifs fixés pour chaque agence.

Ces tris officieux désignent en creux la focalisation sur les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, devenu financeur majoritaire du Service Public de l'Emploi. Ce type de relégation est présente, toutes catégories confondues (envoi vers autre agence, envoi vers mission locale, cessation d'inscription), dans 17 des 200 rendez-vous.

Le renvoi des jeunes vers les missions locales

²⁵⁷ Il s'agit par exemple de rendre obligatoire la remise d'offres d'emploi lors des entretiens, de faire diminuer le pourcentage des demandeurs d'emploi dits «*sans service*» (ceux qui n'ont pas bénéficié, depuis au moins deux mois, d'une transmission d'offre correspondant à leur profil, ou d'une prestation interne ou sous-traitée), ou encore de respecter les délais liés au profilage des mises en parcours.

Les jeunes de moins de 26 ans, en particulier ceux sortis sans diplôme du système scolaire, qui s'inscrivent de leur propre gré comme demandeurs d'emploi, font fréquemment l'objet de (re)direction vers les missions locales :

« C'est important que vous soyez en contact avec eux. Quelqu'un de la mission locale va vous aider beaucoup plus que nous » (Conseillère, 47 ans, 20 ans d'ancienneté)

« Par rapport à votre âge et à votre situation, je vais vous envoyer vers la mission locale pour les moins de 26 ans. C'est un suivi spécifique, ils sont en contact avec les employeurs » (Conseillère, 30 ans, 2 ans d'ancienneté)

« A la mission locale, vous pouvez faire des formations afpa financées par le conseil régional, 2/3 sont réservées aux jeunes » (Conseillère, 35 ans, 13 ans d'ancienneté)

On voit là que différents types d'arguments sont mis en avant pour conforter la décision de la conseillère : une plus grande proximité, un contact spécifique avec les employeurs, ou une plus grande facilité d'accès à des formations.

La désinscription des seniors

On voit un autre exemple de ces pratiques de tri et de sorties de demandeurs d'emploi ne correspondant pas aux critères de l'employabilité inscrits dans les parcours, à travers le traitement des seniors qui ont dépassé l'âge de l'inscription obligatoire et sont à ce titre fortement incités à ne pas rester inscrits :

« On ne va pas se mentir, il y a un caractère bloquant, c'est l'âge. On est d'accord (..) Par rapport à votre âge, vous n'avez plus l'obligation de justifier une dispense de recherche après le calcul de vos droits » (Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

« On fait une demande de dispense ? Ca ne vous empêche pas de chercher » (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

La désinscription des chômeurs non indemnisés

Pratique discrétionnaire, la cessation d'inscription des chômeurs non indemnisés ne fait pas partie des directives nationales, mais elle peut être interprétée comme une mise en conformité des publics avec les normes du profilage statistique. Elle reste toutefois une pratique relativement marginale parmi les entretiens observés.

Un ancien agent territorial de 55 ans

La conseillère commente son dossier : il a eu un problème d'invalidité, la collectivité n'est pas arrivée à savoir s'il est en invalidité pour tout.

-J'ai fait un infarctus en 1987 : depuis ce jour-là je n'ai pas travaillé. Que faire pour avoir droit à quelque chose ?

- est-ce que vous pouvez travailler ?

- franchement non, je suis sous Tranxene

- vous avez monté un dossier pour la reconnaissance de travailleur handicapé ?

- non, j'ai pas demandé.

- ce n'est pas irrattrapable. La première chose à faire : faites la demande, ça peut déclencher les aides. Un organisme Agefiph peut payer. Par là, vous pouvez avoir une allocation. Le but, quand vous venez ici, c'est pour chercher un emploi

- ma femme a vendu son affaire. Elle ne peut plus me couvrir

- vous avez fait une demande auprès de la CAF ?

- c'est ce qu'on m'a conseillé

- vous avez bien fait, pas de soucis. Je ne vous retiens pas plus.

Commentaire de la conseillère (30 ans, 3 ans d'ancienneté) : On ne va pas l'embêter ce monsieur.

La conseillère prend la décision d'une cessation d'inscription (« *On ne va pas l'embêter ce monsieur* ») par rapport à ce chômeur non indemnisé, qui présente les caractéristiques d'une personne inemployable : se présentant comme invalide, n'ayant pas travaillé depuis longtemps, ayant dépassé la cinquantaine, aux prises avec un dossier de prise en charge médicale complexe.

Pour autant, parmi les entretiens observés, on recense quelques cas de chômeurs non indemnisés suivis en SMP. Mais il est intéressant de noter que cette situation est considérée comme hors norme y compris par certains conseillers qui la pratiquent, la jugeant peu conforme à ce qui leur est demandé :

Je devrais le radier, il ne cherche pas et *il n'a pas de revenus*. Il vient d'avoir un bébé, il s'en occupe le matin. Ça n'évolue pas. C'est mon côté bon samaritain (Conseiller de 31 ans, 3 ans d'ancienneté, à propos d'un agent administratif de 45 ans suivi en SMP, non indemnisé)

La désinscription des Rmistes non actifs

Comme on a déjà pu le noter à propos de la classification du chômeur implaçable, les Rmistes qui ne peuvent pas être mis en parcours actif sont selon nos observations mis sur des parcours accompagnement, ou ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emploi, les conseillers les renvoyant dans ce cas vers leur référent social pour que soit revu leur contrat d'insertion²⁵⁸.

²⁵⁸ Le contrat d'insertion accompagne généralement l'octroi du revenu minimum. Le bénéficiaire peut être inscrit prioritairement sur le volet emploi, logement, santé ou insertion sociale. L'inscription sur le volet emploi entraîne une demande d'inscription comme demandeur d'emploi.

Femme née en 1975

Commentaire de la conseillère sur le dossier : elle a 3 enfants, elle touche les allocations familiales.

- Vous vous êtes inscrite au mois d'octobre ? Vous avez quelqu'un pour garder les enfants ?
- en ce moment, non
- comment vous comptez faire ?
- j'avais prévu de le mettre à la crèche mais il n'y a pas de place en crèche.
- donc, vous n'êtes pas disponible ? Vous avez quoi comme allocation ?
- le RMI
- Ce n'est pas gênant. Allez voir votre assistante sociale. Sinon, vous, on va vous demander de chercher du travail.
- aide à domicile, elle était d'accord pour me reprendre mais mon seul problème, c'est la garde.

Commentaire de la conseillère (48 ans, 3 ans d'ancienneté) : On va la radier. A priori, ça n'a pas de conséquences sur ses revenus. Il faut qu'elle demande à modifier son contrat, qu'elle ne soit pas sur le volet emploi.

Ces différentes pratiques de désinscription, bien que non prescrites explicitement, sont conformes aux normes managériales en ce sens qu'elles mettent hors système des chômeurs qui ne rentrent pas dans les catégories usuelles des parcours (mais elle contredit le Code du travail qui énonce que toute personne a le droit de s'inscrire comme demandeur d'emploi). Dans bon nombre de cas, elles ont pour but de limiter la « dégradation » des statistiques sur lesquelles les agences sont évaluées, puisque l'inscription de ces chômeurs ne relevant pas des parcours usuels risquerait d'accroître le nombre de demandeurs d'emploi « sans services » (prestations de courte durée, du type des ateliers de recherche d'emploi) et sans « mises en relation » (MER, transmission des offres auxquelles le demandeur d'emploi doit répondre).

Le renvoi vers d'autres agences

Pratique officieuse, le renvoi vers d'autres agences concerne les cas jugés « difficiles » dont les conseillers cherchent à se débarrasser : on avait déjà identifié ce type de relégation dans le chapitre 6, et on peut la voir à l'œuvre dans ce rendez-vous.

Jeune de 23 ans, sans diplôme. Commentaire de la conseillère : je ne l'ai jamais vu. Il était à la mission locale. Il est peut-être sorti du CIVIS. Il a été réaffecté sur mon portefeuille.

- je vous vois pour la première fois, on va faire le point. J'ai parcouru votre profil.
- J'ai amené mon CV. Ils ne me convoquent pas beaucoup à l'ANPE, une fois par an.
- vous n'êtes pas rentré dans le programme CIVIS ? Depuis le 05/11/2007, quelles sont vos démarches ?
- je travaille à Manpower de temps en temps.
- pourquoi vous êtes inscrit ?
- moi, je touche rien de l'ANPE. C'est pour ça qu'ils ne me convoquent pas ?
- on reçoit tout le monde. Vous vous positionnez dans quel métier ?
- Là j'ai travaillé un mois à Montpellier dans le placo, je peux faire tout. Électricien aussi, mais je ne suis pas

habilité.

- Vous ne percevez pas le RMI ?

- Rien moi madame. On est obligé de se débrouiller un peu seul. On m'a enlevé le permis. Je ne bouge plus. Je suis dans mon quartier. On me dit qu'en février, ils vont recruter comme bagagiste à X

- Il va falloir faire un choix, si vous cherchez vraiment un emploi. Déjà, commencer par chercher des offres. Vous avez 2 ans comme manutentionnaire, électricien, aide-électricien. Pourquoi le patron ne vous a pas proposé un contrat d'apprentissage ?

- j'étais bien parti, mais après...

- on apporte quelque chose de soi, logique, c'est un échange. Au total, vous avez un an d'activité ?

- ouais, un an ; en fait moi j'avais tapé un peu partout. Avant, j'avais commencé le bac professionnel mais l'employeur a rompu le contrat d'apprentissage. Je vais me faire opérer. Je ne peux pas tourner ma main. Je ne peux pas aller sur les chantiers.

- en fait, vous ne pouvez pas travailler ? Au vu de ce que vous me dites, ce n'est pas la peine de rester inscrit

- quand même pas non ? Vous m'avez rien apporté. Aller à droite à gauche, refaire mon CV. J'ai été convoqué, ils m'ont dit on vous rappellera, ils ne m'ont pas rappelé. Pour l'habilitation, comment on fait ?

- je vais vous orienter vers l'agence de Saint Jérôme qui s'occupe du bâtiment. Avec eux, vous discuterez d'une habilitation pour l'électricité. Je vais vous donner des offres et vous répondez ou pas, à vous de voir.

- si vous ne m'aviez pas convoqué, je ne serais pas venu. L'ANPE ne m'a rien apporté.

Commentaire de la conseillère (48 ans, 3 ans d'ancienneté) : Je n'avais qu'une hâte, c'est qu'il s'en aille. Ce gars, il attend juste le RMI. Je l'ai envoyé sur Saint Jérôme pour ne pas l'avoir dans mon portefeuille. Si je l'avais radié, c'était le genre à créer des problèmes. Moi, j'ai été élevée dans le travail, je ne supporte pas ! Il prend la place de quelqu'un d'autre.

On a à travers cet entretien l'exemple d'un tri supplémentaire qu'opèrent les conseillers pour écarter les personnes qu'ils ne souhaitent pas garder en suivi mensuel. Le jugement d'inemployabilité est établi par la conseillère au fur et à mesure de l'entretien, mais c'est aussi et peut-être surtout l'attitude du jeune chômeur, critiquant le manque d'efficacité de l'ANPE, qui la décide à l'envoyer vers une autre agence, en s'appuyant sur le prétexte du secteur professionnel.

III. "Agir sur les freins" à l'emploi

Comme on l'a vu dans la section précédente, les pratiques de tri ne sont pas exemptes des normes d'activation : si elles ont majoritairement pour objectif d'écarter du suivi mensuel les publics jugés inemployables, on a aussi observé que la mise hors du suivi mensuel, i.e. le jugement d'inemployabilité par le biais de l'envoi vers des structures externes, concerne également les publics récalcitrants, et constitue à ce titre une application des normes d'activation, visant à inculquer à ces chômeurs considérés comme déviants une plus grande adaptabilité aux normes d'emploi.

Au-delà des pratiques de tri, les technologies sociales d'adaptabilité visent majoritairement les chômeurs désignés comme employables, indemnisés, ne présentant pas de problématique lourdes, ayant souvent une faible qualification ou une absence de

qualification, pouvant exercer une activité ne nécessitant pas de formation dans des secteurs en tension. Elles intègrent également une dimension processuelle²⁵⁹.

A/ Les technologies sociales d'adaptabilité en action

Il s'agit principalement de pratiques d'incitation, de négociation, voire de coercition, pour amener le demandeur d'emploi à adapter ses critères de recherche, kilométriques, ou professionnels (type de secteur, prétentions salariales, type de contrat), au bassin d'emploi local²⁶⁰. Elles consistent aussi en un discours de rappel des droits et devoirs qui a surtout valeur d'incitation plus que de réelle intention de sanction²⁶¹.

1. Négocier ou imposer la modification du projet de recherche d'emploi

Les normes d'activation s'exercent à travers des actions sur des « freins » spécifiques. Implicitement, le profilage distingue deux types de freins : les freins « légitimes », extérieurs, sur lesquels ni le demandeur d'emploi ni le conseiller n'ont de prise, comme l'absence de voiture, de permis de conduire, ou de permis professionnels, dont les coûts individuels sont très élevés. Cette première catégorie englobe aussi les freins sur lesquels le conseiller peut agir : le manque de diplôme ou de permis, qui peut déclencher un envoi en formation, ou le manque de maîtrise des techniques de recherche d'emploi pouvant faire l'objet d'une prestation de courte durée.

La seconde catégorie, les freins qu'on pourrait qualifier de subjectifs, individuels, dépendant de la volonté du demandeur d'élargir ses critères par rapport à un marché local donné, font eux l'objet de pratiques d'activation plus ou moins fortes selon les conseillers, qui portent principalement sur la modification des critères de mobilité géographique, professionnelle, de salaire ou de type de contrat que le demandeur d'emploi est en mesure d'accepter.

Notre analyse quantitative a montré que les conseillers faisaient un usage spécifique de ces normes, en sélectionnant certaines catégories d'actes professionnels plus neutres

²⁵⁹ Ce que souligne un cadre de la formation que nous avons interrogé : « *tout est basé sur l'attitude, l'assertivité pour négocier ou imposer de moins en moins d'espace de négociation* » (Entretien auprès d'un cadre d'un centre de formation et de développement des compétences, 2009)

²⁶⁰ Ces pratiques ne sont pas négligeables puisqu'elles concernent de 11,5 à 32,5% des rendez-vous observés

²⁶¹ La faible proportion des décisions de radiation (7,5% pour l'ensemble des entretiens observés) est elle aussi conforme aux prescriptions managériales, au sens où il est demandé d'envoyer en accompagnement les personnes présentant un projet professionnel, un métier, ou des prétentions salariales, « *en inadéquation avec le marché* »

permettant de désamorcer des situations de conflits. Les pratiques d'incitation sont donc plus répandues que les pratiques ouvertement coercitives, surtout en situation de face-à-face en entretien.

Cette neutralisation des pratiques d'incitation à accepter des offres d'emploi est également organisée par l'institution : les offres envoyées par mail au demandeur d'emploi, en dehors de celles vues en entretien, et également soumises à l'obligation de réponse, sont traitées en back office de façon collective. Contredisant l'affichage d'une relation personnalisée avec un conseiller référent, cette pratique permet la mise en œuvre plus neutre et également plus homogène des normes d'activation. Elle peut donner aussi la possibilité au conseiller, en entretien, de prendre ses distances avec les pratiques de ses collègues. Une conseillère critique à mots couverts ce traitement : « *souvent, les offres, je les envoie moi-même. En atelier MER (Mise en relation : envoi d'une offre à un demandeur), notre responsable remet une liste de demandeurs sans MER depuis des mois, normalement dans les critères définis, et on recherche dans la base de données des personnes qui correspondent. Normalement, ce n'est pas le jeu de faire la mise en relation à tout crin...* ».

Si une partie des pratiques d'activation portant sur les offres sont ainsi neutralisées, une autre partie d'entre elles reste prise en charge durant l'entretien, « à découvert », à travers l'imposition ou la négociation des offres d'emploi, la mobilité géographique ou professionnelle. Pour bien situer l'enjeu des échanges portant sur ces différents critères, il convient de souligner que dans la plupart des entretiens observés, les chômeurs convoqués ne semblaient pas connaître les offres présentées par le conseiller, alors qu'elles sont théoriquement consultables en accès public sur les ordinateurs disposés à l'accueil. A l'exception de quelques cas de cadres ou de techniciens, les chômeurs convoqués n'apportent ni ne mentionnent des offres d'emploi qu'ils auraient consultées, à l'accueil ou ailleurs. Tout se passe comme si, les ayant ou non consultées, les personnes convoquées attendaient que les offres d'emploi leur soient présentées en entretien. L'entretien est donc le cadre d'un échange a priori unilatéral autour des offres que le conseiller consulte, sélectionne, juge, négocie ou impose au demandeur d'emploi concerné.

Pourtant, le fait, pour la plupart des demandeurs d'emploi observés, de ne pas mentionner des offres en entretien, peut indiquer qu'elles ne correspondent pas à leurs attentes, ou qu'ils n'ont pas la capacité ou le souhait d'en prendre connaissance. On peut alors assimiler cette attitude de retrait à une manière de se préparer à l'éventuelle négociation qui va s'ouvrir sur l'acceptation de telle ou telle offre, d'autant que, comme on l'a vu, une majorité des personnes observées dans le cadre des entretiens sont peu ou pas qualifiées et donc

particulièrement exposées aux « bad jobs » aux conditions dégradées (emplois pénibles, précaires, peu rémunérateurs).

Dans les cas où les conseillers imposent les **offres d'emploi**, c'est-à-dire qu'ils les notifient dans le compte-rendu de l'entretien sans l'accord explicite du demandeur d'emploi, on note deux types d'attitudes : une attitude neutre de transmission de l'offre, faisant comme si le demandeur d'emploi était intéressé par l'offre sans l'avoir dit explicitement, qui intervient dans un contexte où la conseillère a des doutes sur le caractère actif de la recherche, ou un discours visant à légitimer et faire accepter l'imposition de l'offre :

-Il y a une offre de vendeur en boulangerie : vendeur expérimenté, expérience de 2 à 5 ans exigés. CDI. Je vais vous positionner, on ne va pas se mettre en attente sous prétexte qu'il y a la halle aux chaussures.
(Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

La conseillère sélectionne une offre de vendeuse en bijouterie.
- ça vous fait la même distance. Je vous la donne au cas où, je souhaite que ça marche cet après-midi
(Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Plus de la moitié des conseillers observés appliquent des techniques de négociation pour convaincre le demandeur d'emploi de l'intérêt de l'offre. Une technique notamment utilisée est de transmettre une offre sans effecteur de mise en relation informatique en échange de l'imposition d'une autre offre, plus proche des critères demandés :

L'autre je vais pas la faire apparaître : c'est comme si vous l'avez vu à l'accueil. Pour voir avec eux si c'est jouable en transports en commun, ou si la personne vous récupère. Donc à voir. Celle-ci faut directement aller voir (Conseiller, 31 ans, 3 ans d'ancienneté)

D'autres arguments mis en avant pour négocier la mise en relation (i.e. la transmission informatisée d'une offre) sont le type de contrat (à durée indéterminée) ou la proximité géographique. L'idée étant soit d'inciter le demandeur d'emploi à candidater sur des offres relevant de son domaine professionnel, mais pas de son poste, ou l'inciter, notamment quand il est faiblement qualifié ou chômeur de longue durée, à accepter des offres ne relevant pas de son domaine professionnel mais proches de son lieu d'habitation²⁶².

L'autre critère pour lequel on observe des techniques d'incitation est celui de la **mobilité géographique**, surtout lorsque le demandeur d'emploi déclare disposer d'un véhicule. Elle est négociée par 21 conseillers/38 dans 42 entretiens, et imposée par 8 d'entre eux dans 11 entretiens. L'élargissement imposé des critères kilométriques est toujours

²⁶² Il est toutefois à noter que dans 13% des entretiens observés, 16 conseillers sur 38 sélectionnent explicitement des offres prenant plus strictement en compte les critères formulés par le demandeur d'emploi, notamment géographiques.

argumenté, en se basant notamment sur la mobilité de l'emploi antérieur, ou le parcours standard :

- Kilomètres ?
- au moins 20
- Ville X-Ville Y ?
- oui
- donc on peut mettre au moins 30 km (Conseillère, 29 ans, 4 ans d'ancienneté)

L'imposition d'un élargissement des **critères professionnels**, est nettement moins fréquente que pour les critères kilométriques (7 conseillers dans 9 entretiens). Elle concerne plutôt les profils considérés comme employables rapidement et peut s'apparenter à une menace de sanction. Cette catégorie d'action s'inscrit particulièrement dans une dimension processuelle : l'imposition d'une mobilité professionnelle est d'autant plus probable que la personne s'approche de la fin de son indemnisation, dès lors qu'elle est jugée recrutabile. De ce fait, elle intervient plutôt après plusieurs mois de suivi mensuel personnalisé.

La négociation est plus courante, à l'instar de cet entretien de suivi mensuel entre une conseillère et une femme de 41 ans, ancienne vendeuse ayant travaillé dans un pressing familial :

- j'ai une offre en ce moment de repasseuse à Leclerc. Ils recherchent désespérément une repasseuse. La personne lit l'offre
 - c'est du détachage. Je n'ai jamais détaché. Mon truc, c'est vraiment le repassage. Ce n'est pas facile l'apprêtage. Il faut avoir une connaissance dans des produits. Moi je suis commerçante dans l'âme, dans l'entreprise de mes frères, les gens me demandaient souvent.
 - si elle ne trouve vraiment personne, allez-y : il y a une possibilité de formation financée par l'ASSEDIC
 - l'apprêtage, non, je ne veux pas, on respire des produits toute la journée. Je préfère faire autre chose plutôt que faire les choses à contrecœur. Mais je vais aller le voir. J'ai repéré d'autres boutiques.
 - oui, il faut prospecter par vous même, je ne fais pas de mise en relation.
- La conseillère rédige le compte rendu :
- « Ayant déménagé, vous venez d'organiser votre vie familiale. Très peu d'offres dans la vente. Vous devez prospecter. L'ASSEDIC prend en charge une formation courte de 3 mois maximum à condition que le recruteur vous emploie 6 mois ». (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

La négociation peut aussi porter sur une déqualification, comme en témoigne cet échange entre une conseillère et un cadre comptable de 57 ans :

- A la limite, cette offre, elle est faisable. Elle permet de sortir du réseau experts-comptables, c'est bilan fiscal social. C'est différent de la facturation, on est bon là-dessus. C'est un 20:00, vous aurez le complément assedic. Vous pourriez faire ?
- moi, je prends
- C'est un CDI temps plein : il peut signer un contrat initiative-emploi. 47 % du SMIC. (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Comme l'explique la conseillère après le rendez-vous, l'objectif était dans cet entretien de négocier une offre nettement sous qualifiée par rapport aux compétences du chômeur, même

si elle déplore le déclassement social et professionnel proposé à ce chômeur âgé à travers cette offre qu'il a acceptée :

« Il est spécialisé en comptabilité britannique, il a travaillé que dans une seule boîte. C'était de la comptabilité anglo-saxonne, il utilisait un logiciel interne à l'entreprise. Il faut le faire avancer sur un autre métier. Le bilan de compétences a montré que ses compétences n'étaient pas en phase avec le marché. Là, il a accusé le coup. L'idée, c'est de l'amener sur un autre champ, plutôt que de proposer une complète reconversion : il a 57 ans, 6 mois d'écart avec la dispense, comme ça été repoussée. Lui proposer un CAE de 20 h au Smic, c'est la dégringolade ».

La remarque de la conseillère à propos de la « dégringolade » de cet ancien cadre souligne un effet d'identification sociale, mais aussi de gestion de l'interaction en fonction du capital scolaire et de la position sociale du chômeur reçu, que nous avons pu constater à plusieurs reprises.

Les items liés au type de contrat (présents dans 19 entretiens avec 10 conseillers) et aux **prétentions salariales** (présents dans 26 entretiens avec 6 conseillers) sont moins nombreux que ceux concernant les offres, la mobilité géographique ou professionnelle. On les trouve dans les entretiens qui marquent l'entrée dans les parcours (PPAE ou SM1), alors qu'ils n'apparaissent pas en phase de suivi mensuel. Il s'agit alors d'une façon d'imposer un certain type de relation, ou de jauger la « volonté » du candidat, et de lui situer d'entrée de jeu les termes du « contrat » :

- Le salaire d'entrée, ce sera le smic hein ? (Conseillère, 36 ans, 3 ans d'ancienneté)

- vous savez que ce sera le SMIC. Les horaires de nuit, finalement, c'est plus intéressant (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

Dans la plupart des entretiens, cette donnée d'un salaire minimum est acceptée par les demandeurs d'emploi, souvent peu qualifiés. Il y a cependant des cas où un débat s'engage entre le conseiller et le candidat, qui met en avant sa qualification ou le salaire du précédent poste. Dans cette première phase de l'entrée en parcours, il a souvent gain de cause et le conseiller en reste au stade du questionnement :

- Salaire brut, vous indiquez 1500 € ?

- je gagnais ça en net

- Attention, l'intérim ici, les tarifs sont moindres. Bien montrer vos compétences pour demander votre salaire. On va le mettre comme ça mais je vais mettre que vous êtes un peu au-dessus (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

Autre sujet de débat entre les conseillers et certains demandeurs d'emploi : le **type de contrat**, présent dans 19 entretiens au total. L'ensemble de ces items porte sur le fait d'amener les demandeurs d'emploi à se positionner plutôt sur des CDD à temps plein,

contrats les plus courants parmi les offres dont disposent les conseillers. On note alors une dimension conflictuelle plus importante, comme dans cet entretien entre une conseillère et un électrotechnicien de 23 ans qui s'était réorienté vers une formation d'ascensoriste sans que cela ne débouche sur un emploi :

- Je vais vous demander d'envoyer votre CV, ensuite vous verrez.
 - moi, un CDD, c'est pas ce que je recherche.
 - Moi, je vous souhaite d'être pris là où vous avez postulé. Je vais vous demander de réfléchir à toutes les barrières vous vous mettez.
 - vous ne connaissez pas tout ce que j'ai dû faire. J'ai été obligé de vendre la voiture, d'interrompre la formation sur Marseille. C'est pour ça que je ne suis pas prêt à faire des concessions.
 - ça, je vous comprends. Mais je suis quand même obligée vous rappeler les règles. Le fait d'être demandeur d'emploi vous oblige à prendre tout emploi en rapport avec vos compétences.
 - je ne vais pas faire pour plaire à je ne sais pas qui. Moi ce qu'ils disent et ce qu'ils font les patrons....
 - ce n'est pas parce qu'il y a une mauvaise entreprise que tous les patrons sont pareils. Il faut avancer, pour vous.
 - c'est ce que je fais : pas de place dans les ascenseurs et je cherche dans les machines à café.
- (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Enfin, comme on l'a vu dans l'analyse quantitative des items, les **décisions de sanction** représentent 5% de l'ensemble des entretiens observés. De la même manière qu'une partie des envois d'offres aux demandeurs d'emploi sont en partie traitées collectivement, les décisions de radiation ne sont jamais annoncées en entretien, mais font l'objet d'un signalement du conseiller à sa direction. L'envoi du courrier de sanction pour refus d'offre ou absence de recherche d'emploi est géré par le pôle administratif et signé par le directeur de l'agence.

Comme on a pu constater précédemment (chapitre 6), la sanction est jugée légitime à l'encontre des travailleurs clandestins considérés comme employables, surtout lorsqu'ils sont indemnisés par l'allocation de retour à l'emploi. Dans une moindre mesure que pour le travail clandestin mais de manière plus variable d'un conseiller à l'autre, le critère de possession des pré-requis pour pouvoir accéder au marché fermé est aussi valable pour justifier les décisions de radiation à l'encontre de personnes jugées employables et dont on dispose de suffisamment d'éléments pour établir qu'elles sont peu actives dans leurs recherches d'emploi.

A l'instar d'une investigation policière, il s'agit alors d'accumuler un faisceau de preuves pour pouvoir confondre la personne et justifier la sanction qu'elle encourt, comme en témoigne ce commentaire d'une conseillère à propos d'un peintre en bâtiment de 50 ans, Rmiste, qui a expliqué lors de l'entretien qu'il demandait la reconnaissance de travailleur handicapé :

Honnêtement, mon ressenti, c'est qu'il se fout de nous. Je lui ai rien laissé paraître, et je suis allée dans son sens. Tout ce que je dis, c'est calculé pour l'amener dans un cadre précis. Poser les étapes pour mettre à jour sa stratégie. En fait, il ne veut pas faire de reconnaissance Cotorep, il s'en fout de l'Agefiph, ça ne l'intéresse pas ce qu'on lui propose. Les gens qui ont vraiment besoin, ils sont aux aguets, ils te font répéter. Lui, il dit qu'il veut reprendre son activité est alors qu'il est soi-disant malade, il n'a même pas d'ALD à la sécurité sociale. Tu as pas vu ses doigts ? Les bouts sont noirs, il est pas diabétique, il a la corne fraîche. Il blacke. Il veut gagner du temps. Il n'est pas agressif, c'est pour ça qu'il a dû obtenir ce volet santé du contrat d'insertion, un malin... Enfin il va falloir que je vérifie son contrat avec son assistante sociale pour comprendre un peu tout ça.

D'autres critères sont mis en avant pour justifier la sanction, notamment la durée d'inscription au chômage :

Ce monsieur il est en ASS, il ne veut pas qu'on touche à son allocation de solidarité spécifique. Il n'a quasiment pas travaillé depuis 2002. Il me dit radiez moi, ça fera augmenter le chiffre. Je ne rentre pas là le là-dedans. C'est un homme qui est chez son père, sous sa coupe. Je ne sais plus quoi lui dire. La dernière fois je lui ai sorti : **pour l'honneur de ne dépendre de personne**. Il va aux offres, et fait en sorte de ne pas être pris. Il y a déjà des éléments pour le radier (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Lui, c'est M. Tanguy, il porte bien son nom. A chaque fois que je le convoque, il a une panne de voiture. Ça va être géré par le pôle appui, la lettre va partir (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

Dans ces items, il apparaît clairement que la notion de mérite et le comportement du demandeur d'emploi, pèsent sur la décision de radiation, et que les catégorisations morales entrent également en jeu dans l'usage des sanctions.

La diversité des registres à travers le rappel des règles, alternatif à la sanction

En guise de mode alternatif à la sanction, on relève un nombre important d'items (66) où le conseiller rappelle des règles, liées à divers champs de l'activation (rappel droits et devoirs, type d'offres remises, mobilité kilométrique ou professionnelle, type de contrat). Ce type d'items concerne 25 conseillers sur 38. De plus, 23 items réfèrent à aux nouvelles règles sur l'obligation de recherche et à l'Offre Raisonnable d'Emploi (ORE). Lorsqu'est mobilisé ce type de discours de rappel de l'obligation de recherche d'emploi²⁶³, plusieurs registres sont repérables.

Un registre de proximité et de prise en compte des situations personnelles (8 items/23) s'inscrit dans une mention des règles d'obligation de recherche d'emploi tout en admettant les possibilités d'adaptation aux cas particuliers, comme pour cette conseillère face à une chômeuse en attente de formation :

C'est une situation délicate. Nous derrière on n'est pas censé vous laisser ne pas chercher. Essayez de trouver un petit boulot histoire de dire qu'on joue le jeu, et moi je suis obligée de vous convoquer tous les mois.

²⁶³ Ce rappel s'appuie notamment sur la remise du tableau de contrôle de la recherche, qui concerne 11 conseillers sur 38 et est présente dans 15% des entretiens observés

(Conseillère, 37 ans, 4 ans d'ancienneté)

Du jour au lendemain, on peut convoquer comme ça en vous demandant des justificatifs. Ils vérifient si les personnes cherchent bien emploi, si vous avez la volonté de vous insérer. Il y a de plus en plus de contrôle comme c'est le conseil général qui paye. Je vais marquer que vous recherchez. Ils vont certainement vous proposer une formation qualifiante, mais ne dites pas non comme vous l'avez dit avec moi (Conseillère, 57 ans, 27 ans d'ancienneté)

Il faut que je puisse faire l'entretien sinon vous avez un avertissement pour absence (Conseillère, 48 ans, 7 ans d'ancienneté)

Le registre clairement coercitif (8 items/23), légitimé par le conseiller, vise à avertir le demandeur d'emploi de la menace d'une sanction dans le cas d'un refus de répondre à des offres ou d'élargir des critères de recherche :

- il n'y a pas moyen de trouver une place comme chauffeur. J'étais déménageur.
- demander à l'entreprise pour la formation
- le patron où j'étais...
- Les aides, ce n'est pas un dû. Vous avez des engagements pour la recherche.
- je sais...
- il faut vous inscrire dans les agences d'intérim
- mon but quand j'ai passé le poids lourd, c'était d'arrêter le déménagement
- pour l'instant, vous êtes en recherche d'emploi (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

Maintenant, ce qu'il faudrait, c'est aller travailler. 45 ans, c'est pas l'âge de la retraite. Vous avez encore 20 ans au moins de travail. Je vous ai fait ce papier : 24/06/2009 : plus de droits ASSEDIC. C'est fini le chômage (Conseillère de 42 ans, 9 ans d'ancienneté, à un chômeur turc qui dit ne pas comprendre le français)

Un registre intermédiaire (7 items/23) vise à mettre en avant la loi comme levier dans la négociation d'une mobilité ou de l'acceptation d'une offre. Ce registre présente en général l'ORE comme une contrainte extérieure à laquelle les conseillers sont astreints, alors qu'au moment de ces observations, la loi n'était pas encore appliquée dans la région concernée :

- Ca fait quand même 1 an, depuis septembre 2007. Avec plus de 12 mois d'inscription, vous devrez accepter toute offre d'emploi égale à ce que vous percevez à l'allocation spécifique de solidarité. Je vous le dis parce qu'on eu les consignes. On risque de mettre plus de pression sur votre recherche. Je ne crois pas que je sois 1 mauvaise fille. Vous ne pouvez plus refuser grand-chose
 - Si c'est un contrat de 3 mois minimum, ça va
 - j'entends, je comprends. Si on vous dit d'accord, tu veux pas, mais plus d'allocations, qu'allez-vous faire. Aujourd'hui, ça va être ça
- Compte rendu : nous convenons qu'en fonction des résultats de l'évaluation, en parallèle d'une recherche très active d'emploi, nous entamerons une recherche de formation (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

2. Les incitations indirectes

Parallèlement aux pratiques d'incitation pour modifier des critères de recherche clés, dont la mention fait l'objet d'une évaluation managériale, figurent d'autres types de leviers qui relèvent davantage du conseil et ne sont pas répertoriés en tant que tels dans les outils de

gestion : il s'agit de la mise en avant des contrats aidés pour certains profils, mais aussi, plus négativement, du fait de souligner la forte sélectivité des formations ou du marché pour inciter les demandeurs d'emploi à accepter les offres existantes. On peut effectivement apparenter ces techniques à un ensemble plus vaste d'inculcation d'un habitus flexible (Mauger, 2001) observé dans les dispositifs d'insertion, s'appuyant sur les caractéristiques individuelles des chômeurs reçus.

Promouvoir les contrats précaires subventionnés et les aides à l'employeur

Pour certains secteurs professionnels, dont le secteur administratif, l'essentiel des offres porte sur des contrats aidés (CAE, contrats d'accompagnement à l'emploi / CIE, Contrat Initiative Emploi). Ces contrats sont ouverts à certaines catégories de chômeurs, qui varient au gré des politiques de l'emploi : chômeurs de longue durée, femmes, jeunes non diplômés, etc. La proposition de ces mesures d'incitation à l'embauche émanent de conseillers qui sont suffisamment au fait des derniers changements de catégorisations.

Dans le cas d'une employabilité jugée moyenne ou faible, les conseillers mettent donc en avant ce type de contrat, tout en soulignant sa précarité :

-Vous êtes éligible au CAE : vous pouvez le présenter dans les mairies : dites que vous recherchez un emploi de secrétaire. Contrat de 26 heures par semaine, 12 mois renouvelables. *Ce ne sera jamais un CDI, mettez vous le bien dans la tête.* Mais ça peut mettre le pied à l'étrier. (Conseillère, 28 ans, 2 ans d'ancienneté)

La proposition d'un contrat aidé s'accompagne d'un discours argumentaire à l'usage du demandeur d'emploi lui-même dès lors qu'il est éligible à ce type de contrat :

- j'ai un entretien ce soir
- vous avez votre bac ?
- non, le niveau seulement
- magnifique ! Vous leur proposez un CIE. C'est une aide contractée avec nous, avant l'embauche. C'est un CDI temps plein pour les moins de 26 ans, pour ceux qui ont 1 niveau inférieur au bac. Il y a 1 aide de 42 % du SMIC pendant un an. C'est bien ?
- ouais. ils vont peut-être pas s'embêter, m'embaucher direct.
- l'évaluation, ça le rassure. Le fait de proposer rassure. (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Ces contrats visent trois types de publics considérés comme peu employables : les chômeurs âgés, les jeunes ayant un niveau inférieur au Bac, et les chômeurs de longue durée. Mais pour ceux qui sont embauchés en CAE, la difficulté est de retrouver un « vrai » contrat une fois le CAE épuisé.

Les conseillers ont aussi un rôle de promotion des « mesures » d'incitation à l'embauche auprès des demandeurs d'emploi, telles que l'ECCP (Evaluation des capacités et compétences professionnelles) et l'EMT ou l'EMTPR (Evaluation en milieu de travail préalable au recrutement) dont le coût pour l'employeur est financé par l'opérateur public. La particularité est que la promotion de cette mesure doit être assurée par le demandeur d'emploi lui-même auprès de l'employeur potentiel. Cet élément entérine le caractère dissymétrique de la relation entre employeur et demandeur d'emploi, et la responsabilisation individuelle des chômeurs, à qui il est demandé de promouvoir eux-mêmes les mesures publiques d'incitation à l'embauche.

Bien qu'ils les proposent en entretien, les conseillers sont souvent critiques envers ces mesures d'incitation à l'embauche, qui participent de la dégradation de la qualité de l'emploi, mais une conseillère résume ainsi le pragmatisme partagé par nombre d'entre eux : *« les entreprises voyous, qui consomment du contrat CAE, ou qui se servent de l'intérim pour prolonger la période d'essai, il faut se raccrocher au fait que ça fait un placement »* (Conseillère de 38 ans, 8 ans d'ancienneté). Un placement qui alimente les statistiques sur lesquelles leur activité est évaluée.

Dans ce type d'incitations, ce ne sont donc pas tant les catégorisations morales qui jouent un rôle, comme on a pu le voir à propos des pré jugements d'employabilité, mais la préoccupation de satisfaire aux indicateurs d'activité. C'est bien par le truchement de ces outils d'évaluation véhiculant les mesures des politiques publiques, que les conseillers sont amenés à répercuter les inégalités devant l'emploi, et à relayer le discours des politiques d'activation visant à augmenter le taux d'emploi auprès des populations les plus fragiles et les moins qualifiées.

Relayer le discours de sélectivité des formations

Un autre argument qui agit comme une incitation à accepter les offres immédiatement disponibles est la difficulté pour les chômeurs à intégrer une formation, y compris sur des secteurs en tension. Ce discours d'assèchement des formations s'observe particulièrement pour les formations dans les transports, comme la FIMO (Formation Initiale Minimum Obligatoire), qui coûte environ 2000 euros, ou le CACES (Certificat d'Aptitude à la Conduite En Sécurité) dans le secteur de la logistique, mais aussi dans les secteurs du bâtiment ou de l'aide à la personne. Cette difficulté ne relève pas simplement

d'un argumentaire puisqu'elle est expérimentée et énoncée par les demandeurs d'emplois eux-mêmes :

J'avais passé les tests pour la formation d'auxiliaire de vie. Ma candidature n'a pas été retenue. 15 personnes ont été prises sur 60 (femme de 53 ans)

Pour l'habilitation électrique, il y a 10 places pour 60 bonhommes. (Homme de 45 ans recherchant un emploi d'électricien)

La sélectivité de l'entrée en formation est toutefois utilisée et reprise à leur compte par les conseillers comme levier vis-à-vis notamment des chauffeurs, pour les inciter à accepter des emplois précaires afin de leur ouvrir des droits à la formation, selon la règle des 4 mois travaillés ouvrant droit à une formation financée par le FONGECIF.

- il y avait 2 trucs qui m'intéressaient pour la reconversion : la sécurité, ou passer le permis CACES. Ça, ça m'aurait intéressé.

- Mais vous le financez comment ? À l'heure actuelle, il y a de moins en moins de sous pour la formation.

- à X, on m'a dit que c'était 700 €

- pour l'instant, on est dans l'attente de prestations. Il existe l'action de formation préalable au recrutement : l'entreprise vous prend en stage pendant 3 mois. L'assurance c'est pôle emploi. Si vous êtes prêt à participer. Mais après, il faut trouver l'employeur, à vous de faire les démarches. Il y a que comme ça qu'on peut le faire. Il faudrait regarder le plan régional de formation. Les financements ASSEDIC, il n'y en a pas début 2009, c'est un peu bloqué.

- parce que moi j'avais vu que c'était possible sur le site ASSEDIC

- pour le transport, on avait 200 personnes pour 15 places, vous voyez ? Essayez de vous positionner sur le FONGECIF, le plan régional de formation n'est pas assuré. L'idéal serait de travailler 4 mois. Parce que 4 mois dans les 12 derniers mois, ça ouvre des droits (Conseillère, 33 ans, 3 ans d'ancienneté)

- il me faut la FIMO

- qui va vous la payer ?

- comment faire, dites-moi ?

- vous avez essayé le Père Noël ? Aujourd'hui, j'é mets des réserves quant à vous trouver un financement. Il faut être inscrit depuis plus de 8 mois. Il peut y avoir un financement Fongecif suite à un CDD de 4 mois. Vous ne l'avez pas ce CDD ! (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Ce discours d'assèchement des formations rejoint donc des directives internes visant à inciter les demandeurs d'emploi à se positionner en priorité sur les offres relevant de leurs compétences :

On n'encourage pas la formation poids-lourds. Pour y entrer, il faut de l'expérience professionnelle, un niveau de qualification et pas de diplôme dans un autre métier où on peut trouver (Conseillère, agence A, 33 ans, 3 ans d'ancienneté)

Avant, on donnait des formations plus facilement. Maintenant, les gens qui veulent des stages rémunérés, c'est plus compliqué. Il faut valider un projet. C'est la différence entre le SMP et le PAP (Conseillère, agence B, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

La sélectivité à l'entrée des formations a aussi été observée pour certains Rmistes, dont le financement des formations est pourtant assuré par un quota spécifique de places, comme c'est le cas dans l'entretien suivant, où le conseiller refuse de valider l'entrée en formation d'un mécanicien Rmiste comme électricien du bâtiment :

- L'arabe, vous l'écrivez ? permis ? jusqu'à combien de kilomètre vous allez pour chercher un emploi ? Je vous mets 60, 30 aller, 30 retours. Vous avez fait quoi ?
- j'ai laissé un CV chez X. Je cherche maintenant comme électricien du bâtiment. La mécanique, ça demande de l'argent pour faire ouvrir le garage. (montrant un papier) Ça, c'est mon contrat d'insertion.
- il va falloir faire une recherche pour le mois prochain
- oui, c'est ça qui m'intéresse
- c'est votre travail de chercher. Vous allez à la cité des métiers pour savoir quand est-ce que commencent les formations. Il faut les trouver, connaître les dates de début. Après, il y a plusieurs formations. Il faut me ramener des offres d'électricien. Si on a tout ça, on prend rendez-vous avec un conseiller en insertion professionnelle. Au niveau mécanique, depuis combien de temps avez-vous arrêté de travailler avec X ?
- je rappelle même pas... 2006
- le CV il me faudra aussi. On va chercher des offres de mécanicien. Pour moi, vous êtes toujours mécanicien. Ensuite si la commission RMI valide la formation d'électricien, vous partirez en formation. (Conseillère, 29 ans, 2 ans d'ancienneté)

Cet échange procède de la même logique décrite précédemment : lorsqu'ils formulent une demande de formation, chômeurs passent une sorte de test informel par le conseiller visant à juger de leur motivation et de leur maîtrise des pré requis. Dans ce cas précis, le conseiller demande au chômeur de fournir des « preuves » de sa motivation (« Vous allez à la cité des métiers pour savoir quand est-ce que commencent les formations. Il faut les trouver, connaître les dates de début ») en préalable à toute inscription en formation.

Les conseillers se conforment ainsi à l'impératif d'une intermédiation rapide, privilégiant des compétences déjà acquises. Le traitement individualisé sert ainsi à mieux cibler les personnes qui échapperont à cette règle commune.

Relayer le discours de forte concurrence sur le marché du travail

La mise en avant fréquente d'une forte concurrence sur le marché du travail participe à la fois d'un discours de réalisme et de conseil, mais alimente aussi des techniques d'incitation à ne pas conserver trop longtemps de critères trop restrictifs de recherche d'emploi.

- chauffeur PL : 1600 € sur Vitrolles. Vous n'êtes pas seul sur le marché
- je sais
- Allez-y tout de suite. 12 € de l'heure, il y en a beaucoup que ça va intéresser. (Conseiller, 31 ans, 4 ans d'ancienneté)

Ces différentes pratiques ont en commun qu'elles font reposer la responsabilité de l'employabilité sur l'individu seul. C'est particulièrement frappant dans le cas de l'incitation pour les chauffeurs à se payer eux-mêmes leurs permis professionnels, alors que ce coût serait pris en charge par l'entreprise s'ils étaient en emploi. Là encore, cette pratique s'inscrit dans le cadre d'une inculcation de l'adaptabilité aux normes en vigueur, et la flexibilité demandée est d'autant plus forte qu'elle s'adresse aux salariés les plus fragilisés, ceux qui sont sans emploi. La morale de l'emploi ainsi diffusée est le devoir d'adaptabilité imposé à ceux qui ont perdu un emploi.

B/ Les technologies sociales d'adaptabilité et les effets du contexte local

Les différentes techniques qu'on a pu identifier apparaissent de manière particulièrement saillante dans des sites où elles constituent un levier important pour les résultats statistiques de l'agence. On peut alors mesurer le poids du contexte local, qui instrumente l'usage de ces technologies pour atteindre les objectifs fixés.

1. Le cas des « faux » chauffeurs livreurs

Les caractéristiques des publics accueillis par les agences influent sur l'usage et les modes d'utilisation des technologies sociales d'employabilité et de leur intensité. Dans un site étudié, il s'agit notamment d'opérer un tri plus fin dans la population suivie, qui compte une très forte population d'étrangers primo arrivants, et d'en ré-orienter un certain nombre vers les métiers peu qualifiés les plus pourvoyeurs d'offres.

Dès lors, les actions engagées incarnent très précisément la philosophie des normes d'activation : élargir les critères de l'employabilité en opérant une évaluation plus fine de la situation et de la motivation de l'individu, et d'autre part, inciter les personnes peu qualifiées à accepter les emplois peu qualifiés difficiles à pourvoir. Deux types d'actions locales ont pu ainsi être mises en évidence.

D'une part, la création transitoire (d'avril 2008 à début 2009) d'un portefeuille interne de personnes peu qualifiées mais considérées comme employables, le portefeuille ACO (du nom du parcours Accompagnement), pour « *gérer les Rome (codes métiers) les plus difficiles* » qui « *doivent être boostés* » selon les termes de l'animatrice de ce pôle, géré

par trois conseillères. Les profils visés relèvent de métiers qui sont réputés ne pas nécessiter de qualification : des aides à domicile, des agents administratifs, des chauffeurs livreurs. Il s'agissait d'une sorte de portefeuille test pour faire un tri entre les chômeurs aptes mais soupçonnés de ne pas être assez actifs dans leurs recherches, i.e. les chômeurs considérés comme volontaires, et ceux, inaptes, qui relevaient réellement d'un envoi en accompagnement : « *J'ai le portefeuille ACO : je suis volontaire pour ça. La difficulté, c'est de distinguer les gens perdus, de bonne foi, et les gens qui jouent avec le système* » (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté). La philosophie de cette sous-segmentation est illustrée par une autre conseillère qui a participé à ce dispositif : « *Pour les Rmistes qui relèvent de l'ACO, il y en a beaucoup qui s'auto-empêchent de trouver du travail* » (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

Il s'agit donc là d'une illustration des modes de segmentation inspirées par les normes d'activation : faire le tri entre chômeurs volontaires et involontaires. Elle peut être aussi comprise comme un moyen d'atteindre de meilleurs chiffres de « sortie positive »²⁶⁴, plutôt que de produire des chiffres majoritairement générés par les envois en accompagnement.

Un autre type d'action interne fait suite à ce tri initial entre chômeurs volontaires et involontaires : elle porte sur la re-catégorisation des chômeurs inscrits sur des métiers peu pourvoyeurs en offres d'emploi, comme le métier de chauffeur-livreur. Il s'agit dans le jargon professionnel d'un « plan d'action », comme l'explique une conseillère : « *On a un plan d'action sur les chauffeurs livreurs, pour faire diminuer les portefeuilles. On garde les personnes qualifiées ou on les envoie en accompagnement, les autres sont dirigées vers les métiers en tension* » (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté).

Ces re-catégorisations vers les secteurs en tension ont pour objectif de « déstocker » des demandeurs d'emploi dans des métiers peu pourvoyeurs en offres. En effet, parmi les « rome transverses », c'est-à-dire des métiers ne relevant pas d'une qualification précise (appelés aussi « romes-poubelles »), une sous-segmentation s'opère entre les métiers pourvoyeurs et non pourvoyeurs. Le métier de chauffeur-livreur appartient à la catégorie des « rome transverses » mais compte plus de demandes que d'offres d'emploi. D'où l'objectif d'inciter les demandeurs d'emploi inscrits sur ce métier soit à reprendre leur métier d'origine, soit à envisager d'autres pistes dans le cadre d'un envoi en accompagnement.

Cette re-catégorisation peut être source de conflit pour les chômeurs récalcitrants qui ne veulent pas renoncer à cette inscription : pour eux, l'envoi en accompagnement s'apparente

²⁶⁴ Dite MER + : Mise en relation suivie d'embauche

alors à une relégation-sanction. Ce que confirme une autre conseillère : « *Les chauffeurs livreurs, c'est bien qu'on m'en ait sorti de mon portefeuille, ça m'évite de sanctionner* » (Conseillère, 33 ans, 3 ans d'ancienneté).

Les deux entretiens suivants illustrent deux types de pratiques : le renvoi vers le métier d'origine pour les plus employables, et vers des accompagnements pour les autres, mais qui donnent lieu, dans les deux cas, à une remise en cause de l'inscription en tant que chauffeur-livreur.

- Vous avez 20 ans d'expérience en tant que chauffeur livreur déménageur ? Le salaire minimum ?
- 1300 brut
- quelle était votre dernière entreprise ?
- façadier chez X. Je conduis, je m'occupe du matériel, peu importe
- La conseillère note chauffeur livreur, ouvre la page entretien et note : recherche emploi chauffeur livreur
- Depuis octobre, qu'est-ce qui s'est passé ?
- Moi, sans vous, je cherche. Des magasins m'ont proposé
- ici ?
- Je crois il va faire le bazar, de tout, à la madrague.
- qu'est-ce que vous y feriez ?
- je vais vendre
- vous avez rencontré des entreprises de transport ?
- non
- et les sociétés de déménagement ?
- non, j'ai pas les adresses
- il faut regarder les pages jaunes. Vous avez un ordinateur ?
- non, je ne sais pas
- à mon avis, il y en a un paquet, on va regarder ça. (Montrant les pages jaunes) Le déménagement, vous voyez, il y a déjà tout ça. De la page 482 à la page 504. **Pour chauffeur livreur, le marché est saturé. Vous élargissez votre recherche. Il va falloir** (Conseillère, 30 ans, 2 ans d'ancienneté)

La conseillère indique à ce chauffeur de 47 ans, au chômage depuis plus de quatre mois puisqu'il entre en suivi mensuel, que « *pour chauffeur-livreur, le marché est saturé* », et qu' « *il va falloir élargir* » ses critères de recherche, i.e. en l'occurrence, revenir à son ancien métier de déménageur. Car elle n'est pas non plus convaincue par la recherche que dit mener le demandeur d'emploi en tant que vendeur : « *Même pour être vendeur, il y a du chemin. Ce qui m'a alerté : il n'a pas le CV* ». Elle conclut : « *Je lui laisse 1 à 2 mois, on verra pour un accompagnement. C'est peut-être quelqu'un que je ne reverrai pas. Il n'est pas si vieux que ça : on va voir ce que ses connaissances vont donner. Ce sont des cas que j'aime pas* ». Cette dernière phrase laisse entendre que la conseillère craint de devoir entrer en conflit avec le chômeur s'il faut l'inciter contre son gré à accepter des offres de déménageur ou être envoyé pour une prestation d'accompagnement en structure externe.

Dans le second entretien, un homme de 43 ans inscrit comme chauffeur-livreur a été envoyé en accompagnement mais n'y est pas allé.

- vous avez arrêté l'accompagnement ? Qu'est-ce que vous cherchez ? Polyvalent ?
 - j'ai fait de tout, rangement, décharger. Montage de meubles. Des petits boulots, ça ne marche pas tout le temps. Pas de CDI. Je n'ai pas de papiers.
 - **en réalité, chauffeur livreur, ce n'est pas vraiment votre métier.** Vous avez demandé un financement de la FIMO ?
 - on m'a rejeté le dossier du RMI
 - vous vivez bien de quelque chose ?
 - à gauche, à droite. On m'a prêté de l'argent. Je travaille sur les marchés le week-end
 - là vous êtes inscrit, ça veut dire que vous voulez vraiment retrouver un emploi déclaré. C'est un choix qui est peut-être une obligation. Vous dites que vous voulez revenir sur du travail déclaré, il va falloir faire des choses.
 - si j'ai la formation en sécurité, il m'a dit : je t'embauche.
 - Le principal objectif, c'est travailler dans la sécurité ?
 - oui, j'ai pas le choix.
 - c'était du déclaré, du pas déclaré ?
 - j'ai un récépissé.
 - l'accompagnement que vous avez débuté, on va en rechoisir un pour définir précisément 2,3 métiers. Par rapport à la formation, je vérifierai pour voir s'il y a quelque chose de faisable. Vous gagnez combien ?
 - ça dépend. Je paye le loyer. Je mange.
 - ça va être pareil que la dernière fois. Par contre, je voudrais qu'on fasse de manière intensive sur la recherche d'emploi, d'accord ?
 - OK. Je leur ai demandé : formation agent de sécurité
- La conseillère remplit la fiche prestations cible emploi.
- votre papa, c'est bon, ça va mieux, vous pouvez y aller ? Bien entendu, je vous demande d'y aller. Je leur ai demandé des choses très précises. Même si vous faites des choses à droite, à gauche, il faudra quand même faire une recherche correctement. Votre principal travail, c'est d'aller au rendez-vous du 18 février. Vous ramenez ce papier. Pendant 3 mois, on ne se reverra pas. À la fin, on fera un point. (Conseillère, 38 ans, 8 ans d'ancienneté)

Dans cet entretien, l'enjeu est de vérifier si l'inscription en tant que chauffeur-livreur est justifiée, mais aussi de persuader la personne de repartir en accompagnement. Pour la conseillère, l'inscription en tant que chauffeur-livreur ne se justifie pas comme elle l'explique après l'entretien : *« Il n'est pas du tout du secteur transports. Il est codifié sur chauffeur livreur mais de lui-même, il ne l'a pas cité »*. Elle modifie donc sa codification, et le persuade de revenir en accompagnement en lui donnant des gages quant à sa demande de formation comme agent de sécurité (*« par rapport à la formation, je vérifierai pour voir s'il y a quelque chose de faisable »*). Elle modifie également le type d'accompagnement : *« Je l'ai mis sur le module 2, pour définir des métiers précis et arrêter la recherche d'emploi à tout va. C'est mieux pour avoir accès à la formation du prochain plan régional de formation »*.

La conseillère critique ce qu'elle estime être une erreur de codification de la part de ses collègues : *« 50 % des chauffeurs livreurs sont dans ce cas-là. Le conseiller fait trop vite et il se débarrasse. C'est la difficulté du PPAE (premier entretien d'inscription) : je fais n'importe quoi, il n'y a pas de questionnement. Il y en a qui suggèrent très fort. La moitié des dossiers sont mal diagnostiqués, surtout pour les romes poubelles, c'est un pis-aller »*. Elle justifie par là le plan d'action qui a été mis en place par la direction sur cette catégorie

de métier. On constate par ailleurs, dans le cadre de l'emploi de ces techniques, des stratégies de négociation, qui s'imposent d'autant plus lorsque le chômeur n'est pas indemnisé : dans la dernière interaction, la conseillère tente alors de le convaincre d'être suivi par une structure externe en la présentant comme une contre partie de son souhait de trouver un emploi déclaré (« vous dites que vous voulez revenir sur du travail déclaré, il va falloir faire des choses »). En échange de cet envoi en accompagnement, elle lui laisse entrevoir la possibilité d'avoir accès à la formation convoitée d'agent de sécurité, qu'il exerce pour l'instant au noir.

2. Les « trous paumés »

Dans le second site, celui d'une agence en secteur rural, les technologies employées sont liées au problème dominant, l'éloignement géographique des demandeurs d'emploi par rapport aux offres existantes, offres qui étaient par ailleurs en forte baisse²⁶⁵ (118 offres mensuelles en moyenne contre 300 les mois précédant la crise) au moment de l'enquête.

On observe dans ce contexte des pratiques incitant les demandeurs d'emploi à étendre le périmètre de leur recherche, soit d'un point de vue géographique, soit professionnel, ce que résume une conseillère de l'agence à un manœuvre de 35 ans qui attend depuis quelques mois la réponse d'un recruteur : « *Il va falloir chercher autre chose ou plus loin* » (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté).

Plusieurs types de populations sont notamment visés par cette modification des critères de recherche : les chômeurs peu qualifiés, natifs de la région, et les Rmistes diplômés, exerçant ou ayant exercé des métiers à dominante culturelle ainsi décrits par une conseillère de l'agence : « *J'ai des profils artistiques, qui travaillent dans des assos, qui font trois poteries* ». Dans le premier cas, l'enjeu est de s'assurer de la mobilité professionnelle des chômeurs concernés, et dans le second, de les convaincre de renoncer à une activité peu pourvoyeuse en offres pour s'orienter vers d'autres secteurs, comme aides à domicile pour les femmes, ou accepter d'effectuer plus de kilomètres.

Au centre du raisonnement figure un principe conforme aux normes d'activation : la responsabilisation du chômeur, la logique implicite étant que celui-ci doit renoncer à son indemnisation pour payer éventuellement plus cher le fait d'aller travailler, dans le cas où il

²⁶⁵ 118 offres mensuelles en moyenne contre 300 dans la période précédant la crise (cf introduction méthodologique de l'enquête)

accepte un emploi éloigné de son domicile. Là encore, c'est la rationalité du marché qui est implicitement défendue et son corollaire, l'irrationalité du chômeur jugé alors responsable de sa situation, comme l'exprime une conseillère à propos des personnes qui, attirées par des tarifs immobiliers accessibles, sont venus s'installer dans ces « trous paumés » : *« Il y a des gens qui viennent de loin pour habiter ici, ils ne se rendent pas compte qu'il n'y a rien. C'est moins cher que sur la côte, mais après, il y a un problème de mobilité ».*

Illustration de la première catégorie, un maçon de 31 ans, qui arrive en fin d'indemnisation :

- J'ai eu l'entretien. Il m'a dit que ce n'était pas la peine qu'il me donne le papier parce que vous la conservez.
 - s'ils ont pris quelqu'un, que la personne ne convient pas, vous devriez relancer
 - là, c'était pour aller travailler à Aix tous les jours. 1300 € nets avec panier, ça faisait 10:00 de boulot presque.
 - c'est sûr que ça fait loin, je comprends. Mais dans le secteur, il n'y a pas beaucoup d'offres.
- Le demandeur d'emploi remet des lettres des personnes qu'il est allé voir.
- voyez toutes les offres dans votre secteur, il y en a tellement peu. Là, vous arrivez en fin de droits. Y, ça fait loin ? C'est le même temps que X avec les petites routes.
- La conseillère passe des offres de maçon
- au niveau des domaines aux alentours ?
 - là c'est la taille, le bourgeonnement, ce n'est pas la même chose.
 - même si vous n'avez jamais fait, ils vous montrent comment il faut faire. La vigne, ce n'est pas inconnu pour vous ; au niveau du bâtiment, début janvier, attentez-vous à ça : les autres entreprises. Les deux, trois, c'est une chose. Je ne veux pas un tampon, mais au moins que vous mettiez ce que vous faites.
- La conseillère rédige la conclusion d'entretien : vous avez contacté trois entreprises spontanément.
- ne vous cassez pas la tête, je vais vous faire le modèle : nom de l'entreprise, date du contact, mode de contacts, réponse
- ... Réponse négative. Entretien d'embauche avec l'entreprise de X. : les relancer. Cibler les entreprises votre secteur.
- maintenant que l'Internet marche chez vous, pensez à aller regarder régulièrement les offres. Pour janvier, je vous reconvoque pas. Vous recevrez une convocation sûrement pour février dans le nouveau site.
 - Donc on se reverra là-bas ?
 - il faut que je rende pas mal de comptes (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

Pour cet entretien, la conseillère a demandé au chômeur de remplir un tableau de contrôle de sa recherche. De ce point de vue, elle satisfait aux critères formels de l'activation. Elle l'incite également à élargir ses critères professionnels (*« même si vous n'avez jamais fait, ils vous montrent comment il faut faire. La vigne, ce n'est pas inconnu pour vous »*) ou géographiques (*« Y, ça fait loin ? C'est le même temps que X avec les petites routes »*), mais affiche plutôt un registre de compréhension et d'empathie lorsqu'il explique qu'il ne pouvait accepter une offre trop éloignée et mal payée compte tenu des horaires de travail (*« c'est sûr que ça fait loin, je comprends »*). Le demandeur d'emploi se montre peu optimiste sur l'issue de sa recherche (*« on se reverra là-bas ? »*). La conseillère commente ainsi son profil : *« c'est un maçon. Il veut rester dans son coin, paumé ».*

Le deuxième type de chômeurs susceptibles d'être soumis à cette injonction d'élargissement professionnel et géographique est celui des Rmistes qualifiés. C'est l'exemple de cet entretien avec une ancienne céramiste de 51 ans, Rmiste :

- On va définir ensemble le métier que vous recherchez. Combien d'années d'expérience ?
- auxiliaire de vie
- combien d'années d'expérience ?
- j'ai eu le diplôme en 2007. Je me suis occupée d'une personne trisomique.
- qu'est-ce vous avez fait d'autres ?
- Ca s'est terminé en 2007
- et depuis ?
- J'ai fait un mois en maison de retraite
- 2e métier recherché : décoratrice sur céramique ?
- ça, c'est quand j'étais jeune. Je ne me fais pas d'illusions. Je cherche plus cet emploi.
- vous avez une allocation ?
- je suis au RMI
- je vais actualiser votre profil. Vous avez une voiture ?
- oui

La conseillère remplit les cadres correspondant aux compétences du métier sur lequel elle est inscrite

- combien d'heure vous faisiez ?
- C'était des chèques par un particulier. Si c'est pour travailler pour des associations qui font 2 heures loin par-ci par-là, je ne suis pas d'accord, je ne veux pas.
- il faut discuter, voir quelles sont les conditions. On peut mettre à temps plein ? Il y a des associations qui prennent des demandes de particuliers
- honnêtement je n'en ai pas vu
- moi oui. Vous avez consulté les offres récemment ?
- quand je viens ici, je regarde un peu

La conseillère consulte une offre d'auxiliaire de vie

- vous correspondez en termes d'expérience, de compétences. Vous voulez tenter d'appeler l'employeur ?
- X, ça fait loin... Je préfère pas, je préfère regarder tranquillement.
- Et Y, ça fait trop loin ? Là, c'est évolutif sur un temps plein
- non, je vais voir
- je vous donne la liste des associations ?
- je l'ai
- vous en avez contacté combien récemment ? Il y a un conseiller qui va vous voir tous les mois.
- on est obligé de passer par tout ça ?
- vous n'êtes pas obligée de vous inscrire (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

L'argument mis en avant par la conseillère (« vous n'êtes pas obligée de vous inscrire ») paraît spécieux, car la chômeuse est probablement tenue à une obligation d'inscription par les services du Conseil Général. Dès lors, le message envoyé par la conseillère à cette auxiliaire de vie ressemble à un ultimatum : revoir ses critères (accepter un contrat à temps plein, revoir sa mobilité kilométrique), ou s'exposer à des sanctions, sauf si elle est reconnue comme inapte à chercher du travail par le Conseil Général qui lui verse son minima social.

3. L'atelier chauffeurs routiers

Une réunion (appelée « atelier de recherche d'emploi ») organisée en 2009 dans une agence locale par une conseillère de 47 ans (27 ans d'ancienneté) entre un groupe de chômeurs cherchant un emploi dans le secteur du transport routier²⁶⁶, et un chef d'entreprise, permet de mettre en évidence les différents leviers décrits précédemment.

La conseillère présente l'établissement invité, puis évoque le déroulement de la matinée, où il sera question des « *contraintes du travail* » et du « *salaire* ». Durant le tour de table où les chômeurs sont invités à se présenter, des différences apparaissent : certains ne recherchent que « *dans la benne* » (« *Moi je veux rester dans la benne* », « *En principe, je repars dans les travaux publics* »), d'autres mettent en avant leurs atouts (« *J'ai travaillé 24 ans en tant que cariste, j'ai tous les permis* », « *Je suis maçon tailleur, je voudrais voir les possibilités d'intégrer le transport* »).

Expliquant qu'elle sera amenée à renouveler ses effectifs car la moitié de ses chauffeurs sont à quelques années de la retraite, la présentation de la gérante de l'entreprise de transports, fille du fondateur, vise surtout à détailler ce qu'elle attend de ses futurs collaborateurs : la ponctualité (« *si on a un pépin, on le dit* »), et la flexibilité horaire : « *il n'y a pas franchement d'horaires : départs à minuit, 6h, 9h, arrêt à midi, repartir à minuit* ». Elle justifie cette flexibilité par la nécessité de répondre à la pression des distributeurs : « *on est des petits transporteurs, on est obligés* ». En contrepartie des contraintes de travail, elle met en avant les avantages d'une « gestion familiale » : « *Si le chauffeur est content, ça va bien se passer chez les clients* ». La gérante indique également qu'elle embauche en super-lourd, métier non recherché par les participants à la réunion.

Tout au long de cet échange, la gérante met en avant les atouts d'une petite entreprise familiale en la comparant implicitement à celle des « *grosses boîtes* », pour justifier des conditions de travail exigeantes : « *Un chauffeur me disait : moi, à minuit, je ne pars pas. Moi, je l'ai fait pour remplacer un de mes chauffeurs, c'est un rythme à prendre* ». Ce à quoi l'un des participants répond : « *après, je suis désolé, moi je préfère travailler la journée* ». L'une des clés de cet argumentaire réside peut-être dans l'âge des participants, dont l'un d'eux explique : « *nous, on est des anciens chauffeurs* », tandis qu'un autre fait référence aux conditions de travail passées : « *Avant, on faisait n'importe quoi aussi. On roulait 18h par jour* ».

La conseillère occupe une position médiane dans ces échanges. D'un côté, elle tente

²⁶⁶ Il y a 7 participants masculins, pour la plupart âgés de 40 à 50 ans, qui ont échangé auparavant brièvement entre eux sur leurs expériences. Leurs remarques font état d'un certain découragement : « *en ce moment il n'y a rien* », « *Moi, ça me déprime* », « *Je touchais 2000 euros, aujourd'hui, tu trouves, mais à 1300* ». Deux autres participants expliquent qu'ils ont été licenciés et que l'entreprise « *en a mis vingt dehors* ».

d'inciter les participants à passer les permis super lourds pour accéder à un secteur plus pourvoyeur d'emplois (« *À un moment, si vous pouvez passer super lourd, faites-le*»), ce que ne semblent pas envisager les participants, peut-être en raison des conditions de travail qu'ils jugent inadéquates, et également de leur connaissance du milieu : « *Les patrons, ils sont beaux, ils sont gentils, mais après, il faut travailler avec eux. C'est tous les mêmes dans la région* ». Mais durant sa présentation des dispositifs offerts par l'ANPE pour inciter les employeurs à embaucher, la conseillère les critique à mots couverts : présentant l'action de formation préalable au recrutement (AFPR)²⁶⁷, elle précise que « *l'employeur peut s'en sortir par une pirouette* » mais que « *s'ils n'embauchent pas derrière, on (l'ANPE) les raye* ». D'autre part, elle qualifie un autre dispositif, l'évaluation en milieu de travail (EMT) de deux semaines, de « *période d'essai gratuite, voilà je l'ai dit* ».

D'une certaine façon, cette réunion n'a pas eu les effets escomptés dans le sens où elle n'a pas amené, du moins en apparence, les chômeurs présents à faire évoluer leurs critères de recherche, par exemple en affirmant un projet de passer le permis super lourd²⁶⁸. Pour autant, ce type de dispositif permet de diffuser des messages sur la flexibilité attendue, messages qui ont d'autant plus de poids qu'ils émanent d'un employeur invité par l'agence. On peut penser qu'il s'agit de l'enjeu majeur d'une telle réunion, et à ce titre, il est tout à fait représentatif du discours visant à une meilleure adaptabilité relayé au quotidien par les conseillers.

Conclusion du chapitre 7

L'analyse des interactions montre que la plupart des éléments de la nouvelle grille de lecture du chômage promue par le paradigme de l'activation traverse les discours et pratiques des conseillers, qu'il s'agisse de la rhétorique de responsabilisation morale des individus dans le cadre de la nouvelle gestion publique, ou de la rhétorique libérale de l'individu entrepreneur de soi et vendeur de son employabilité sur le marché du travail. De ce point de vue, il est frappant de constater l'écart entre l'autonomie des individus érigée en horizon des politiques d'activation, et les rapports de domination qu'instaure la logique punitive de ces mêmes politiques. Les dernières évolutions réglementaires (caractère

²⁶⁷ Dispositif de 3 mois subventionné par l'Etat pour les entreprises qui ont l'intention d'embaucher

²⁶⁸ Lors du tour de table final, les participants ont jugé la réunion intéressante mais peu efficace car « *la personne ne recrutait pas* »

unilatéral de la signature du Projet d'accès à l'emploi²⁶⁹, non susceptible de recours sauf après sanction, élargissement de « l'emploi convenable » à mesure qu'augmente la durée de chômage) renforcent le pouvoir coercitif des conseillers, le caractère asymétrique de la relation et favorisent la discrétionnarité des pratiques d'accompagnement. C'est ainsi que certaines pratiques vont au-delà des principes d'actualisation de l'emploi convenable, comme en témoignent l'élargissement des critères professionnels en cas de mobilité réduite, l'élargissement géographique, ou l'injonction parfois observée à accepter tout type de contrat, contrairement à ce qu'affirmait en 2008 le directeur adjoint de l'ANPE au Sénat²⁷⁰. Les emplois précaires sont en effet valorisés comme « tremplins » dans l'emploi, tandis que les demandes de formation sont souvent rejetées à leur profit, au motif qu'ils permettent une nouvelle ouverture de droits à la formation. Dans ce dernier cas, c'est bien la logique de l'organisme financeur qui l'emporte, comme l'illustre également la tendance à écarter du suivi mensuel les chômeurs non indemnisés par diverses tactiques d'évitement.

Une autre conséquence de la redéfinition de « l'emploi convenable » impulsée par les politiques d'activation est qu'elle renforce les pratiques d'étiquetage (Becker, 1985, Goffman, 1975, 1988). L'élargissement des critères de l'emploi que le chômeur est tenu d'accepter entraîne la création de nouvelles catégorisations de chômeurs déviants : le chômeur volontaire est désormais défini comme manquant de flexibilité à l'aune des nouveaux critères de l'emploi convenable. Les modes de tri des chômeurs employables vont donc intégrer des pratiques d'étiquetage de chômeurs volontaires en fonction de leur degré de flexibilité par rapport à ces critères, de leur *compliance*, et de fait, vont naturaliser la responsabilité individuelle du chômage.

A l'instar de ce qui est observé pour les interactions au guichet de l'aide sociale (Duvoux, 2008), cet étiquetage issu des catégories formalisées du profilage contribue à accroître les inégalités de traitement entre individus disposant de capitaux culturels et économiques et ceux qui sont plus défavorisés, la méconnaissance des codes et une situation matérielle dégradée ne permettant pas aux plus démunis de retourner les normes institutionnelles à leur profit. Vis-à-vis de ces derniers, le suivi peut parfois s'apparenter à une entreprise de

²⁶⁹ La notion de contrat qui apparaissait dans le PAP de 2001, non maintenue dans le PPAE de 2008 reste en grande partie rhétorique, laissant place à une double subordination du chômeur, à l'institution administrative (renforcement du régime de sanctions) et aux entreprises (élargissement des critères de l'emploi convenable)

²⁷⁰ « Un demandeur d'emploi ne pourra pas se voir imposer un emploi à temps partiel s'il souhaite un emploi à temps plein, ni un CDD s'il souhaite un CDI ou l'inverse. En effet, le PPAE, élaboré conjointement par le demandeur d'emploi et le conseiller déterminera la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché et fixera ainsi, dès le départ, le périmètre de sa recherche. On ne peut cependant exclure qu'un conseiller ANPE conseille, par réalisme, à un jeune demandeur d'emploi d'accepter de contracter un CDD pour faciliter son entrée sur le marché du travail » (Rapport du Sénat, Leclerc, 2008)

redressement moral, ou orthopédie morale (Foucault, 2001) avec des rappels à l'ordre comportementaux, pour lesquels les qualités morales priment dans la sélection des postulants faiblement qualifiés.

La tendance inverse du modèle de la flexicurité, celle du workfirst, semble l'emporter dans les pratiques et discours dominants. La logique de retour rapide à l'emploi et de déclassement salarial, favorisée par le poids de l'organisme payeur en termes de contrôle et de sanctions, est opérationnalisée par les conseillers à l'emploi²⁷¹ dans une optique entrepreneuriale qui avait émergé dès les années 90 au sein de l'ANPE.

A l'image des politiques d'activation qui dessinent en creux un rapport de domination en faveur des entreprises, occultant la question de la qualité des emplois et la rationalité limitée de la sélection des entreprises, tout se passe comme si seul le chômeur était astreint à des devoirs. On constate une tendance à lui faire entièrement la responsabilité de l'accès aux offres, par le biais de la rhétorique du marché caché²⁷², déliant du même coup l'institution de sa responsabilité de fournir des offres d'emploi. Si ce discours peut être compris comme une pratique légitime d'accompagnement à l'emploi dans un contexte de crise du marché du travail, il n'est pas neutre dans le cadre d'une institution qui a par ailleurs renforcé son pouvoir de sanction vis-à-vis des chômeurs qui n'accepteraient pas une offre définie comme raisonnable.

²⁷¹ En ce sens, les rhétoriques professionnelles prégnantes d'agents ANPE dans le registre de l'aide et d'agents Assedic dans le registre du contrôle ne se vérifient pas, d'autant que l'activité des conseillers est orientée par les indicateurs de production et de traitement des offres d'emploi.

²⁷² Incitation à se rendre dans les agences d'intérim et à explorer les secteurs où pourraient se trouver des offres non satisfaites

Chapitre 8. Variations des jugements et contingences

Résumé

Dans ce chapitre, nous détaillerons les effets non univoques des modes d'encadrement des chômeurs, en analysant les variations de jugements qui s'inscrivent dans plusieurs types de causalités : les normes locales propres à chaque agence, les logiques professionnelles, les zones de tension entre normes professionnelles et normes d'activation, les effets de la personnalisation du traitement, et la notion de co-production dans les arènes de jugement sur l'emploi et la qualité de l'emploi.

Nous montrerons notamment comment l'individualisation et la dimension processuelle du suivi mensuel créent des conflits de normes, et deviennent en termes professionnels des ressources pour contrer, ou rééquilibrer, certaines contradictions des politiques d'activation.

Si, comme on l'a vu, le traitement des chômeurs est largement préconstruit par les catégories dont ils relèvent, et marqué par une économie morale de l'accompagnement à l'emploi²⁷³, la mise en œuvre des normes d'activation n'a rien de mécanique. En même temps que ces normes instituent une coercition plus marquée, l'individualisation, même si elle est équipée, en amont comme en aval, offre un espace non négligeable aux professionnels pour y inscrire leurs propres normes, en s'appuyant notamment sur la dimension processuelle du suivi et la connaissance des situations personnelles par l'injonction biographique.

On constate en effet dans l'observation des interactions, divers types de variations dans les registres, les formes relationnelles, les décisions prises sur des cas proches : variations d'une agence à l'autre, d'un conseiller à l'autre dans une même agence, voire la mobilisation de plusieurs types de logiques par un même conseiller.

Plus que des positions subjectives, les attitudes différenciées révèlent en fait les marges de manœuvre que conservent ou non, mettent en œuvre ou non les conseillers dans un métier au cadre fortement contraint. Les limites de l'ordre institutionnel tiennent à la fois aux marges aménagées du système²⁷⁴, à des logiques d'action différenciées, mais aussi aux ressources mises en œuvre par les chômeurs eux-mêmes. Au-delà de l'application de la réglementation, la posture du conseiller dépend en partie de sa lecture professionnelle d'une

²⁷³ Influencée notamment par les normes d'activation régissant l'indemnisation des chômeurs

²⁷⁴ Tout ce qui ne fait pas l'objet d'une traçabilité obligatoire, comme les champs non verrouillés dans le dossier du demandeur d'emploi

situation en fonction de ses intérêts, qui rejoignent les enjeux du groupe professionnel tout entier face aux normes organisationnelles (Boussard, 2005). Il conviendra donc d'examiner précisément les manières dont les conseillers réinscrivent les injonctions de l'activation dans leurs propres stratégies professionnelles.

Cette approche, prenant en compte les variations de jugements, conduit à de nouvelles interrogations : quelles compétences la dimension processuelle implique-t-il pour le conseiller référent ? Quel travail d'explicitation du cadre juridico-financier et institutionnel ? Comment les chômeurs acceptent-ils ou contestent-ils ce cadrage ? Quels accords peuvent s'opérer lorsque la catégorie ne convient pas ? Les normes socio-cliniques, qui constituent aussi des ressources professionnelles, sont-elles autant marginalisées dans le cadre de l'interaction que dans les discours des conseillers sur leurs pratiques ?

I. Les variations liées aux normes locales et aux logiques professionnelles

A/ L'équipement local de l'individualisation

En analysant l'ensemble des entretiens en face à face, on peut mettre en évidence des différences entre les deux sites d'immersion où nous avons effectué le plus d'observations, qui tiennent au type de registre dominant mobilisé, et à l'intensité du recours aux technologies sociales d'adaptabilité²⁷⁵. Ces deux types d'analyses vont dans le même sens quant au résultat : une prégnance plus forte des normes d'activation dans l'agence B que dans l'agence A. Ainsi, les registres les plus mobilisés par les conseillers dans l'agence A sont ceux de la négociation (4 conseillers) et de la proximité (5 conseillers), utilisés par 9 conseillers sur 14, tandis que dans l'agence B, arrivent à égalité le registre légaliste (4 conseillers), i.e. le registre basé sur le contrôle et sur le rappel des droits et devoirs des chômeurs, et de la négociation (4 conseillers) qui mobilisent 8 conseillers sur 11.

Figure n°1 : Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence A

²⁷⁵ Ces résultats sont congruents avec la distinction que nous avons faite entre « agence initiatique » et « agence standard » (cf Introduction méthodologique)

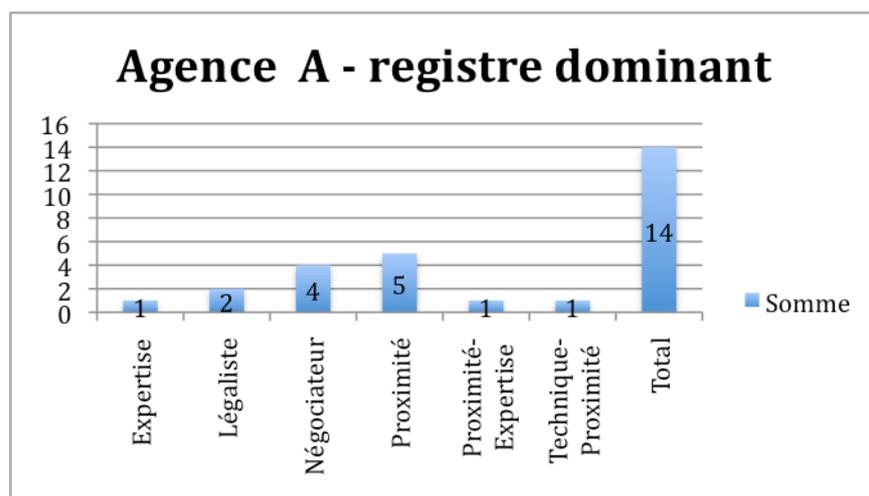
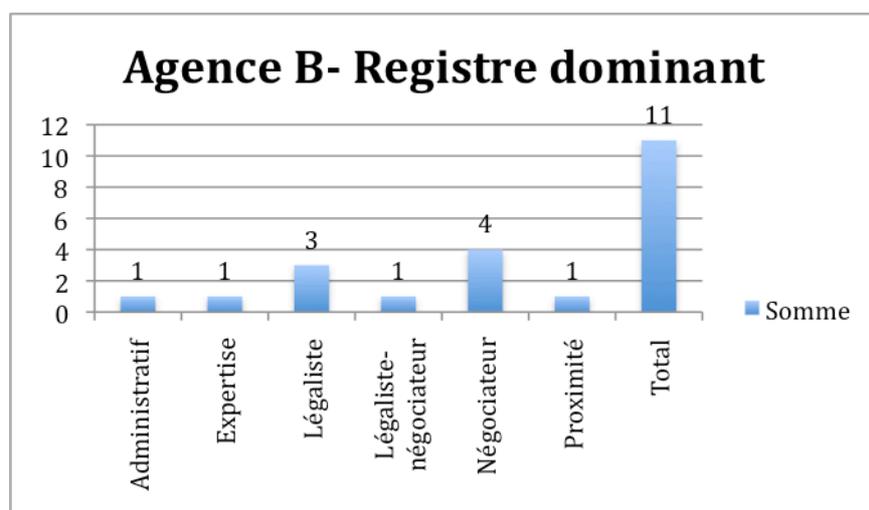


Figure n°2 : Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence B



Cette tendance est également illustrée par la comptabilisation des actes en lien avec les normes d'activation (contrôle de la recherche d'emploi, imposition des offres d'emploi, mobilité kilométrique, professionnelle, prétentions salariales).

On trouve davantage de conseillers pratiquant de 0 à 2 actes de ce type dans l'agence A (6 conseillers/14) que dans l'agence B (2 conseillers/11), mais pour les autres tranches, les résultats sont moins clairs : ils sont 3 conseillers à pratiquer de 4 à 6 actes dans l'agence A, tranche non représentée dans l'agence B, tandis que la tranche de 3 à 6 actes est mieux représentée dans l'agence B que dans l'agence A.

Ces résultats montrent donc aussi une plus grande homogénéité des postures dans l'agence B que dans l'agence A, cette dernière apparaissant plus polarisée entre deux types d'attitudes marquées par les normes cliniques et légalistes.

Figure n°3 : Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence A)

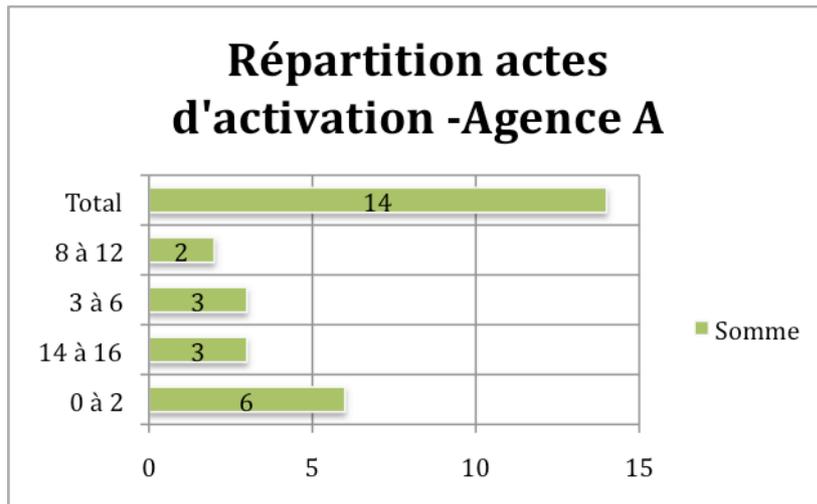
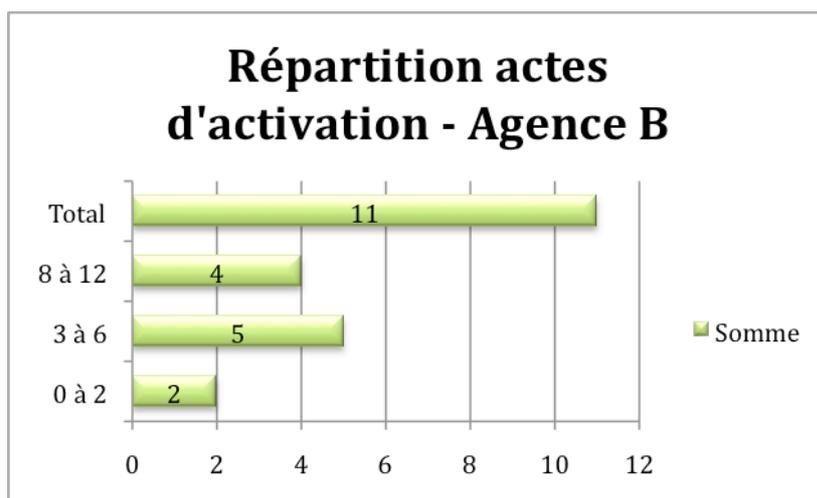


Figure n°4 : Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence B)



L'explication de cette homogénéisation plus forte dans l'agence B réside notamment dans la manière dont l'individualisation est équipée, par des outils, des circulaires et surtout par des normes internes.

On a pu le souligner à de nombreuses reprises dans les chapitres 4 et 6 : les outils de gestion contribuent très fortement à homogénéiser les pratiques liées à l'individualisation, ce que montrent les résultats de notre étude, où les actes professionnels les plus nombreux correspondent aux indicateurs prégnants de l'évaluation des conseillers, eux-mêmes connectés aux normes d'activation. On a aussi vu que le cadrage informatique structure l'entretien, avec un temps moyen de 85% consacré aux manipulations informatiques. L'individualisation est donc outillée, de manière générale, mais aussi par des normes locales mises en place dans chaque agence.

Ces normes locales passent notamment par les «*Dispositions Particulières*» (DP), sorte de clauses spécifiques que peuvent adopter les agences locales compte tenu de leur bassin d'emploi local : ces « DP » sont notamment utilisées pour l'atteinte des résultats fixés par la direction régionale dans le cadre du « dialogue de gestion », i.e. la renégociation en cascade des objectifs²⁷⁶ aux différents échelons territoriaux, permettant d'ajuster localement les pratiques professionnelles. La construction de normes partagées localement a partie liée avec ces spécificités du fonctionnement de l'organisation institutionnelle qui aménage des marges de manœuvre à l'intérieur d'un cadre centralisateur, mais aussi avec le caractère même de l'activité²⁷⁷. Pouvant servir de cadres interprétatifs, notamment en matière de contrôle, cette construction est donc à la fois informelle, mais aussi formalisée à travers la présence ou non de directives internes propres à chaque agence.

Ainsi, dans l'agence B, la direction a mis en place des normes internes concernant les sanctions à prendre en cas d'absence du demandeur d'emploi. On a vu dans le chapitre 6 que depuis la mise en place en 2005 du SMP et d'un système qui publicise, en conformité avec le cadre normatif de l'activation, l'injonction à l'adaptabilité des chômeurs, les absences font l'objet des sanctions les plus fortes, mais que ces dispositifs étaient aussi encadrés par le régime des indulgences. Or, dans l'agence B, outre la validation en aval par la direction en cas de sanction pour absence, le dispositif est aussi contrôlé en amont par une note²⁷⁸, intitulée

²⁷⁶ Taux de demandeurs d'emploi reçus, envoyés sur des dispositifs d'accompagnement, ayant fait l'objet de propositions d'offres (cf chapitre 6)

²⁷⁷ La relation de service comportant à la fois un caractère répétitif et singulier (défini par l'expression d'une conseillère : «*on peut avoir cinq plombiers en entretien, ce ne sera jamais le même entretien*») cf chapitre 4. L'importance de la coopération entre collègues dans les agences locales s'explique ainsi par la nature même de l'activité relationnelle, soumise à des aléas, des situations imprévisibles, qu'il importe de maîtriser, et par la spécificité du métier d'intermédiation qui requiert la mise en commun des informations liées aux offres et aux profils de chômeurs disponibles.

²⁷⁸ Cette note précise notamment que «*la recherche d'un emploi est plus qu'une condition d'inscription, elle en est la raison. Donc, nul ne peut être inscrit sur la liste des DE où y être maintenu s'il n'est pas en recherche d'un emploi.*

« Eléments de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi », qui répertorie les excuses dites valables et la gestion qui doit en être faite au niveau informatique. Ainsi, la garde d'enfant, comme la panne de véhicule, constitue une « excuse valable une fois », tandis qu'un rendez-vous médical doit faire l'objet d'un certificat dès la première absence. En cas de récurrence d'excuse anticipée, le dossier doit obligatoirement être transmis à l'encadrement.

D'autre part, dans une note intitulée « Modalités de mise en oeuvre du suivi mensuel pour les publics spécifiques », la direction de cette agence insiste pour que les travailleurs occasionnels (intérimaires, intermittents hors spectacle, personnes effectuant un travail de moins de 78h par semaine) fassent l'objet par les conseillers d'une « recherche d'offre durable et/ou temps plein » qui doit « être au cœur de l'entretien de suivi mensuel ».

Enfin, selon les statistiques internes de l'agence en 2008, les radiations pour absences constituaient 35,4% des sorties du chômage et les radiations pour sanctions 14,2%, tandis que la reprise d'emploi représentait 14,2% des sorties²⁷⁹.

La présence de telles notes et la proportion des radiations pour absences renseignent sur la prégnance des normes d'activation dans cette agence, qualifiée par ailleurs d'« agence-modèle » par plusieurs conseillers interrogés, qui ont souvent insisté sur le fait que « *ici, on applique les textes. C'est la direction qui nous le demande. C'est différent dans d'autres agences. Si un conseiller n'est pas d'accord, il a la possibilité de se faire muter* » (conseillère de l'agence B, 38 ans, 8 ans d'ancienneté), ce qui explique d'ailleurs le fait que cette agence ait été choisie comme premier site régional de fusion des personnels ANPE et Assedic.

Dans l'agence A, nous n'avons pas identifié un tel dispositif d'encadrement des pratiques, ce qui laisse plus de liberté aux conseillers dans la gestion des absences, même si les décisions de sanction restent soumises à la signature de la direction. C'est ce qu'explique l'une des conseillères de cette agence, qui en critique le fonctionnement :

« L'excuse est remise dans un parapheur et c'est le conseiller qui confirme ou pas qu'il faut aller en GL2 ou en GL3. Ça a un inconvénient énorme, c'est que chaque conseiller a sa perception de ce qu'il faut excuser. Tu vas avoir des conseillers qui excusent systématiquement parce que rien n'est important, et des conseillers qui ne vont jamais excuser parce que tout est important. Le danger aussi c'est que carrément le parapheur ne soit pas géré²⁸⁰. Un conseiller qui est absent trois semaines, il a déjà été dit dans la procédure que l'animateur d'équipe prenait le relais. Mais ponctuellement dans le parapheur, les excuses, elles s'accumulent. Ce qui veut dire que la personne n'est pas du tout excusée, son dossier même pas géré. Donc ça, je pense, c'est pas correct ».

Ni la possibilité d'obtenir l'indemnisation du chômage, ni la recherche d'avantages sociaux ne suffisent à eux seuls à obtenir le bénéfice de l'inscription sur la liste des DE»

²⁷⁹ A titre de comparaison, au plan national en 2011, les reprises d'emploi représentaient 22% des sorties, et les radiations 10,2% (Rapport Alduy, Sénat, 2011), ce qui range cette agence du côté d'une application plus stricte des normes d'activation.

²⁸⁰ I.e. que les lettres d'avertissement ne soient pas signées par la direction ou le pôle administratif

On peut aussi penser que ces schémas internes de fonctionnement, et les pratiques qui en découlent, sont en partie liés aux effets de l'inscription territoriale. A l'instar d'autres groupes professionnels tels que les huissiers de justice, les zones géographiques d'activité induisent des conditions d'exercice spécifiques (Mathieu-Fritz, 2005) et des savoirs différenciés. Ainsi, dans l'agence A, le problème du tri se pose plus fortement compte tenu d'une forte proportion des demandeurs d'emploi bénéficiaires de minima sociaux (27% contre 9% dans l'agence B) et jugés globalement peu employables : dès lors, il ne s'agit pas tant d'inciter les chômeurs à accepter des emplois que de les envoyer vers des dispositifs d'accompagnement. Dans l'agence B, agence rurale qui compte davantage de personnes indemnisées par l'assurance chômage (plus de 70%), les normes d'activation sont davantage appliquées car orientées vers l'élargissement géographique ou professionnel des critères de recherche. Ces fonctionnements internes différenciés peuvent en tout cas expliquer, pour l'agence A, une relative homogénéité des décisions et des actes professionnels, et pour l'agence B, une polarisation plus importante entre deux types de postures.

Cet exemple montre encore une fois l'intérêt d'analyser finement les « coulisses » (tant les « acteurs » que la « machinerie technique ») de la « scène » que constitue le face-à-face entre agent et usager du service, comme le préconise Weller (2006) à propos du travail des petits bureaucrates : pour pouvoir dire quelque chose de solide sur l'institution, il convient de ne pas se limiter aux activités de guichet, et s'intéresser à l'ensemble plus vaste qui englobe les opérations de qualification effectuées en face-à-face. Cette démarche permet de mieux comprendre, par une appréhension des mécanismes internes des décisions prises, les variations de jugement pouvant exister entre deux collectifs de travail.

B/ Des logiques professionnelles différenciées

Un autre aspect des variations observées concerne des écarts de postures constatés entre les conseillers dans des situations comparables, même si on a pu montrer dans le chapitre 7 l'émergence d'une économie morale de l'accompagnement à l'emploi avec une tendance au durcissement influencée par le discours dominant²⁸¹.

Ces variations répondent alors à des logiques professionnelles différenciées que nous avons identifiées dans le chapitre 5, entre éthique de l'accompagnement et éthique du placement.

²⁸¹ Qu'on constate également dans d'autres métiers du public où cette économie morale est à l'œuvre, comme les conseillers d'insertion et de probation (Bouagga, 2012) ou les agents de la CAF (Leduc, 2007)

Comme le note Bourgeois (2013) à propos des agents qui statuent sur les admissions en HLM, les ajustements autour des règles varient en fonction du déroulement des interactions (point sur lequel on reviendra dans la deuxième section) mais aussi en fonction du rapport que l'agent entretient à son institution et aux règles régissant son métier.

1. Des variations dans les pratiques de tri

Les dispositions morales des professionnels varient en fonction de leur passé professionnel et de leurs trajectoires individuelles²⁸², même si ces dispositions sont fortement intriquées avec l'utilisation des outils de gestion et le déroulement de l'interaction.

On a vu dans que la question du tri des publics et la légitimité de la relégation des implaçables renvoie à des éthiques professionnelles différenciées (chapitre 6) et à un débat ancien sur les missions prioritaires de l'institution (chapitre 1). L'analyse de cas assez proches dans la même agence, pour lesquels les décisions prises ont divergé, montre l'existence de logiques d'action différenciées mais aussi de normes professionnelles qui s'établissent en parallèle et parfois en contradiction avec les normes organisationnelles, et se cristallisent notamment dans l'utilisation des dispositifs de gestion.

-Gestion différenciée de la sélection à l'entrée du parcours créateur d'entreprise

Les deux entretiens professionnels retranscrits ici concernent deux cas de chômeurs créateurs d'entreprise. Le parcours créateur d'entreprise fait partie des 3 types de parcours que doivent définir et actualiser les conseillers lors des entretiens professionnels. A ce titre, il réfère à des indicateurs spécifiques en terme de délais (l'ancienneté dans le parcours, qui ne doit pas dépasser 12 mois) et de type de prestations (l'évaluation préalable à la création d'entreprise et l'inscription à un atelier de création d'entreprise).

«Il a échappé aux mailles du filet»

La conseillère regarde le dossier du DE, un technico-commercial de 44 ans : « il est inscrit depuis 2005 en projet de création d'entreprise, il a été en formation. Il a échappé un peu aux mailles du filet. Il n'a plus de droits, c'est possible qu'il ne vienne pas ». En fait, le demandeur est présent et amène un dossier volumineux.

²⁸² A l'instar de ce que montre Fischer (2012) à propos du travail des juges des libertés statuant sur le sort des mineurs clandestins en zone d'attente ou Fassin et Kobelinsky (2012) dans la sphère de la Cour du droit d'asile.

Durant une partie de l'entretien, la conseillère va chercher à élucider le problème d'ancienneté du parcours de ce demandeur et sa motivation à rester inscrit.

- Mon dossier est en route depuis longtemps

- Votre formation n'est pas récente

- Elle s'est terminée en juin

- Pour quelle raison n'avez-vous pas créé votre entreprise ?

(Explique, papiers à l'appui, une histoire compliquée liée à un contentieux administratif).

- Quel est votre projet ?

- C'est de créer ce bâtiment avec mes propres fonds. 365 m² de salle et 5 studios, et de les louer.

- Où en êtes vous ?

- Je dois prouver au fisc que je suis propriétaire d'un terrain. (...) C'est pas fait au niveau des banques.

- Mais pourquoi êtes-vous inscrit ?

- On m'a conseillé de rester demandeur d'emploi pour plus de facilité quand je vais créer mon entreprise

- Sauf que votre parcours est dépassé... On ne peut pas vous maintenir dans le parcours créateur d'entreprise.

- J'ai attendu pour la formation à l'AFPA. L'AFPA m'a dit qu'il fallait que je reste demandeur d'emploi

- L'AFPA ne connaît pas notre fonctionnement. Il n'y a pas d'aide financière à la création d'entreprise, puisque vous n'êtes pas indemnisé. Allez voir sur le site de l'APCE peut-être, pour les aides que vous pouvez obtenir

- Je comprends vos soucis administratifs mais moi qu'est-ce qui est le mieux pour moi ?

- Qu'attendez-vous de nous ?

- Je dois rentrer dans vos cases alors, c'est ça le problème ?

- Si vous rentrez dans le suivi, vous devez justifier de démarches actives. Mais vous ne cherchez pas de travail.

- Vous êtes certaine que j'ai dépassé le délai ? Ça englobe mon temps de formation alors ?

- Si vous êtes là aujourd'hui, c'est que votre parcours est dépassé. Posez la question à la Chambre des métiers pour voir si quelque chose m'aurait échappé.

Commentaire de la conseillère: « le suivi de créateur d'entreprise, c'est un parcours très précis. Lui, il l'a largement dépassé. Je vais demander sa désinscription, ça ne lui sert à rien d'être inscrit ».

« C'est quand même un employeur potentiel »

Le demandeur d'emploi a 35 ans et est informaticien.

- J'ai créé ma boîte, et puis il y a eu un différend avec mon employeur, il m'a licencié pour abandon de poste. Je me suis lancé dans mon entreprise d'achat-revente dans le tourisme et ça marche fort.

- Vous recherchez quelque chose en parallèle ?

- Je suis à fond dans mon projet. Là j'ai deux mois critiques

- Dans un premier temps, on va définir votre profil professionnel. Vous avez un diplôme de génie électrique ?

- En fait, j'ai été technicien informaticien, j'ai fait de l'informatique industrielle

- Votre mobilité ?

- Je n'ai plus de véhicule, j'ai mis toutes mes économies dans mon entreprise, mais dès que ça ira mieux, j'en reprendrai un.

- Il y a un poste d'analyste de gestion à X

- A cause de ma lettre de départ, je ne peux pas travailler dans ce milieu, je suis un cas.

- Ne vous qualifiez pas de cas, on est tous uniques. On peut sélectionner deux pistes, une prioritaire, puisque vous êtes en situation d'urgence financière, de maintenance ou réparation informatique, et ce que vous savez faire bien. Vous connaissez la société X ? Ils cherchent des gens qui pourraient être aussi formateurs

- Je ne peux pas travailler dans les logiciels d'encaissement (...)

- Qu'est-ce qu'on met en terme de disponibilité ?

- Je ne peux pas vous dire que je suis en recherche active. Dans deux mois, ou je ferme, ou je vais bosser pour garder mes deux salariés.

- Le problème c'est que vous avez déjà créé votre entreprise, parce que sinon vous pouvez accéder à certains types d'aides à la création. Mais si vous n'êtes pas du tout disponible pour chercher un travail...

- Oui là je suis en train de biaiser le système...

- Moi je vais quand même valider votre inscription, mais si je mets dans votre inscription qu'il y a des actions à réaliser... Je vais faire un peu la sourde, un ou deux mois ça va vite passer, mais il faut quand même faire des démarches.

(Intègre le profil et les actions à réaliser dans le dossier)

- J'ai mis que vous êtes disponible partiellement. C'est vrai que six mois, c'est trop court pour créer son entreprise.

- Là j'attaque ma deuxième année. Je manque de trésorerie. Ça se joue à pas grand-chose.

Commentaire de la conseillère : « Il n'a rien à faire là, je suis trop gentille. Il y a des gens qui prennent l'Assedic pour leur banque. Mais moi c'est vrai que je regarde tout à la fois, c'est quand même aussi un employeur potentiel ».

Dans les deux cas retranscrits, le suivi strict de la procédure conduirait à la sortie du parcours créateur d'entreprise, les deux demandeurs n'étant pas éligibles, l'un parce qu'il a dépassé l'échéance, l'autre parce qu'il a déjà créé sa société. Les décisions ont pourtant été différentes, ce qui met en évidence les phénomènes d'arrangements avec les règles propres aux *street level bureaucrats*, qui jouent avec leurs marges de liberté, dont le pouvoir discrétionnaire contribue à définir l'accès au service et le niveau de service rendu.

En l'espèce, les deux cas présentés concernent deux type d'entretiens spécifiques : le cas n°1 est un « SM1 », entretien d'entrée dans le suivi SMP, le second un entretien de « PPAE », premier entretien d'inscription effectué par un conseiller tournant. Le type d'entretien peut expliquer que la conseillère se montre plus accommodante dans le cas n°2 : n'ayant pas à suivre personnellement le demandeur, elle laisse au conseiller référent, lors du prochain entretien en SM1, le soin de prendre le cas échéant des mesures plus coercitives.

L'évaluation du risque financier joue également un rôle important dans l'arbitrage : dans le cas n°1, le fait de désinscrire le demandeur n'a pas d'incidence financière, alors que dans le second, le chômeur est indemnisé.

Un autre aspect de la relation concerne l'évaluation de chacune des conseillères sur la capacité des demandeurs à créer leur entreprise : les cas n°1 et n°2 divergent, ce qui met en évidence la part d'arbitrage très forte que comporte l'entretien professionnel, sur la perception par le conseiller de la réalité d'une recherche d'emploi, la capacité d'un demandeur à être plaçable ou à créer sa structure, le fait que les projets n'en soient pas aux mêmes étapes ayant dû aussi influencer l'évaluation.. La conseillère n°1 semble avoir des doutes sur la réalité du projet, tandis que la conseillère n°2, par un questionnement plus précis et plus long visant à mettre en confiance le demandeur, finit par y croire (« *C'est aussi un employeur potentiel* »). Le mode de pré-catégorisation du demandeur à partir du dossier informatique joue également un rôle prépondérant : dans le cas n°1, la conseillère avait en fait décidé de sa posture avant que l'entretien ne démarre (« *Il a échappé un peu aux mailles du filet* »).

Les manières d'entrer en relation avec les demandeurs réfèrent à des logiques d'action différenciées : plutôt administrative et technique dans le cas n°1, avec une vision dominante de l'institution, elle se situe davantage dans le registre de l'intercompréhension dans le cas n°2, ce qui correspond comme on l'a vu, aux deux versants du métier, en équilibre entre normes socio-techniques et socio-cliniques. On pourrait corréliser ces différences de posture au

fait que la conseillère n°1 dispose de moins d'expérience dans l'Agence (3 ans) que la conseillère n°2 (8 ans) : la conseillère n°1 a été recrutée dans le cadre du SMP, et a donc été davantage formée à des pratiques d'activation. Le fait d'être plus récente dans le métier peut aussi expliquer un attachement plus important aux normes, tandis que la conseillère n°2, plus expérimentée, a eu le temps de construire ses propres repères. La conseillère n°2 est également légèrement plus diplômée (licence en économie) que la conseillère n°1 (DUT de techniques de commercialisation) mais elles partagent un parcours professionnel antérieur dans le secteur commercial.

Un dernier élément de différenciation porte sur les manières dont les chômeurs co-construisent la relation avec les conseillères : dans le cas n°1, le demandeur adopte une posture qui peut apparaître défensive aux yeux de la conseillère (« *on m'a dit de rester inscrit* ») ; il met en concurrence deux administrations, puis critique ouvertement la logique bureaucratique, à ses yeux inefficace, qui contrecarre son projet (« *Je dois rentrer dans vos cases alors, c'est ça le problème ?* »). Dans le cas n°2, on note plutôt une « dimension tactique de soumission » (Dubois, 2003) : le demandeur avoue d'emblée qu'il ne cherche pas vraiment du travail en expliquant que son entreprise « *marche fort* » mais qu'il lui faut encore « *un peu de temps* » et reconnaît : « *Oui là je suis en train de biaiser le système* », qui entérine sa réussite dans son effort de personnalisation de la relation. A travers ces deux exemples, on constate que les limites de l'ordre institutionnel tiennent à la fois à des logiques professionnelles différenciées, mais aussi aux ressources mises en œuvre par les chômeurs eux-mêmes, comme on l'analysera plus précisément dans la section II.

-Gestion différenciée des « vides catégoriels » : le traitement des chômeurs âgés

Un autre exemple de ces pratiques différenciées concerne les chômeurs hors catégorie, que les conseillers peinent à faire intégrer dans les parcours ou services standardisés, et que nous avons définis dans le chapitre 5 comme des « vides catégoriels » : les chômeurs inaptes en attente d'une décision médicale, ceux qui ont déjà fait des accompagnements sans résultat, les chômeurs âgés proches de la dispense, ou encore les travailleurs à temps très partiel, qui doivent pointer lorsqu'ils travaillent moins de 78h par mois. Ces vides catégoriels, créés par les nouvelles normes de profilage, s'avèrent pesants en termes de charge mentale car ils renvoient à l'image d'une institution impuissante à prendre en charge l'ensemble des publics qui lui sont confiés. Ils pèsent également sur les statistiques d'activité des agences.

Toute la question est de savoir qu'en faire : les « stocker » de manière plus ou moins longue dans les portefeuilles de suivi mensuel, les reléguer ou les inciter à accepter des offres? Dans les deux cas analysés, qui portent sur des chômeurs âgés aux statuts toutefois très différents, les réponses divergent, mais on peut penser qu'au-delà des logiques professionnelles, c'est aussi la dimension processuelle qui est en jeu, un conseiller affichant une éthique de l'accompagnement pouvant aussi reléguer un chômeur présent depuis trop longtemps dans son portefeuille.

« Je déploie mes capacités d'écoute »

Dans cet entretien avec une bénéficiaire du RSA de 57 ans qui fait quelques remplacements par mois pour une association, la conseillère de 48 ans (7 ans d'ancienneté) choisit l'option du « stockage » en SMP, en y ajoutant un aménagement de l'organisation du suivi mensuel :

- Il y a un moment où ce sera pour vous
 - certaines sont contentes de moi. Ce n'est pas moi qui commande, pour récupérer 30 heures par mois...
 - vous faites de l'aide ménagère ?
 - oui, c'est ça
 - vous n'intervenez pas sur les soins ?
 - non, ce n'est pas moi qui change la couche
 - j'ai fait une recherche : sur X, il n'y en a pas. Avec les associations, vous ne pouvez rien faire ?
 - non, parce qu'ils ont déjà des candidats. Il faut avoir 70 heures pour être embauchée par l'association
 - Il y a des personnes qui vous apprécient, on pense à vous. Il faut être patient.
- La conseillère remplit le compte rendu : Garder contact avec les associations
- Et du côté des gens qui vous emploient, il n'y a pas de possibilité ?
 - ils ont un château, ils n'habitent pas là. Mais ils vont venir entre Noël et Nouvel an, je vais travailler 6:00 par semaine, ils auront des invités.
 - ...Remplacement associations. Continuez à effectuer vos heures, 2:00 par semaine.
 - si l'association vous appelle, vous arriverez à gérer les deux ?
 - je prendrai le plus intéressant. Elle est prévenue la dame.
 - c'est déjà bien parce qu'il y a des personnes qui ne trouvent pas du tout. La prochaine fois, je vous appellerai. Comme en ce moment je n'ai pas grand-chose à vous proposer... Il faut faire au moins 79 heures pour ne pas être convoquée.

Sur la possibilité d'envoyer la demandeuse sur des chantiers plus lointains, la conseillère souligne que « *les entreprises n'ont pas intérêt à lui faire faire beaucoup de kilomètres, parce qu'elles payent plus au-delà de 10 km* ». Elle légitime ainsi l'absence de pratiques d'activation, adaptée à la fois à la situation personnelle de la demandeuse (« *elle est âgée* ») et à son éthique professionnelle (« *C'est mieux pour tout le monde, c'est plus confortable* »).

Cette conseillère de 48 ans affiche tant dans l'entretien individuel que dans l'observation de ses rendez-vous, une posture proche de l'éthique de l'accompagnement,

probablement connectée à son ancienneté (elle est entrée à l'ANPE en 2001) et surtout à son parcours personnel : issue de la classe moyenne supérieure (père directeur dans le secteur de la construction), titulaire d'une maîtrise de droit mais s'étant réorientée par la suite vers une « activité passion » dans l'ébénisterie qu'elle a dû stopper faute de commandes, elle a été confrontée à des expériences de déclassement dans la vente, dont elle tire une plus grande empathie pour les salariés (« *Vendeuse dans ce genre d'endroit, on voit bien le côté salarié : un système assez infantilisant où l'on te surveille, on te court derrière dans les rayons pour voir si tu n'es pas en train de rien faire, des réflexions en permanence... Ca permet de mieux comprendre quand les gens viennent dire, c'est dur, on ne peut plus supporter... Je sais pourquoi ils disent ça* ») et a donc perçu son entrée à l'ANPE à la fois comme un soulagement (« *Je m'étais dit, il faut que je me trouve un travail qui m'assure une certaine sécurité et une mobilité. L'ANPE répondait en beaucoup de choses à ces critères* ») et comme une manière d'exercer un métier de conseil et de contact (« *j'aimais beaucoup tout ce qui était conseil* »).

Pour les aides à domicile « *un peu âgées* » évoluant dans un « *secteur saturé* » qu'elle a dans son portefeuille, la conseillère situe son activité dans le registre de l'aide et de l'empathie : « *Ce sont des gens, pas des numéros. Je fais du soutien, je déploie mes capacités d'écoute. Ce n'est pas un acte purement professionnel. Je les collectionne, les cas. Les personnes qui sont en ACO (profilées sur le parcours Accompagnement), je les prends en accompagnement interne plus pour les aider. Ce sont des gens qui vont mieux. Il y en a qui angoissent si on ne les appelle pas. Il y a l'angoisse du demandeur aussi. Je les appelle s'ils me baladent pas* ». L'autre solution complémentaire qu'elle a choisie est d'espacer les convocations : « *Ce n'est pas la peine de les faire venir si on n'a pas d'offres, mais il y a des actes à faire* ».

Lors de l'entretien individuel, cette conseillère a insisté sur la dimension humaniste de son travail :

« *Je considère que je ne reçois pas un demandeur d'emploi, je reçois un être humain qui n'a pas d'emploi, mais qui a sa vie autour et que la vie de temps en temps peut interférer sur des événements. Je ne suis pas laxiste, mais je vais essayer de comprendre pourquoi la personne, en face de moi, n'est pas dans « les clous » de ce que l'on demande à un demandeur d'emploi. L'autonomie, je l'entends par : l'accompagner dans sa recherche, l'alerter quand quelques fois il va un peu de travers* ».

De manière congruente avec cette posture proche d'une éthique de l'accompagnement, elle se montre critique vis-à-vis des nouvelles normes d'activation. Elle regrette le suivi rapproché du système antérieur au SMP où les convocations n'étaient pas obligatoires (« *quelqu'un qui avait de gros besoins, pouvait venir autant qu'il le voulait. Il y avait des actions de formation qu'on pouvait mettre en place en individuel. On disait aux gens qu'on*

avait vu une fois ou deux, la prochaine fois vous me demandez») et critique la notion de convocation obligatoire et de sanction pour des raisons à la fois éthiques («*La gestion de la liste, telle qu'elle est faite ici, ne me convient pas. Là où j'étais avant, on nous disait : vous êtes responsable, s'il y a un incident pouvant entraîner une radiation, on vous le soumet. On avait plus de latitude pour dire, telle personne oui, je laisse, on va aller jusqu'à la radiation, et d'autres on les rattrapait. Ici, on n'a pas la main du tout et ça, ça me gêne*») et professionnelles («*À un moment j'ai eu la sensation et je n'étais pas la seule, d'avoir des gens dans notre portefeuille pour lesquels on nous disait responsables, et rien à leur proposer*»).

« Il n'a pas eu de bol »

Un homme de 57 ans et demi, cadre bancaire

(La conseillère, consultant le dossier informatique)

-Vous avez répondu à l'offre que je vous avais transmise la dernière fois ?

-C'était négatif. J'ai refait mon CV comme on a dit (...)

-On est toujours en attente de la dispense mais c'est vrai que ça a été reporté à nouveau... Vous avez renvoyé des candidatures spontanées ?

-Vous savez, avec la crise...

-Vous avez créé votre espace emploi sur internet ? Vous savez, il est consultable par les employeurs, ça peut vous permettre d'être contacté. Je sais bien que dans 4 mois, vous ne serez plus tenu de faire des recherches, mais vous pouvez éventuellement postuler à des CDD. On va regarder les offres ... (*Consulte son ordinateur pour accéder à une autre partie du dossier*) Vous acceptez une offre jusqu'à combien de kilomètres ?

-Je ne suis pas en bonne santé, je ne peux rien vous dire... J'ai une hernie discale.

-J'ai une offre à X, chargé d'accueil et de service (...)

(L'homme, visiblement ému)

-J'ai été directeur de banque. (...) Je ne vais pas faire la caisse... Je ne vais pas m'abaisser...

-Vous les appelez, vous voyez avec eux. Quand vous êtes mal, vous devez le déclarer au 3949. Vous pouvez déclarer une indisponibilité jusqu'à 35 jours par an. Le mieux c'est de déclarer l'arrêt et à ce moment-là, vous n'êtes plus tenu de chercher un emploi, ce qui est logique.

-OK oui, là je comprends un peu mieux.

(La conseillère, lui remettant l'offre) Là, c'est l'offre que nous avons vue ensemble

-Je ne vais pas retourner là où ils m'ont licencié

-On va finaliser l'entretien. (...) Ce serait peut-être bien d'y aller aussi au forum de X. Vous pouvez toujours y aller, on ne sait jamais. (...) Je vais aussi vous expliquer dans les conclusions de l'entretien comment on fait pour créer son espace internet. Je vais le marquer dans le compte-rendu que vous avez des ennuis médicaux.

Commentaire de la conseillère après l'entretien : « Il a pas eu de bol... boum !... bon, là c'est un cas délicat, il faut y aller doucement, il faut... bon, donc c'est ce que j'ai fait, il a quand même accepté que je lui donne une offre, c'était pas gagné, bon, je sais pas s'il va y donner suite...

Ces deux interactions, correspondant à des cas de chômeurs âgés, montrent que les décisions finales peuvent diverger d'un conseiller à l'autre, avec d'un côté, une posture proche de l'éthique de l'accompagnement, et de l'autre, une posture revendiquée d'éthique du placement. La conseillère n°1, a 7 ans d'ancienneté, tandis que la conseillère n°2, recrutée il y a un an, est contractuelle. Cette différence de statut et d'ancienneté peut en grande partie expliquer une application stricte des règles par la conseillère n°2, celle-ci se sentant tenue à

une telle posture en raison de son statut précaire, ce qui démontre en creux l'importance accordée à l'application des normes d'activation dans l'évaluation des conseillers.

Titulaire d'une maîtrise de droit, issue de la classe moyenne, cette conseillère se destinait au métier d'avocat avant de bifurquer vers une société de contentieux, faute d'avoir réussi le concours d'avocat, tenté à deux reprises (« *c'était le stress qui me faisait perdre les pédales* »). Décrivant son expérience professionnelle antérieure, elle la réévalue en la comparant à son métier d'aujourd'hui : elle en souligne le caractère coercitif et mercantile pour mieux l'opposer à l'activité de conseiller à l'emploi, qu'elle analyse en terme d'aide non tournée vers l'aspect commercial (« *Je voulais vraiment avoir ce sentiment d'être utile aux gens...le contentieux c'est plutôt l'inverse* »). Toutefois, le métier de conseiller ne résulte pas d'un choix, mais d'une possibilité de contrat qui s'est présentée après quelques mois de chômage en région Paca. Elle est intéressée par l'aspect social du métier, par opposition au caractère coercitif de son emploi précédent, mais insiste sur le fait que ce n'est pas un métier social : « *on est obligé d'essayer d'aider les gens au maximum, mais pas se **complaire** dans leurs problèmes, on n'est pas là pour ça, on est là pour les aider (...) pour un retour rapide à l'emploi* ».

Dans son interaction avec ce chômeur tenu d'être inscrit encore pendant quatre mois avant sa dispense de pointage, la conseillère suit pourtant une trame classique d'entretien professionnel dit de SMP. Le point saillant du rendez-vous, d'une durée totale d'un quart d'heure, porte sur la proposition d'une offre d'emploi qui émane vraisemblablement de la banque où ce demandeur d'emploi s'est fait licencier : se produit alors la confrontation entre la conseillère, porteuse d'une logique bureaucratique, rappelant les droits et obligations des demandeurs d'emploi, et ce chômeur, ancien cadre bancaire proche de la retraite, visiblement affecté par son licenciement, amené à se justifier sur son refus de répondre à cette offre nettement en-dessous de ses prétentions, qu'il juge humiliante.

Revenant sur cet entretien, la conseillère semble remettre en cause les limites de certaines normes d'activation vis-à-vis de personnes comme lui, qui, très proches de la retraite, auraient été dispensées de recherche d'emploi si la loi n'avait pas repoussé l'âge légal de dispense (« *C'est un cas particulier, il a pas eu de bol* »). Bien que lui ayant rappelé ses obligations, elle a aussi ouvert la possibilité à une dispense du fait de ses problèmes de santé. Elle a noté son émotion (« *c'est un monsieur, je pense, qui en a gros sur la patate ...donc, bon, là c'est un cas délicat, il faut y aller doucement, il faut...bon, donc c'est ce que j'ai fait* ») et sa bonne volonté (« *il a quand même accepté que je lui donne une offre, c'était pas gagné, bon, je sais pas s'il va y donner suite* »). A travers cette interaction entre une

conseillère débutante et un chômeur âgé, on voit comment s'entremêlent des éléments biographiques (formation et emploi de type juridique) et des normes de métier, pour fonder une posture exemplaire d'un conformisme bureaucratique également lié au statut de la conseillère.

2. Des variations dans l'utilisation des technologies sociales d'adaptabilité

On note également des différences de pratiques dans la manière d'appliquer les critères de mobilité, qu'elle soit géographique ou professionnelle, qu'on peut connecter à des logiques ou registres professionnels distincts. Ainsi, le recours à la modification des critères professionnels pour mieux les adapter aux secteurs pourvoyeurs d'offres, est variable d'un conseiller à l'autre, ainsi qu'on peut le voir dans les deux cas présentés ci-dessous.

« Pourquoi vous n'y iriez pas ? »

Femme de 52 ans, inscrite comme maîtresse de maison

Commentaire du conseiller avant entretien : c'est une ancienne maîtresse de maison qui a travaillé pendant 8 ans dans une structure d'hébergement pour personnes handicapées à l'intendance. Elle n'a pas de voiture. Elle a un vieux CAP de comptabilité. Je ne peux pas vraiment la reconvertir. Elle a des droits au chômage jusqu'en 2011. Elle est inscrite depuis 2008.

9:10

-j'ai envoyé hier un CV.

-C'était un particulier ?

- je ne sais pas

- comment feriez-vous pour aller à Aix ? Le TER, cela prendra 35 à 40 minutes.

- Ce sera peut-être possible si c'est une entreprise de nettoyage.

- avant, il y avait l'accord du conseil général : le billet de TER était gratuit pendant 60 jours. Cette mesure a été momentanément suspendue. On va commencer par les offres et que vous avez vues. Il y a celle-là, assistant pour le ménage. C'est de l'entretien, du ménage.

- C'est combien d'heures ?

- 16 heures. C'est une association d'aide à domicile qui confie ses offres d'emploi. L'offre est à pourvoir pour fin janvier. Si vous êtes intéressée, je vous édite l'offre.

-oui, oui

-La 2e offre est à Aix Gardanne

- non, c'est trop loin.

- Là, c'est dans le 3e. Ménage. 12e arrondissement, c'est saint Barnabé.

- c'est combien d'heures ?

- 20h par semaine ; est-ce que vous êtes intéressée ? C'est une association d'aides à domicile à la Pomme. Ça vous intéresse un 20h par semaine ?

- je sais pas trop. Je choisirai les arrondissements qui m'intéressent le plus

- là, c'est une autre association. Ménage, repassage. Un 5h par semaine sur différents lieux de Marseille. Il faut être mobile.

- j'ai déjà envoyé un CV.

-J'ai fait le tour des offres d'emploi. Est-ce que vous êtes à l'aise avec les télécandidatures ?

- oui, oui. J'ai fait le stage au Pharo. Les annonces, il y en avait même pas sur Marseille.

- La recherche avancée, c'est plus intéressant. Vous cochez Services à la personne, vous choisissez le département, ça vous permet de brasser tous les emplois, et les métiers cousins. Après, libre à vous de réfléchir. Il y a les maisons de retraite qui utilisent les contrats aidés.

- je change de métier si je trouve rien
 - vous ne changez pas vraiment de branche. Il faudrait lister les formations, ou directement les entreprises qui formeraient.
 - Et par rapport à mon âge ?
 - l'âge n'a rien à voir. Les maisons de retraite privilégient soit les personnes comme vous mais mobiles, soit celles qui ont le diplôme BEP sanitaire et social. Des formations d'aide à domicile, il y en a. Soit vous faites une formation complète, il faut être sélectionné, ou alors vous montez un dossier VAE. La démarche demande minimum 4 mois : pour vous aider, on peut faire un accompagnement.
 - le diplôme, ce sont des questions ou il y a des rapports à faire?
 - La solution de facilité, c'est faire la formation et avoir le diplôme au bout. La VAE, il faudrait vous expliquer longuement. Aujourd'hui c'était pas prévu. On est bien dans l'objectif que vous restez dans la même famille de métier ?
 - oui oui
 - c'est pour vous donner un+, ce n'est pas une reconversion.
- Le conseiller ouvre le logiciel à rendez-vous agence
- Je n'ai pas d'atelier sur Marseille. On va se débrouiller sans. Je vais vous donner les adresses des sites. Après l'AFPA dispense des formations. Cette formation dépend de chaque région. Vous pouvez faire des démarches VAE pour obtenir le diplôme de l'instant. Si vous êtes d'accord, je téléphone et on cale un rendez-vous.
- 9:30 Le conseiller remplit le compte-rendu : vous allez voir l'association d'aides à domicile pour vous renseigner sur des formations à Marseille.

« Tu as envie de les secouer ces gens-là »

Homme de 34 ans, cherche un emploi de chauffeur livreur

Commentaire de la conseillère : Il n'habite pas le 3e. Je vais pas le garder. Il a une expérience dans la restauration : il devrait être suivi par une agence spécialisée en restauration. Ce monsieur n'a pas d'expérience en tant que chauffeur livreur. Il veut être chauffeur poids lourd. Il a un contrat d'insertion RMI. Il est suivi par la chambre de commerce et d'industrie. La conseillère conclut avant d'aller chercher le chômeur : « Il sort de mon portefeuille. »

14h40

La conseillère présente le SMP.

- j'étais dans la restauration. J'arrête tout, là.
- on va repartir sur votre profil. Vous êtes codifié sur un métier sur lequel vous n'avez pas d'expérience. Vous avez combien d'années d'expérience ?
- 15 ans
- pour quelle raison vous avez arrêté ?
- trop d'horaires. Sous-chef de cuisine, ça ne m'intéresse pas.
- êtes-vous accompagné ?
- oui, par la chambre de commerce et d'industrie.
- vous avez le RMI ; vous êtes suivi par pôle 13 ?
- Oui
- c'est pas moi qui vais faire votre suivi. Il vous faut un accompagnement spécifique. Moi, par contre, mon rôle aujourd'hui, c'est de vous parler du marché du travail. J'ai vu que votre projet était de devenir chauffeur livreur poids lourds. Vous vous êtes informé sur ces secteurs ?
- Oui
- racontez-moi : les contraintes, les aspects positifs, négatifs
- je suis tout seul : c'est le point positif. Je sais pas, j'ai envie de faire ce truc. Je suis parti avec mon collègue. Je suis parti au Portugal avec lui. J'avais 7 jours pour livrer la marchandise.
- en combien de temps vous l'avez fait ?
- en 5 jours. Ce qui énerve, c'est détacher la remorque.
- oui, il y a de la manutention
- si après la route est longue, moi j'aime la route.
- vous avez une femme, des enfants ?
- si
- et le travail à l'international ? Vous êtes prêt à partir ? La route, ça veut dire livrer des marchandises, ça veut dire le faire en temps et en heure. Malgré tout ce qui se passe, le verglas, la pluie... On fonce. Vous avez regardé les offres d'emploi ?
- le jour où j'ai le permis, je serai quelqu'un qui fait que des poids lourds
- Via le RMI, via pôle 13, vous pouvez faire une demande de prise en charge. Est-ce qu'il y a un financement qui

est mis en place ?

- oui

- vous avez la date ?

- non

- les accompagnateurs doivent valider votre projet. C'est le conseil général qui peut vous financer le permis et la FIMO. Il faut aller voir ECF pour la disponibilité de date.

- quand j'ai fini avec vous, je retourne là-haut

- qu'est-ce que vous avez ciblé en attendant ?

- chauffeur livreur

- aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup d'offres, c'est saturé.

- il y a 2 jours, je suis allé à Chronopost.

- chauffeur livreur, c'est spécifique : on est limité par rapport au temps. Il y a plus de pression du patron. Journaux, fruits et légumes, peu importe. Vous avez des problèmes de santé ?

- oui, j'ai arrêté la restauration parce que j'étais trop debout.

- parfois la posture assise ça peut-être difficile. Il faut bien réfléchir.

- Sinon, en restauration, qu'est-ce que vous me proposez ?

- je mets Marseille Bouches-du-Rhône ?

- que Marseille. Je n'ai plus de voiture.

- le souci : les entrepôts, ils ne sont pas forcément dans Marseille

La conseillère regarde les offres de chef de cuisine

- il y a une offre en restauration collective

- c'est quoi les horaires ?

- horaires variables par contre vous travaillez 1 week-end sur 2. Vous savez sans doute mieux que moi.

- il y a trop de problèmes en restauration, à chaque fois, je me bagarre.

- dans le transport, les employeurs, ce n'est pas mieux. Ils ne sont pas tous fiables. Il ne faut pas compter forcément vos heures. Regardez si vous connaissez bien le secteur puisque vous avez des contacts. Et en attendant, vous travaillez. Il y a une offre d'approvisionnement de distributeurs automatiques.

- comment je fais ? Je marque quoi dans mon CV ? Restauration ? Dans la restauration, je chipote, mais là, non

- comme vous êtes débutant, forcément, vous n'allez pas avoir trop de critères.

- là, j'aurais quoi, un numéro de téléphone ?

- je vais vous le donner

Elle rentre l'entretien dans le dossier pôle 13

- vous connaissez le nom de votre accompagnateur ?

- non, c'est un monsieur.

La conseillère rédige le compte rendu.

« Vous ne souhaitez plus exercer dans la restauration. Vous envisagez de passer la FIMO. Je vous mets en garde sur les contraintes horaires, métier, manutention. En attendant d'obtenir un financement, vous ciblez le métier de chauffeur livreur. Ne pas négliger le secteur de la restauration ».

- Un an que je touchais le RMI, fallait que je travaille, j'ai pas travaillé. Je vais monter tout de suite là

15:18

Commentaire de la conseillère: Je l'ai recodifié en pôle 13. Clairement il n'a pas travaillé sur son projet. Il n'a pas travaillé sa position par rapport aux CV. Ça fait 9 mois. Tu as envie de les secouer ces gens-là.

Les deux cas, bien que différents, notamment par rapport à l'âge et à la demande initiale des chômeurs, sont comparables du fait qu'il s'agit pour les deux conseillers de modifier les critères initiaux de recherche des demandeurs d'emploi : dans le cas n°1, amener une ancienne intendante d'hébergement social à se positionner sur un secteur proche mais déqualifié, et dans le cas n°2, inciter un ancien cuisinier trentenaire devenu Rmiste à revenir à son métier d'origine, ou du moins le sensibiliser aux difficultés d'une reconversion. Mais les méthodes utilisées s'inspirent de logiques professionnelles largement distinctes, comme diffère l'issue des deux entretiens : dans le cas n°1, le conseiller accède à la demande de la chômeuse de choisir les offres et laisse ouverte la possibilité d'une formation, tandis que dans

le cas n°2, la conseillère est davantage dans une posture de fermeture, à la fois sur la demande de formation et la demande d'inscription dans un nouveau métier du chômeur. Ces deux cas illustrent l'impact de deux logiques professionnelles sur des pratiques prenant en compte, ou non, le libre-arbitre du chômeur indemnisé.

Dans l'entretien n°1, le conseiller s'efforce à chaque étape d'obtenir l'accord de la personne (« *Si vous êtes intéressée, je vous édite l'offre*»), voire la met en garde contre des conditions difficiles (« *comment feriez-vous pour aller à Aix ?*»). Puis il argumente par le biais des techniques de recherche d'emploi sur un élargissement vers le secteur des aides à domicile (« *La recherche avancée, c'est plus intéressant. Vous cochez services à la personne, vous choisissez le département, ça vous permet de brasser tous les emplois, et les métiers cousins. Après, libre à vous de réfléchir. Il y a les maisons de retraite qui utilisent les contrats aidés* ») et il propose enfin un accompagnement pour une formation dans ce secteur.

Dans les interactions comme dans l'entretien individuel avec ce conseiller proche de la retraite, entré à l'ANPE en 1980 comme conseiller professionnel, la logique professionnelle revendiquée est donc celle de l'éthique de l'accompagnement à l'emploi. C'est d'ailleurs à cette éthique, marquée par une « vision humaniste » qu'il fait référence pour caractériser la période antérieure de sa pratique professionnelle : « *Il y a 10 ans, on avait une marge de manœuvre absolue. Le conseiller professionnel faisait de l'orientation, on me foutait une paix royale. J'utilisais ADVP²⁸³, une méthode pour aider la personne à suivre son projet. C'était une vision humaniste. Il s'agissait de défendre un peu le libre arbitre de la personne dans un monde déterminé, un espace de liberté pour diriger son destin. On travaillait sur les centres d'intérêt. On définissait des niveaux d'intérêt par rapport à cinq grandes tendances* ».

Du fait de son attachement aux normes socio-cliniques, progressivement marginalisées au sein de son institution, le conseiller jette un regard très critique sur l'organisation issue des nouvelles normes : « *Aujourd'hui, moins il y a d'emploi, plus on est directif. Les personnes doivent accepter ce qui reste. C'est un troupeau d'esclaves corvéables à merci, même si il existe un tas de subtilités pour échapper aux contraintes. Mais les résultats, il y en a, oui. Parce que les gens sont obligés d'accepter des boulots de merde. On met en avant la notion de prise d'offres en attendant. Les statistiques prennent en compte les CDD, ça donne des résultats, mais moi j'ai des doutes pour ce que ça rapporte réellement à la personne. Finalement on est des opérateurs de saisie améliorée. On travaille dans des cadres préfabriqués par la direction générale. On est jugé sur des critères qu'ils ont pondus* ». Pour

²⁸³ Activation du développement vocationnel et personnel : méthode psychologique enseignée aux conseillers professionnels à partir des années 80 (4)

autant, il ne renonce pas à cette éthique, comme le montre d'ailleurs l'observation du rendez-vous : *« Même si on a un devoir de mise en garde sur les atterrissages douloureux, la personne reste propriétaire de son parcours et de sa décision. Il ne faut jamais perdre de vue cela : quand quelqu'un a réussi, on n'y est pour pas grand-chose. Ce n'est pas nous qui avons fait des efforts »*.

L'entretien n°2 se situe d'emblée dans l'éthique du placement dans l'emploi, qui inclut des pratiques de tri assumées. Ainsi, la conseillère, au vu du dossier, a décidé que ce chômeur n'allait pas rester inscrit en SMP (*« il sort de mon portefeuille »*) du fait qu'il est déjà suivi par une structure sociale et qu'il ne présente pas les signes d'une employabilité compatible avec le « parcours actif » : on peut penser que le fait qu'il ait stoppé son travail dans un secteur en tension a aussi pesé dans ce pré jugement de la conseillère, qui a sans doute dû soupçonner un chômage volontaire de sa part.

Le début de l'entretien vise donc à confirmer ce pré jugement par un questionnement ciblé sur les raisons de l'abandon du secteur de la cuisine (*« pour quelle raison vous avez arrêté ? »*), puis à faire mine de tester les connaissances que le chômeur a acquises au cours de son accompagnement sur la reconversion qu'il envisage (*« racontez-moi : les contraintes, les aspects positifs, négatifs »*), le but étant de démontrer au chômeur, par ses propres dires, que son projet n'est pas suffisamment abouti et sa demande d'emploi non pertinente (*« Vous êtes codifié sur un métier sur lequel vous n'avez pas d'expérience »*), alors que celui-ci tente, maladroitement (*« je suis tout seul : c'est le point positif. Je sais pas, j'ai envie de faire ce truc »*) de défendre sa motivation (*« le jour où j'ai le permis, je serai quelqu'un qui fait que des poids lourds »*) en mettant en avant la petite expérience qu'il a acquise par ses propres moyens (*« Je suis parti avec mon collègue. Je suis parti au Portugal avec lui. J'avais 7 jours pour livrer la marchandise »*).

Cette argumentation laisse la conseillère dubitative, qui reste sur son pré jugement initial et fait alors une présentation mettant en avant les inconvénients du métier (*« et le travail à l'international ? Vous avez des enfants ? La route, ça veut dire livrer des marchandises en temps et en heure. Malgré tout ce qui se passe, le verglas, la pluie... On fonce »*).

L'objectif est de montrer au chômeur récalcitrant (*« Trop d'horaires », « il y a trop de problèmes en restauration, à chaque fois, je me bagarre »*) qu'il devrait revenir à son métier d'origine, inscrit dans un secteur en tension, plutôt que de chercher un emploi dans un secteur sinistré (*« chauffeur livreur, aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup d'offres, c'est saturé »*) et qui pourrait lui causer les mêmes désillusions (*« dans le transport, les employeurs, ce n'est pas mieux. Ils ne sont pas tous fiables »*). L'entretien aboutit d'ailleurs à une recherche d'offres

dans le secteur de la restauration, et la conseillère revient à cette incitation dans son compte-rendu d'entretien (« *ne pas négliger le secteur de la restauration* »).

Analysé par la conseillère comme un chômeur rmiste qui a quitté un secteur pourvoyeur d'offres pour convenance personnelle (bien qu'il mette aussi en avant des problèmes de santé) et a un projet irréaliste, celle-ci ne le juge pas suffisamment employable pour l'inscrire dans le parcours dit actif. Elle répond donc à la demande du chômeur par un double refus : refus de prise en charge d'une formation de chauffeur et refus d'inscription comme demandeur d'emploi à la recherche d'un poste de chauffeur livreur, bien que ce dernier mette en avant son souhait de retrouver un travail (« *Un an que je touchais le RMI, fallait que je travaille, j'ai pas travaillé* »). La conseillère applique donc strictement les normes d'activation : inciter à se (re)positionner sur un secteur pourvoyeur d'offres, décourager une demande de formation du fait d'un profil compatible avec un secteur en tension, confronter le chômeur au marché, i.e. l'inciter à renoncer à un projet jugé irréaliste.

La conseillère qui défend cette logique professionnelle a été recrutée il y a deux ans. Agée de 30 ans, issue d'un milieu de cadres de la fonction publique, titulaire d'un diplôme de Français Langue Etrangère qui lui a permis, en tant que formatrice FLE, de côtoyer les populations de Rmistes et de primo-arrivants lors de sa première expérience professionnelle en centre de formation, elle a rejoint l'ANPE en second choix, après avoir tenté d'être enseignante (« *j'ai tenté deux fois le CAPES, que j'ai raté* »). Lors de l'entretien individuel, ne déclarant aucune sanction sur une année et se définissant comme peu favorable à cette dimension coercitive (« *peut-être que je n'ai pas assez de recul dans mon métier, je n'ai pas une vision des gens qui peuvent être plus ou moins retors, mais peut-être qu'avec le temps ça viendra* »), elle insiste sur la dimension d'aide et de conseil à apporter au demandeur d'emploi que comporte son métier : « *pour moi, c'était essentiel de pouvoir aider ceux qui sont plus en difficulté à acquérir soit une formation soit un emploi* ». Mais elle affirme également, de façon diamétralement opposée au conseiller n°1, une dimension d'ingérence revendiquée, en conformité avec l'application des normes d'activation. Elle développe à ce propos un point de vue sur la composante conflictuelle du métier et la manière dont elle a appris à la gérer :

« On part du principe un peu psychologique que 'c'est la personne qui a elle-même la solution', alors que c'est vrai que parfois on peut tendre à ce que ça soit nous qui lui apportons la solution, et c'est pas forcément une plus-value, parce que déjà il peut mal le prendre qu'on considère qu'il doit faire ci et ça, alors que pour lui dans sa tête c'est pas ça. Alors que si on le questionne et on lui fait analyser lui-même sa situation, peut-être que là on peut avoir plus de résultats ».

On voit d'ailleurs des traces de cette compétence qu'elle a acquise dans l'interaction analysée, le questionnement psychologique étant ici instrumentalisé à des fins d'activation. On reconnaît ici une technique de gouvernementalité que Foucault définit comme l'exomologèse, procédure de l'examen des âmes et de l'aveu, « affirmation emphatique, dont l'emphase porte avant tout sur le fait que le sujet se lie lui-même à cette affirmation, et en accepte les conséquences » (Foucault, 2001, Tome IV, p.126).

Conformément à la logique professionnelle de l'aide et du conseil à laquelle elle se rattache pourtant, cette conseillère regrette d'avoir peu de marge de manœuvre pour une aide réelle des demandeurs d'emploi les plus démunis dont elle a pu évaluer les difficultés à travers son expérience antérieure de formatrice FLE (« *pour des personnes qui parlent pas bien le français, leur donner le CV, en essayant de présenter du mieux qu'on peut ce qu'ils ont fait* ») alors que les objectifs statistiques prédominent dans l'évaluation de son activité (« *il y des objectifs qui sont donnés à l'agence alors que c'est quand même soi-disant un service public, un objectif de résultat qui est quand même proche de celui du privé. Et c'est essayer de trouver des moyens plus ou moins légaux pour atteindre ces objectifs. Alors on est forcément, nous, des pions dans tout ça* »).

A travers cet entretien, on mesure la complexité d'une posture qui se veut en équilibre entre l'application de normes, en conformité avec des objectifs fixés par l'agence, normes qui induisent une ingérence revendiquée allant à l'encontre du libre-arbitre des chômeurs suivis, et la dimension d'aide à la recherche d'emploi qu'elle défend.

II. Normes d'activation vs normes professionnelles, les effets de la personnalisation

Outre des logiques professionnelles différenciées et des schémas de fonctionnement variables d'une agence à l'autre, un autre facteur explicatif des variations qu'on observe dans la mise en œuvre des technologies sociales d'adaptabilité réside dans l'écart entre les normes d'activation et ce qu'on pourrait définir comme les conventions légitimes du métier, articulées avec le dispositif même de personnalisation. L'intrication entre ces deux éléments, normes professionnelles, et dimension processuelle rendue nécessaire par la personnalisation, complexifie les tâches professionnelles en ce qu'elle met l'accent sur la compétence relationnelle des conseillers.

Cette nouvelle donne induite par la personnalisation accroît ainsi la tension entre l'évaluation managériale qui porte presque exclusivement sur des critères quantitatifs, et les éléments de

professionnalité liés à la composante relationnelle du métier mise en avant par les conseillers, rendue d'autant plus nécessaire par la fréquence mensuelle des rendez-vous, qui échappent à ces critères.

On va donc examiner dans cette section dans quelle mesure les conseillers réinscrivent les injonctions liées aux normes d'activation dans des stratégies professionnelles, et en quoi la dimension processuelle de la personnalisation fait davantage appel à une compétence relationnelle.

A/ Normes professionnelles et conventions légitimes

La comptabilisation des actes professionnels fait apparaître des omissions, des zones grises dans la mise en oeuvre des normes managériales, qui correspondent à la tension entre les normes nouvelles de l'activation, la formalisation d'actes auparavant laissés à l'appréciation des conseillers, et leur réinscription, ou leur invisibilisation, à l'intérieur des stratégies professionnelles.

Cette tension résulte de deux types de rationalisations. D'une part, la rationalité instrumentale, gestionnaire, qui caractérise historiquement l'activité des conseillers, orientée vers la volonté de légitimer la place de l'opérateur public sur le marché des offres d'emploi. Ce type de rationalisation gestionnaire s'est fortement amplifié, à partir des années 90, avec la remise en cause du rôle de l'ANPE comme opérateur central de placement et son tournant entrepreneurial. L'autre type de rationalisation, plus récente, concerne précisément les nouveaux dispositifs introduits avec l'émergence des politiques d'activation : outils et indicateurs quantitatifs spécifiques relatifs à l'emploi convenable, à la vitesse d'ajustement du profilage des chômeurs en fonction de leur probabilité de sortie du système d'indemnisation, à l'accélération de la fréquence du suivi au fur et à mesure qu'augmente la durée d'indemnisation²⁸⁴.

Dans certains cas, ces deux logiques entrent en conflit, alors qu'elles se trouvent en congruence sur certains enjeux clés des politiques d'activation. Ces situations types de conflit de normes favorisent un régime de négociation.

²⁸⁴ cf Chapitre 4

1. La négociation favorisée par la tension entre normes professionnelles et normes d'activation

Les dispositifs des normes d'activation sont censés réduire l'incertitude sur la qualité des demandeurs d'emploi et élargir les critères de l'employabilité par les conseillers prescripteurs d'offres. Mais ils sont basés sur des présupposés dont la mise en œuvre s'avère délicate : déterminer la volonté, la motivation, la capacité à retrouver un emploi, correspond à des définitions sur l'employabilité qui peuvent diverger, comme on l'a vu dans les exemples précédents, car elles mettent en jeu des prescriptions issues des théories du chômeur calculateur.

Les conventions légitimes du métier constituent des ressources tactiques et éthiques. Elles s'ajoutent à la personnalisation, qui intègre la notion de processus et favorise les variations et anticipations de jugement ; dans les deux cas, on peut observer des pratiques de détournement des outils pour satisfaire à des critères de professionnalité, qui correspondent aussi au sens du « travail bien fait ».

Tableau n°5 : Récapitulatif des conjonctions/disjonctions des pratiques observées avec les normes d'activation

Conjonction normes professionnelles/normes d'activation	Disjonction normes professionnelles / Normes d'activation
Tri des chômeurs non demandeurs employables, ou inemployables : envoi en dispositifs d'accompagnement	Non-utilisation ou utilisation minimale du profilage
Désinscription des non indemnisés	Non-utilisation ou utilisation minimale des outils d'activation (MMT, SDR)
Elargissement de l'employabilité (critère kilométrique)	Non-élargissement de l'employabilité (critère professionnel)
Remise des offres (satisfaction des statistiques)	Non-remise des offres (appariement rationnel)
	Prise en compte de la pénibilité des emplois ou de la non-fiabilité des employeurs
	Désinscription des Rmistes
	Maintien en SMP des vides catégoriels
	Débordement du social

On peut repérer des situations-types où les normes professionnelles sont en congruence avec les normes d'activation. C'est le cas des pratiques de tri des chômeurs employables récalcitrants (qui ne veulent pas élargir leurs critères, en maintenant par exemple leurs prétentions salariales) ou des chômeurs inemployables : l'envoi en accompagnement permet

de satisfaire aux indicateurs prégnants et de faire diminuer le nombre de chômeurs inscrits sur le parcours « actif », auxquels il faudrait sinon proposer des offres d'emploi ou des services. C'est également le cas de la désinscription des chômeurs non-indemnisés : cette pratique va à la fois dans le sens des normes d'activation et de la rationalisation portant sur les indicateurs usuels. Enfin, les pratiques globalement plus appliquées correspondent à l'élargissement kilométrique et à la remise des offres, comme on l'a vu dans le chapitre 7.

Mais dans plusieurs autres types de situations, les normes professionnelles entrent en contradiction avec les normes d'activation qui sont, en pratique, absorbées par ces normes professionnelles distinctes.

Le premier type d'écart concerne l'utilisation de certains dispositifs de gestion. Ainsi, dans le cadre de nos observations effectuées au moment où la fusion ANPE/Assedic se mettait en place, le profilage statistique de l'Assedic était toujours intégré dans la logiciels, mais majoritairement récusé par les conseillers rencontrés (« *C'est uniquement pour les stats. Je ne m'en préoccupe pas, de toute façon, on ne peut pas l'actualiser* » explique une conseillère) qui y voient une remise en cause de leur expertise et critiquent un outil à leurs yeux souvent inefficace :

« C'est un logiciel qui mouline un codage à partir de plein de variables, mais parfois, les agents Assedic se trompent en rentrant certaines données, puisqu'ils ne manipulent pas bien les codes ROME²⁸⁵, qui sont pour eux purement administratifs. On a relevé des erreurs comme appliquer le même code à peintre ou peintre en bâtiment. Au final, la distance à l'emploi n'est pas du tout la même et du coup le risque est faussé »

La mise en parcours est également considérée comme un instrument avant tout statistique, qui n'a pour objet que de confirmer leur diagnostic issu de l'entretien en face-à-face et qui est d'ailleurs régulièrement actualisé au gré des besoins du conseiller, ce qui fausse en partie sa vocation de diminution des délais à partir d'un parcours donné. De plus, l'outil d'activation agrégeant des données statistiques sur le marché du travail (MMT) est très peu utilisé par les conseillers, qui semblent y voir là aussi une mise en concurrence de leur expertise et mettent en avant la lourdeur de l'outil par rapport à la durée de l'entretien²⁸⁶.

De même, l'élargissement de l'employabilité par les critères de recherche professionnels est globalement moins utilisé (46 entretiens) que la remise d'offres (124 entretiens) ou la mobilité kilométrique (65 entretiens). Cette norme, centrale dans les

²⁸⁵ Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois : outil mis en place dès 1974 à l'ANPE et régulièrement mis à jour, dont se servent en permanence les conseillers comme mode de catégorisation des demandeurs d'emploi et pour caractériser les profils et compétences des demandeurs d'emploi.

²⁸⁶ De plus, l'ORE (Offre raisonnable d'emploi, cf chapitre 4), qui est officiellement entrée en vigueur depuis août 2008 et a fait l'objet d'une circulaire en novembre 2008, n'est pas appliquée en l'état, comme on l'a vu dans le précédent chapitre, mais seulement évoquée par quelques-uns, plutôt dans des cas où le conseiller a des doutes sur le caractère réel et sérieux des recherches menées.

politiques d'activation, entre en conflit avec la logique professionnelle d'un appariement rationnel, lié aux compétences que le demandeur d'emploi affirme posséder, cet appariement rationnel fonctionnant également en articulation avec la sélectivité des entreprises. On peut placer dans cette même perspective les pratiques variables de remises des offres et les sélections que le conseiller opère, entre les offres présentes dans la base de données et les offres transmises.

A l'instar des nomenclatures socio-professionnelles, les outils d'activation (champs obligatoires de saisie des données : type de contrat, kilomètres, salaire, domaine professionnel, logiciels dédiés) peuvent être assimilés à des dispositifs visant à réduire les incertitudes sur la propriété et la valeur de ce qui est échangé. Mais ces dispositifs peuvent dans certains cas accroître l'incertitude sur la qualité des offres et des demandes car tournés vers un appariement mécanique fondé sur le retour rapide à l'emploi.

Face aux ces insuffisances, l'opération de qualification et d'évaluation prend donc également appui sur d'autres types de conventions légitimes (Bureau, Marchal, 2009) issues de normes professionnelles telles que l'appariement rationnel, la conscience de compétences imprévisibles et déformables suivant les contextes, ou les relations de proximité avec les employeurs ou les candidats.

« Des métiers pas faciles »

Un autre facteur de cet écart, qu'on peut aussi relier à des logiques professionnelles distinctes des normes d'activation, est la conscience qu'ont la plupart des conseillers, y compris ceux qu'on peut situer du côté de l'éthique du placement, des conditions de pénibilité de certains métiers à bas salaires. Ainsi en témoigne une conseillère qui adopte par ailleurs un registre plutôt légaliste en situation, à propos des offres d'aides à domicile :

« Aide à domicile, ce n'est pas un métier facile. Il faut de la force physique, faut avoir envie. Pour les bas niveaux de qualification, ça peut. Tu te déplaces pour 8,71 euros de l'heure, comme tu n'as pas de diplôme. En plus ce sont des offres où on leur demande d'avoir une voiture. Ils sont au RMI. C'est la moitié des offres qu'on a dans notre équipe. Pour les femmes de ménage, c'est le problème des chantiers éloignés. C'est un de leurs dilemmes. **On est à la fois obligé de leur dire que c'est simple** mais tu sais que ce n'est pas simple. Tu entends ces freins ».

On trouve d'autres traces de la pénibilité des métiers en tension dans des commentaires de conseillers hors rendez-vous :

Moi j'ai beaucoup de demandes d'aides soignantes et d'infirmières mais je n'en ai pas beaucoup qui sont capables de travailler... Donc il y a une disjonction assez importante... On te dit qu'il ne faut pas le dire... Mais tu le vis, quoi ! (Conseillère, 40 ans, 9 ans d'ancienneté)

La blanchisserie, en hôtellerie, c'est un boulot dur, ce sont des conditions extrêmes, l'été près des fourneaux (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Un autre exemple de cette reconnaissance à demi-mot à propos de la question de la mobilité géographique est donné par deux conseillères partageant un registre légaliste:

« Le gros problème, c'est la mobilité : on a beaucoup de jeunes qui n'ont pas le permis, le permis est cher. Pour les formations, il y a des coûts de transport non pris en charge. Pour les gens sans permis, le bus, c'est 1h30, 10 € l'aller pour aller à X. C'est un coût important. **On leur dit : il y a du travail, faut que tu te bouges.** On changera pas le marché, mais on peut comprendre aussi certaines situations ».

J'ai un demandeur d'emploi qui habite à X. Il est travailleur saisonnier. Il a accepté un boulot à 50 km aller : il a tenu une journée.

Parmi les autres pratiques s'éloignant des normes dominantes, figurent également, comme on l'a vu dans les chapitres 6 et 7, le refus d'inscription (appelé aussi désinscription par les conseillers) des Rmistes, qui va à l'encontre des normes d'activation mais répond à des préoccupations d'ordre professionnel : sorte de compromis pour éviter l'envoi en accompagnement et ne pas alourdir les statistiques des chômeurs qui pourraient rester inscrits durablement sur des parcours dits « actifs ».

Le débordement du social

Enfin, certaines pratiques, non prescrites, sont directement connectées à des logiques professionnelles : il s'agit des recherches d'informations diverses sur lesquelles s'engagent les conseillers (14 conseillers y ont recours), la saisie d'entretiens en l'absence du chômeur pour lui éviter l'envoi d'un avertissement avant radiation (8 conseillers) ou d'autres actions non prescrites, qui comportent souvent une dimension sociale. C'est ce qu'on a appelé dans le chapitre 5 le débordement du social, qui correspond au fait que les conseillers se doivent d'incarner le retour à l'emploi face à des populations majoritairement paupérisées et marginalisées, mais qu'ils doivent tout autant prendre en compte, au quotidien, les problèmes sociaux auxquels sont confrontés ces populations, dans la recherche constante d'un équilibre professionnel entre sphère économique et sphère sociale.

C'est le cas de l'interaction suivante, au cours de laquelle la conseillère va se substituer à l'assistante sociale pour régler un problème de paiement indu généré par l'assurance chômage :

Femme née en 1966, aide de cuisine

- j'ai regardé votre dossier. Vous avez des problèmes de santé ?
- je suis asthmatique
- vous cherchez sur quel métier?
- aide de cuisine. J'ai toujours travaillé, j'ai jamais touché le RMI. J'ai envie d'un travail qui me convient, en forme.
- Il y a des organismes spécialisés pour retrouver un travail de manière à ne pas avoir de problèmes ; est-ce que vous êtes déjà suivie par Cap emploi ?
- là, j'étais malade, je n'ai pas pu finir.
- vous savez utiliser internet?
- non. Je sais même pas lire, je crois, même pas écrire.
- compte tenu de vos problèmes de santé, il faudrait envisager un nouveau projet professionnel. Dès que j'ai une date, je vous enverrai la convocation, d'accord ? Par contre, vous allez chercher dans aide de cuisine. Quand vous voyez le patron, vous lui expliquez. Pas de nettoyage, pas toucher la vaisselle. D'accord ? Ca, vous lui expliquez. La conseillère fait une recherche d'offres par SDR et passe en revue les offres : aide de cuisine, plongeur.
- je n'ai pas les moyens d'acheter un ticket tous les jours. Je ne touche pas le RMI. L'assistante sociale m'a dit qu'elle ne peut pas m'aider.

La demandeuse d'emploi se met à pleurer

- le mois passé, j'ai touché 413 €, ils m'ont repris l'argent.
- J'ai une offre d'aide de cuisine : mettre la table, réchauffer les plats. C'est bon ?
- oui. Le bus, je peux.

La conseillère ouvre le logiciel RDVA pour l'inscription à l'atelier CV

- il m'a dit que j'ai trop perçu, qu'il me prend tous les mois 180 €.
- ils vous ont tout récupéré d'un coup ?
- oui, je n'ai plus le téléphone, je n'ai plus les moyens. Je ne peux pas vivre avec 103 € tous les mois.
- vous avez vu avec le RMI, pour compléter ?
- ils m'ont dit 'je peux pas compléter'
- on va leur prouver que non, vous ne touchez pas suffisamment
- ils m'ont dit de téléphoner, je n'ai même pas un centime, je ne peux pas téléphoner. J'ai des enfants à nourrir, le loyer...
- normalement, je ne dois pas le faire, téléphoner à votre place. (Elle regarde le dossier) Là, ils disent qu'ils vous ont donné 500 €.
- ils me donnent, mais ils récupèrent.

La conseillère téléphone : J'ai besoin d'un renseignement pour un demandeur d'emploi qui n'a pas les moyens de vous téléphoner. Elle a 2 prélèvements de trop-perçu cumulés, il lui reste 100 €. Elle ne peut pas demander d'aide aux services sociaux, puisqu'il apparaît 500 €. Ça fait beaucoup comme montant récupéré, pour qu'il lui reste de quoi manger. Elle s'était rendue sur place pour négocier : à sa surprise, elle a été prélevée d'un coup. Elle ne sait pas lire ni écrire, elle doit avoir du mal avec les papiers.

- je comprends pas pourquoi
- vous n'avez pas déclaré quand vous travailliez. Vous avez touché les sous. Mais je vous tiens au courant. Allez à l'assistante sociale avec ce papier. Là, c'est à mon nom (Conseillère, 40 ans, 3 ans d'ancienneté)

Commentaire de la conseillère sur l'entretien : Normalement, je n'avais pas le droit d'appeler. On laisse un minimum de 400 € pour le commun des mortels, elle, elle n'a que 100 €, ce n'est pas juste. Il y a pas mal de gens dans ces cas-là. Ici, on a beaucoup de Rome de proximité²⁸⁷, des femmes de ménage. Ils lui ont prélevé plus car elle arrive en fin de droits. Je vais contacter l'assistante sociale. C'est pas juste car c'est quelqu'un qui a toujours essayé de s'en sortir dans les règles, mais elle ne sait pas pointer.

La conseillère précise bien qu'elle n'a pas le droit de régler un problème du ressort d'une assistante sociale, puisqu'elle doit se cantonner à la sphère de la recherche d'emploi. Mais touchée par la détresse de cette chômeuse, elle accepte de déroger à la règle pour satisfaire à un critère éthique : celui de l'aide, qui fait aussi partie de la culture professionnelle des

²⁸⁷ Répertoire opérationnel des métiers et emplois/ Demandeurs d'emploi trop peu qualifiés ne relevant pas d'un domaine professionnel spécifique, suivis à ce titre par leur agence de proximité

conseillers. On peut aussi noter la présence d'une catégorisation morale : le fait que la chômeuse en détresse est jugée méritante (« *C'est pas juste car c'est quelqu'un qui a toujours essayé de s'en sortir dans les règles* »). Entre alors en jeu un critère de justice qui d'une certaine façon permet à la conseillère de rattacher son action aux normes dominantes de sa sphère professionnelle.

L'ensemble de ces types de pratiques ainsi répertoriées se rattache à une réinscription des injonctions managériales dans des stratégies professionnelles, à l'instar de ce qu'observait Zauberman (1998) sur les pratiques de contraventions des gendarmes, qui anticipent sur le devenir de leurs décisions par la hiérarchie et tentent de construire une identité de gendarme juste. La formalisation de certains actes professionnels, devenus obligatoires avec les normes d'activation, accroît la tension avec les logiques professionnelles et favorise de ce fait un régime de négociation.

Au total, l'examen de ces différents types de pratiques montre qu'une partie des normes d'activation est effectivement absorbée, détournée, par des normes professionnelles de natures diverses : soit en lien avec la rationalisation gestionnaire dont on a développé les différents aspects dans le chapitre 4, soit en lien avec la culture professionnelle des conseillers, i.e. les valeurs (hiérarchie des tâches, position d'équidistance entre sphère économique et sociale, rapport au tri et à la directivité) et conventions légitimes du métier.

2. Les « préconisations simples »

Tableau n°6 : Récapitulatif des compte rendus d'entretiens

Résultats des entretiens		N=conseillers	N=Items	Total : 100%
Préconisation simple		29	69	34,5%
Répondre aux offres sélectionnées	Répondre aux offres	36	66	33%
Envoi vers autre entité	Envoi en accompagnement	12	21	15%
	Envoi vers autre agence	4	5	
	Envoi vers mission locale	4	4	
Annonces initiative DE	Annonce DE formation	2	2	
	Annonce DE emploi	11	13	9%
	Annonce DE entretien	2	3	
Mise en attente		9	9	4,5%
Cessation d'inscription	Cessation d'inscription	6	8	4%

Un autre indice cette tension entre normes professionnelles et normes d'activation réside dans la proportion majoritaire (34,5%), dans les compte-rendus écrits d'entretien que les conseillers remettent aux chômeurs, de ce que nous avons appelé les *préconisations simples* (cf *tableau n°6*), c'est-à-dire des constats de situations ou d'actions que s'appêtent à mener les demandeurs d'emploi, des mises en suspension de la recherche d'emploi ou encore des préconisations pour des entretiens ultérieurs qui n'ont pas de valeur coercitive²⁸⁸.

Ces résultats montrent que dans nombre d'entretiens réalisés, soit parce qu'il n'y a pas d'offres disponibles, soit parce que le profil du demandeur d'emploi déterminé par le conseiller ne correspond pas aux offres existantes, les conseillers se bornent à établir des constats de sorties de liste ou de mise en attente des cas qu'ils suivent. Le corollaire de ce constat est l'importance des situations sur lesquelles les conseillers ont finalement peu de prise²⁸⁹. L'éventail des services pouvant être proposés aux demandeurs d'emploi (ateliers de technique de recherche d'emploi, ateliers de simulation d'entretiens d'embauche, validation des acquis de l'expérience, accompagnement à la création d'entreprise, formation en vue d'une réorientation, bilans de compétences) est en fait destiné à un profil médian de chômeur, relativement qualifié et autonome et n'ayant pas de « problématiques bloquantes ²⁹⁰».

L'importance de ces préconisations simples signale également la présence d'arrangements tacites, d'ajustements informels entre les propos tenus lors de l'entretien et les conclusions effectivement consignées, point que nous développerons dans la partie suivante. Ils révèlent l'ambivalence des pratiques, éclairant la part de compromis qui travaille l'interaction, et mettent en évidence une complexité des postures des conseillers qui respectent formellement les normes prescrites, tout en exerçant leurs marges de manœuvre dans l'espace oral et confidentiel du face-à-face. Ce jeu entre ce qui est consigné et ce qui est verbal s'apparente aux pratiques d'effacement décrites par Weller (2006, 2011) : à la fois parce qu'il s'intègre dans des techniques industrielles de production de masse et des outils porteurs de prescriptions, mais aussi parce que ce travail de qualification, peu visible sauf lors des pré jugements, est d'une certaine façon effacé par la rationalisation et la doctrine de

²⁸⁸ Exemple : « *continuez à candidater sur tel secteur* ». Au quatrième rang derrière les préconisations simples, la remise des offres, et l'envoi vers d'autres entités, figurent les annonces à l'initiative des demandeurs d'emploi permettant leur sortie de liste (annonces d'entrée en formation, annonce d'un emploi ou d'un entretien d'embauche) qui représentent 9% des comptes-rendus, suivis des messages de mise en attente (attente d'une formation ou de la reconnaissance d'un statut handicapé : 4,5%), puis des cessations d'inscription (4%).

²⁸⁹ D'autant que, comme on l'a constaté dans l'analyse des caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs suivis, une bonne partie d'entre eux est peu qualifiée et peu diplômée (cf introduction méthodologique)

²⁹⁰ Expression du jargon professionnel qui désigne les problèmes considérés comme périphériques à l'emploi : problème de mobilité, de logement, de dette, de garde d'enfant, trouble physique ou psychique

l'activation, les dispositifs d'activation devant censément supprimer les zones d'incertitude de l'appariement.

Enfin, ces *préconisations simples* sont aussi la conséquence du maintien en Suivi Mensuel de chômeurs qui ne relèvent pas en pratique du « parcours actif » : dès lors, ne pouvant leur remettre d'offres d'emploi, les conseillers se bornent à consigner des préconisations générales dans les compte rendus des entretiens avec ces chômeurs.

C'est le cas des vides catégoriels, mais aussi d'une proportion non négligeable de chômeurs suivis possédant des trajectoires spécifiques, qui les rendent d'autant moins employables qu'ils évoluent sur un marché devenu très sélectif du fait de la pénurie des offres. Ils constituent à ce titre des « clients captifs » à l'intérieur du SMP. Il s'agit notamment des secrétaires non spécialisées qui ont dépassé la cinquantaine, ou qui sont peu au fait des nouvelles technologies, des ouvrières ou techniciens qui ont acquis leur expérience dans une seule entreprise, ou des « cadres-maison » issus du rang qui n'ont pas un niveau de qualification correspondant aux postes qu'ils ont occupés.

Parmi ces « clients captifs » du parcours dit « actif » du suivi mensuel, figurent enfin des cadres ou techniciens qui suite à des événements familiaux (divorce, dette) ou professionnels (harcèlement moral) ont connu des épisodes dépressifs mais ne sont pas pour autant reconnus inaptes :

- J'ai toujours travaillé dans le secteur de la logistique. C'était un truc familial. J'ai été muté dans une société du groupe. Ils m'ont mis sur un poste de cariste. J'ai tenu 3 mois. Je devais travailler de 22:30 jusqu'à 3 ou 4:00 du matin. Je n'avais pas accès au bureau. Sur 25, il n'en restait plus que 7. Après, je me suis mis en maladie. Au bout de 3 ans, j'étais en dépression (Cadre de 46 ans)

- J'étais en dépression, c'est ma femme qui m'a pris 80 bâtons (Electronicien de 37 ans)

B/ La dimension processuelle de la personnalisation et la compétence relationnelle

Dans la partie précédente, à partir d'une analyse fine des situations de travail, on a dégagé des formes professionnelles d'« appuis conventionnels », i.e. « des ressources qui permettent d'élaborer une communauté, même minimale, de perspectives pour coordonner des actions » (Dodier, 1994), appuis témoignant d'une « orientation commune », distincts, voire contradictoires, avec les normes managériales du moment. On a aussi souligné, à propos du poids des *préconisations simples*, que celles-ci correspondaient à différents types de compromis, liés aux limites de l'action professionnelle des conseillers, mais aussi à des logiques professionnelles, comme en attestent la présence de chômeurs ne relevant pas du suivi mensuel personnalisé car non actifs.

Un autre dimension du travail des conseillers permet d'aller plus loin dans une approche pragmatique de l'analyse des pratiques professionnelles : il s'agit de la dimension processuelle induite par la personnalisation, i.e. le fait qu'un suivi est assuré par un conseiller référent. La pragmatique sociologique vise en effet à mettre en évidence « les opérations cognitives et morales de traitement de l'environnement » (qualification, identification, jugements, traitement de l'incertitude, composition avec les contingences du moment) et les procédés de coordination avec autrui (Dodier, 1993).

La complexité de l'intrication des logiques professionnelles, des effets de la double rationalisation (gestionnaire et d'activation) à travers l'utilisation différenciée des outils, des qualifications morales, éthiques, mais aussi des compromis produits par la personnalisation, conduisent à s'appuyer sur les principes de cette pragmatique sociologique, « orientée vers l'observation des formes d'ajustement des personnes entre elles ou avec leur environnement dans des actions concrètes » (Dodier, 1993, p.65) qui s'éloigne tout autant du primat épistémologique du calcul rationnel de l'acteur, que du schéma déterministe des structures profondes.

1. Des écarts entre discours et pratiques

Un point de départ pour prendre au sérieux cette intrication de la dimension processuelle et personnelle influant sur les jugements des conseillers en situation, est d'examiner les éventuels décalages entre les pratiques et les discours de conseillers que nous avons à la fois interrogés et observés lors de leurs rendez-vous avec les chômeurs de leurs portefeuilles. Nous suivons en cela l'approche définie par Weller (2006) consistant à « ne pas dissocier ce qui est dit de ce qui est concrètement accompli » pour pouvoir comprendre le travail ordinaire des *petits bureaucrates*.

Tableau n°7 : Rapport entre registre dominant et nombre de sanctions déclarées

N : conseillers	Nombre de sanctions déclarées				
	0 à 2	3 à 6	8 à 12	14 à 16	Total
Administratif		1			1
Expertise		1	1		2
Légaliste		1	3	1	5
Légaliste-négociateur		1			1
Négociateur	4	1	3	2	10
Négociateur-administratif		1			1

Proximité	3	3			6
Proximité-Expertise	1				1
Technique-Proximité	1				1
Total Conseillers	9	9	7	3	28

Le tableau ci-dessus, qui fait le rapport entre le nombre de sanctions déclarées par les conseillers lors de nos entretiens, et le registre dominant que ceux-ci adoptent lors de leurs interactions avec les chômeurs, est l'indice de certaines distorsions entre discours et pratiques. Si les résultats sont relativement congruents – les conseillers déclarant de 0 à 2 sanctions sur une année adoptent plutôt en situation un registre de négociation ou de proximité, et le registre légaliste est davantage présent chez les conseillers qui déclarent de 8 à 12 sanctions - on note tout de même un décalage. Ainsi, le registre légaliste est adopté par un conseiller déclarant 3 à 6 sanctions, tandis que 5 conseillers (sur 28) qui déclarent 8 à 16 sanctions utilisent en interaction le registre de la négociation de manière majoritaire dans leurs interactions. Même si on ne peut pas inférer directement la sanction au registre utilisé lors des rendez-vous, ce point révélant un relatif écart mérite d'être interrogé. Il montre qu'un même conseiller peut avoir un discours relevant de l'éthique de l'accompagnement et mobiliser en situation des actions proches d'une éthique du placement, et inversement.

Ce résultat amène à prendre en compte la dimension à la fois processuelle et personnelle du suivi des chômeurs.

Il est en effet nécessaire de rechercher, au-delà des apparentes distorsions entre discours et pratiques, la cohérence interne, la « sagesse pratique » de l'acteur, en mettant à jour non des contradictions, mais des modes d'ajustement des agents administratifs qui donnent sens et corps à leur décision et transcrivent les situations singulières dans les dispositifs administratifs (Weller, 1994). Est ainsi appréhendée la capacité concrète du professionnel à unifier la réalité et à transformer la scène en accord.

2. Exploration biographique et dispositifs de confiance

La connaissance précise de la biographie des chômeurs suivis peut servir d'appui à la construction d'un régime relationnel de compromis. Le fait de revoir plusieurs fois la même personne permet au conseiller de faire évoluer son « diagnostic », croiser la situation du marché avec la flexibilité, l'aptitude du chômeur.

A l'instar des médiateurs de justice (Milburn, 2002), les conseillers qui sollicitent une présentation de soi des chômeurs relevant de leurs portefeuilles visent donc également à établir une relation de confiance, et ainsi trouver l'origine d'un problème ; dans certains cas, cette relation s'obtient au prix d'une phase conflictuelle, comme le relate cette conseillère : « *Là où ça marche, c'est quand je m'énerve. Ils réagissent, ils me disent ce qui coince, et me disent pourquoi ils ne peuvent pas prendre l'offre* » (Conseillère, 34 ans, 5 ans d'ancienneté).

La connaissance de détails biographiques permet de surseoir à certaines décisions, comme l'envoi vers des structures sociales, et de garder certains chômeurs en parcours actif. Elle permet également de moduler le recours aux technologies sociales d'adaptabilité, comme l'illustre le commentaire d'une conseillère à propos d'un ancien commercial dépressif âgé de 52 ans qu'elle suit depuis plusieurs mois :

« C'est un ancien commercial de la fonction publique. Il avait un problème de permis. Il a fait une dépression. Il a dû repasser le permis, car il y a eu une nouvelle loi entre-temps. Moi, je ne me voyais pas lui dire : il faut rechercher du travail, prendre un vélo. Un commercial sans voiture... C'était un homme à terre. Moi, j'estime aussi que c'est mon rôle. Il va mieux aujourd'hui ».

Cette dimension personnalisée du travail et l'acceptation de certaines contraintes de la personne suivie explique également la sélection qu'opère le conseiller sur les offres d'emploi qu'il passe en revue lors du rendez-vous.

Ces types d'arrangements apparaissent comme des dispositifs de confiance au sens où les décrit Karpik (1989, 1996), i.e. des dispositifs de jugement destinés à pallier aux incertitudes sur la qualité et à établir une confiance permettant de combler une asymétrie structurelle, telle que l'auteur les observe entre les avocats et leurs clients. En l'occurrence, cette asymétrie fonctionne dans les deux sens pour la relation chômeur/conseiller : si le sort du chômeur dépend du jugement du conseiller, le conseiller doit au moins en partie se fier aux déclarations du chômeur sur sa qualité de demandeur d'emploi, et doit donc aussi, pour établir une relation de confiance, euphémiser le caractère coercitif et asymétrique de la relation. Cette ressource s'avère d'autant plus décisive que la confiance tacite, fondée sur les conventions sociales, apparaît plus stable que la confiance organisationnelle, basée sur des règles explicites (Reynaud, 1998).

Les dispositifs de confiance peuvent également servir d'appui aux conseillers pour contredire les normes d'un retour rapide à l'emploi.

C'est le cas de l'interaction suivante, où la conseillère incite fortement une jeune demandeuse d'emploi de 25 ans à suivre une formation :

- Il faut aller au bout de votre projet d'aide soignante : vous avez perdu du temps, pardonnez-moi.
- je ne vais pas pouvoir, j'ai des problèmes financiers
- On a des places en formation financées par la région

- pendant 6 mois, je vis de quoi ? J'ai très peu d'allocation ASSEDIC.
 - essayez au moins de le passer
 - 80 euros si j'échoue, c'est pas évident.
 - vous vous donnez les moyens d'aller au bout.
 - avec une rémunération à 600 € par mois, je ne pourrai pas faire. J'ai des problèmes de dette.
 - vous connaissez mieux que moi les tenants et les aboutissants, en termes de contrat
 - financièrement, c'est mieux pour moi de faire la préparation de commandes
 - Alors on regarde les offres sur les bases ?
 - Je peux y travailler à tout moment. On me l'a proposé. Mais comme j'avais un souci au dos, j'ai hésité. Mais je vais avoir une rémunération plus importante. Il y a un bon salaire selon les périodes.
- Commentaire de la mère : elle fera sur quelques mois. En mars, tu vas essayer de passer le concours, tu verras bien.
- je ne veux pas aller sur ce terrain. En 1e, il faut passer votre concours. En 2e, si vous êtes admise on va faire le nécessaire pour avoir une place en région. Il faut être bien placé. 25 ans, c'est encore un public cible. Je ne veux plus entendre parler de vous sur la liste des demandeurs d'emploi. À partir du moment où vous vous engagez, il faudrait bosser d'arrache-pied.
 - il y a beaucoup d'obstacles pour moi pour aller à cette formation
 - l'année prochaine, vous aurez 26 ans. Vous ne serez plus public prioritaire.
 - je sais
 - je vais me remettre votre CV en tête. Je vais quand même vous positionner sur X, même s'il faut une expérience de plus d'un an. Le 15 janvier, il y a une session de recrutement. C'est moi qui suis l'entreprise. En amont, on sélectionne sur les CV. A priori, votre profil ne correspond pas franchement. Mais votre atout, c'est le port de charges, le rendement, la productivité.
- La conseillère rédige le compte-rendu dans le dossier : Objectif : évaluer les pistes professionnelles
Concours AMP difficile, formation très chère. Vos difficultés financières ne le permettent pas. Cependant (je marque bien ça) vous allez contacter l'école et retirer un dossier. Dans l'attente, remplacement dans les bases logistiques. (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

On voit, avec cette interaction, la force d'une relation entretenue au fil des rendez-vous entre cette conseillère et cette jeune chômeuse, et le désaccord entre la mère de la jeune fille, présente lors de l'entretien, et la conseillère. L'incitation à effectuer une formation d'aide-soignante au lieu de la positionner sur des emplois déqualifiés est rendue possible par le caractère méritant de la jeune femme (« *vos atouts, c'est le port de charges, le rendement, la productivité* ») et l'aide apportée par ses difficultés financières (problème de dettes). A plusieurs reprises, la conseillère montre les signes de cette relation de confiance : engagement personnel sur une offre (« *Je vais quand même vous positionner sur X, même s'il faut une expérience de plus d'un an* »), engagement sur un financement de formation (« *si vous êtes admise on va faire le nécessaire pour avoir une place en région* »).

Cette interaction est l'illustration du *modèle du double corps* des agents administratifs, qui définit la capacité des agents à « alterner entre le registre officiel de la règle et de la fonction institutionnelle, et celui de l'engagement personnel » (Dubois, 2012).

Cette compétence relationnelle est à même de fonder un « charisme bureaucratique » (Dubois, *ibid.*). De fait, la relation de confiance qui s'établit à partir de la compétence relationnelle des conseillers mobilise, comme le souligne Milburn (2002) à propos des médiateurs de justice, une autorité morale autant qu'experte, ce qui est le cas de cette conseillère dans l'interaction analysée.

3. S'inscrire dans une « temporalité juste » : les effets d'une appréhension en termes de « carrière »

L'investigation biographique est reliée, dans nombre de cas, à la notion de *carrière* du chômeur dans l'institution. Le dispositif de confiance est alors assorti de la volonté de s'inscrire dans une temporalité juste, tenant compte à la fois des souhaits du chômeur et de l'évaluation temporelle d'une sortie du chômage à partir de ses capacités. On note ainsi, à partir de l'exploration biographique basée sur la construction d'une relation de confiance au fil des rendez-vous, des accords entre conseillers et chômeurs, sorte de deals officieux pour lesquels le conseiller s'engage sur une entrée en formation moyennant l'acceptation transitoire de certaines offres par le chômeur :

Contrat de remplacement au poste d'aide médico-psychologique. Renouvellement jusqu'à l'été. En parallèle, vous souhaitez vous former. Je vous remets les coordonnées de l'organisme. Vous renseigner pour le financement région. Projet que je valide (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Vous avez rencontré le formateur. Il a validé votre projet de formation et votre motivation. Prochaines formations en octobre 2009. Me recontacter si vous n'arrivez à le joindre. Recherche CDD en rénovation en attendant (Conseillère, 30 ans, 3 ans d'ancienneté)

Ces extraits des compte rendus rédigés lors du rendez-vous expriment la formalisation d'un accord durant l'entretien, et dans les deux cas, il s'agit de chômeurs que les conseillères suivent depuis plusieurs mois.

L'arrangement est fondé sur la notion de disponibilité non immédiate de chômeurs qui ont généralement une carrière moyenne dans l'institution, et connecté à la confiance que le conseiller a dans les déclarations du chômeur, la perception de sa motivation, ainsi que le commente une conseillère à propos d'une secrétaire de 53 ans qu'elle suit depuis 4 mois : *« Elle est inscrite en secrétariat, elle ne peut pas conduire, petite mobilité, à temps partiel, l'entreprise est susceptible de la reprendre ».*

Cependant, quel que soit le registre dominant employé par le conseiller lors de ses rendez-vous, la notion de carrière joue dans un sens inverse : on constate une réduction de la liberté de choix des individus à mesure que s'allonge la durée de leurs parcours dans l'institution.

C'est ce que montre l'échange suivant entre une conseillère et un bénéficiaire de l'allocation spécifique de solidarité qui dit attendre une place de chauffeur-livreur :

-Ca fait quand même un an, depuis septembre 2007. Avec plus de 12 mois d'inscription, vous devrez accepter toute offre d'emploi égale à ce que vous percevez à l'allocation spécifique de solidarité. Je vous le dis parce qu'on a eu les consignes. On risque de mettre plus de pression sur votre recherche. Je ne crois pas que je sois une

mauvaise fille. Vous ne pouvez plus refuser grand-chose.

-Si c'est un contrat de 3 mois minimum, ça va...

-J'entends, je comprends. Si on vous dit : d'accord, tu veux pas, mais plus d'allocations, qu'allez-vous faire ? Aujourd'hui, ça va être ça (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté)

Cette dimension processuelle est d'ailleurs utilisée pour légitimer certaines décisions, comme ce qu'on a appelé dans le chapitre 6 la relégation-sanction, i.e. l'envoi en accompagnement des chômeurs jugés récalcitrants à modifier leurs critères de recherche. Pour l'une des conseillères qui le pratique (« *je vous l'avais dit, en fonction des démarches, j'allais vous inscrire sur la prestation d'aide à la recherche d'emploi, je vous l'avais notifié*»), on peut remarquer que le déclenchement de l'envoi en accompagnement est activé à 12 mois d'inscription, soit un délai plus long que ce qui est prévu par les normes managériales, plutôt de l'ordre de 6 mois.

Enfin, la dimension processuelle peut aussi servir, comme on l'a vu dans le chapitre 7, de ressource dans le cas du contrôle de la recherche d'emploi. Elle s'inscrit alors dans la recherche d'un faisceau d'éléments prouvant l'absence de recherche d'emploi et légitimant la sanction, comme le montre l'interaction suivante :

Femme née en 1967, vient avec ses 2 enfants

Commentaire de la conseillère : c'est une femme qui bouge beaucoup, 5 ans qu'elle n'est pas en emploi. Elle est en ASS.

-J'ai eu ma formation complète en 2003 mais jamais eu l'opportunité de trouver. Je suis tombée enceinte, je ne pouvais pas travailler à temps plein. J'ai fait plein de petits boulots qui se sont enchaînés. Le test ADECCO a montré de fortes lacunes en fiscalité, je n'ai pas confiance sur le poste d'aide comptable. J'aimerais retourner à l'AFPA sur le module fiscalité. Mais est-ce qu'avec la crise, ils ne demandent pas beaucoup d'années d'expérience ?

- avec 2 ans d'expérience, c'est possible. J'ai une offre d'opératrice de saisie

La conseillère rédige le compte rendu : a fait une formation de comptabilité mais n'a pas pratiqué.

Objectif action : candidater sur une offre d'emploi. Vous avez besoin de perfectionnement sur le module fiscalité. Je vous oriente sur l'AFPA. Vous avez rendez-vous. Postuler sur l'offre d'agent de saisie. Vous êtes éligible au contrat d'avenir.

Commentaire de la conseillère : on la soupçonne fortement de ne pas vraiment chercher. On l'a mise sur les ateliers internes, et en fait on s'est rendu compte qu'elle venait en traînant les pieds. Et surtout, plusieurs employeurs nous ont fait le retour qu'ils n'avaient pas reçu son CV. Donc là, je mets en place des moyens de la coincer : je l'envoie sur l'AFPA où elle va avoir un test psychotechnique qui va peut-être amener de l'eau à mon moulin. C'est le genre de personne avec qui l'explication franche ne suffit pas : elle va toujours ruser. Donc là, j'accumule les éléments pour la mettre face au problème (Conseillère, 39 ans, 2 ans d'ancienneté)

Cette interaction répond à la catégorisation identifiée dans le chapitre 7, celle du chômeur à surveiller, à la différence près que cette chômeuse ne semble pas être soupçonnée de travail clandestin. La notion de mérite seul, et non de fraude, est donc mobilisée, la durée d'indemnisation par l'Allocation de solidarité spécifique, 5 ans, alors que la personne a suivi entre-temps des formations, étant considérée en soi comme un motif de sanction.

III. Les arènes de jugements sur l'emploi et sa qualité : négociations et co-constructions

Après avoir examiné les logiques professionnelles et les normes locales, puis la dimension processuelle de la personnalisation comme des facteurs explicatifs des variations de jugements constatés au cours des rendez-vous entre conseillers et chômeurs, nous nous référons dans cette section à un autre apport de la pragmatique sociologique : les possibilités d'accords ou de compromis au cours des interactions, notamment à partir des revendications ou appels des chômeurs à une prise en compte de leur situation à travers différents types de registres²⁹¹.

Cette dimension est loin d'être anecdotique dans les relations entre chômeurs et conseillers car l'ensemble de ces interactions ont lieu dans le cadre du régime déclaratif. La manière dont un chômeur va parvenir à convaincre ou non un conseiller de sa bonne foi, de ses compétences, est donc basée en partie sur le type de topique qu'il mobilise lors de l'entretien, même si la dimension processuelle – le fait de revoir plusieurs fois la même personne – demeure essentielle dans la construction d'une relation de confiance, comme on l'a vu dans la section précédente.

Ces possibilités d'accord correspondent à ce que plusieurs recherches ont développé sous la notion de co-production à travers le concept de relation de service (Gadrey, 1994). Elles mettent en avant une sociologie de l'acteur et les compétences relationnelles des deux côtés du guichet, par exemple dans les relations entre jeunes et professionnels de l'insertion (Rouilleau-Berger, 1998, Giuliani, 2006), où les participants co-construisent un « ordre ensemble » dans des accords situés. Notre recherche nous incite cependant à nuancer cette notion de co-production et à parler plutôt, à l'instar de Saccomano (2011) pour les relations entre psychologues du travail et demandeurs d'emploi, d'un « compromis entre différents niveaux de contingences, dont une large part échappe au bénéficiaire » (Saccomano, 2011, p.51).

Ces formes de co-production se fondent non plus principalement sur les caractéristiques personnelles intrinsèques de la personne suivie, mais sur des registres utilisés en cours d'interaction par les chômeurs, mobilisant des catégories de justice ou de morale. Il s'agit là pour les conseillers d'appuis conventionnels distincts de ceux évoqués précédemment, en ce

²⁹¹ Dont on a vu un exemple dans la section précédente à propos du *débordement du social*

qu'ils mettent l'accent, non plus sur des normes professionnelles, mais sur « les exigences et les possibilités pragmatiques de réalisation d'accords momentanés, soumis à la contingence des circonstances » (Dodier, 1993). Cela ne veut pas dire que ces possibilités d'accords, de compromis possibles ou de conflits ne sont pas connectées à des logiques professionnelles, mais que celles-ci apparaissent au second plan par rapport au mode de présentation du chômeur et aux topiques de justification qu'il mobilise et qu'il construit avec le conseiller.

De ce point de vue, on soulignera, comme d'autres études l'ont déjà montré (Lipsky, 1980, Siblot, 2002, 2008) l'ambivalence des relations administratives, qui sont à la fois des relations de contrôle et de normalisation, mais aussi des relations intégratives²⁹².

Ces formes de co-production fonctionnent en partie comme des arènes de jugement et de débat politique, sorte de lointain écho au débat théorique entre tenants d'une activation-émancipation et d'une activation-contrôle (cf chapitre 3), sur l'emploi et sa qualité.

A/ Une typologie des tractations et des topiques de justifications

Une typologie des tractations (*cf tableau n°8*) opérées par les chômeurs en interaction permet de mieux comprendre la nature des ressorts qui guident leurs rapports avec les conseillers, basés à la fois sur des catégorisations et des topiques de justification.

Nous utilisons le terme de topiques de justification pour mettre en évidence le parallèle avec le fonctionnement de l'assistance décrit par Fassin (2001) à propos de l'octroi des aides du Fonds d'Urgence sociale à la fin des années 90, où les demandeurs utilisaient des procédés comparables pour abolir la distance physique et sociale avec les décideurs et instaurer un rapport de proximité.

Ce parallèle est d'autant plus justifié qu'avec le pointage obligatoire mis en place à l'occasion du Suivi mensuel personnalisé, la situation d'entretien est avant tout perçue par la majorité des chômeurs convoqués, comme une situation de contrôle. La recherche infructueuse fait elle-même l'objet de justifications, sur demande du conseiller ou non. La plupart des chômeurs convoqués semblent être au fait des dernières mesures en matière de sanctions et certains relatent spontanément les démarches qu'ils ont entreprises, comme le montrent les items suivants :

²⁹² Même si c'est moins vrai à l'ANPE que dans des institutions comme la Poste enquêtée par Y. Siblot, le centre social ou la mairie, qui relèvent des relations de familiarité, les institutions comme l'ANPE ou la Préfecture étant considérées comme plus contraignantes.

Vous savez ce qu'est le SMP ?

-Ouais, c'est pour savoir où on en est (...) Que des lettres de refus. Je les ai là si vous voulez (Homme de 20 ans, BTS assainissement)

Je continue les demandes. Je peux vous les montrer si vous voulez (Femme de 50 ans, secrétaire)

J'ai eu quelques résultats. (...) Je ne sais pas ce que vous en pensez, si ça avance assez vite (Homme de 38 ans, musicien)

Il s'agit donc bien pour certains chômeurs indemnisés d'obtenir que cette situation de contrôle leur soit favorable, qu'il ne leur soit pas demandé de modifier leurs critères dans un sens qu'ils ne souhaitent pas, ou d'effectuer des démarches ou accepter des prestations dont ils ne voient pas l'utilité.

Notre typologie emprunte dans sa forme aux principes retenus par l'étude de Demazière (1992) des relations entre chômeurs de longue durée et conseillers à l'emploi : une mise en évidence des logiques typiques des chômeurs de longue durée, en la croisant avec des types de compromis effectués par les conseillers, issus des catégorisations élaborées par ces derniers. Les logiques typiques des réactions et revendications des chômeurs de longue durée étaient structurées par plusieurs dimensions : les stratégies suivies lors du face à face, le rapport à l'ANPE, le vécu du chômeur et la trajectoire²⁹³.

Parmi les quatre types de formes relationnelles possibles (renforcement, alliance, blocage, décalage) analysées dans l'étude, une partie d'entre elles était structurée par la distinction entre « vrai » et « faux » chômage. C'est cette même distinction qui travaille les formes relationnelles que nous avons identifiées pour notre enquête. S'y ajoutent des dimensions plus spécifiquement liées aux normes d'activation, telles que la mise en cause du caractère asymétrique du marché et les revendications destinées à échapper aux sanctions possibles. Ces dimensions se superposent à celles identifiées par D. Demazière et durcissent les logiques de protestation ou de mobilisation que son étude avait mises en exergue, la logique de retrait étant moins présente car rendue inaudible par la menace de suspension des revenus. Cette comparaison à une quinzaine d'années d'écart entre deux enquêtes portant sur la structuration des rapports entre chômeurs et conseillers, permet de mesurer le durcissement issu des politiques d'activation et ce que nous avons défini précédemment comme une économie morale de l'accompagnement à l'emploi.

Néanmoins, on constate aussi que les situations de compromis sont toujours présentes, fondées sur des postulats différenciés.

²⁹³ En l'occurrence, nous ne nous appuyons pour notre typologie que sur la première des dimensions, n'ayant pas eu la possibilité de rencontrer les chômeurs par ailleurs.

La distinction entre « vrai » et « faux » demandeur d'emploi s'avère en effet cruciale dans la configuration actuelle, car parmi les chômeurs convoqués figurent, comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, les demandeurs d'emploi réels, i.e. ceux qui attendent quelque chose de l'institution - un emploi dans des critères conformes à l'institution, mais aussi un contrat aidé dans le secteur administratif, l'intégration dans le parcours créateur d'entreprise, une formation précise telle que l'habilitation électrique ou autres permis professionnels - et les chômeurs indemnisés sans demande, recherchant un emploi dans des critères très précis ou ne recherchant pas au moment où ils sont convoqués. L'une des tâches du conseiller est donc d'élucider la demande réelle derrière l'inscription, ou les raisons de la non-demande, afin d'évaluer au plus juste la probabilité et la temporalité d'une sortie vers l'emploi. Dès lors, les régimes de justification vont être marqués par des catégories morales ou des catégories de justice dans le sens d'une dénonciation d'une asymétrie en faveur de l'employeur.

Tableau n°8 : Récapitulatif des types de relations et topiques de justifications

<i>Type de relation</i>	Accord possible		Compromis possible		Conflit possible	
<i>Catégorisation/Justification</i>	Type de catégorisation	Topique de justification	Type de catégorisation	Topique de justification	Type de catégorisation	Topique de justification
	-Demandeur d'emploi -Chômeur involontaire	Mise en avant du mérite, compliance	-Implaçable	Appel à la compassion	-Implaçable -Chômeur à surveiller	Mise en cause de l'efficacité de l'institution
		Mise en cause de l'asymétrie du marché (justice)		Mise en cause de l'asymétrie du marché (justice)		Mise en cause de l'efficacité de l'institution
		Mise en cause de l'état du marché (manque d'offres)		Appel à l'expertise		Automaticité de l'assurance chômage (dû)
		Appel à l'expertise	-Chômeur volontaire	Mise en cause de l'asymétrie du marché (justice)		
				Mise en cause de l'état du marché (manque d'offres)		

Le débat implicite mais central qui travaille les interactions entre les conseillers et les chômeurs convoqués, est celui de la conception philosophique, politique de la période

d'indemnisation : est-elle un droit sans contrepartie, une assurance après cotisation, ou génère-t-elle des devoirs envers la société, et lesquels ? Le débat est d'autant plus vif qu'il intervient dans un contexte économique marqué par la pénurie et le caractère parfois dégradé des offres que les conseillers sont chargés de promouvoir, voire, comme on l'a vu, d'imposer aux demandeurs d'emploi en suivi mensuel. Dans ce contexte, plusieurs topiques de justification sont mobilisés par les chômeurs.

Un premier groupe correspond une tactique de soumission, ou position basse. Le plus emblématique est l'appel à la compassion, également plus proche du fonctionnement de l'assistance : le chômeur met en avant des problèmes liés à la maladie, au décès d'un proche, à une situation financière très tendue, pour obtenir la mansuétude du conseiller quant au contrôle de la recherche d'emploi, ou à la difficulté de pouvoir répondre à une offre éloignée géographiquement. A l'autre bout de ce registre personnel, se situe la mise en avant du mérite : le chômeur évoque la nécessité tant morale que financière de travailler, le signes d'une recherche intensive, d'une compliance quant à ses critères de recherche, et plus globalement le respect des normes administratives.

Un registre plus impersonnel mobilise l'appel à l'expertise des conseillers, notamment utilisé dans le cadre d'une demande d'inscription en formation ou de prolongement d'inscription comme créateur d'entreprise. Enfin, deux types d'argumentations sont directement connectées aux normes d'activation et porte sur le débat de l'acceptabilité des offres. Le premier est la mise en cause de l'état du marché, le manque d'offres. Le second fait appel à un critère de justice car il réfère à l'asymétrie structurelle de la relation entre chômeur et employeur et aux normes dégradées de l'emploi : il dénonce les contrats précaires, l'absence de réponse des employeurs, les salaires trop bas, la pénibilité.

Un deuxième groupe d'argumentations appartient à ce qu'on pourrait appeler une position haute. Il s'agit de la remise en cause de l'efficacité professionnelle des conseillers ou de l'efficacité de l'institution et/ou la revendication d'une expertise professionnelle supérieure. Un autre topique, en lien direct avec les normes d'activation, concerne la dénonciation de la remise en cause de l'automatisme du versement des allocations chômage, en mettant en avant le mécanisme précisément assurantiel du chômage.

Selon la catégorisation dont les chômeurs font l'objet par les conseillers, ces différents arguments ont plus ou moins de probabilité de déboucher sur un accord, un compromis ou un conflit.

Ce tableau permet de souligner que la zone de compromis peut concerner le chômeur dit volontaire, dans la mesure où le conseiller va plus ou moins être sensible aux critères de

justice mobilisés, i.e. à la notion d'asymétrie de la relation entre chômeur et employeur, à la pénibilité du travail ou aux conditions dégradées de l'emploi. Bien sûr, le compromis a d'autant plus de probabilité de fonctionner que le conseiller se situe dans une éthique de l'accompagnement, ou qu'il est lui-même convaincu de la non-qualité d'une partie des offres qu'il propose.

B/ Accords, désaccords et compromis : le rôle de la qualification morale et des catégories de justice

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, les items les plus fréquents renvoient diverses tactiques de soumission, telles que la mise en avant du mérite, ce qui montre le poids des catégorisations morales dans les interactions entre chômeurs et conseillers :

Tableau n°9 : Typologie des topiques de justifications des chômeurs convoqués

Topiques de justification des chômeurs reçus sur leur recherche d'emploi	N=Conseillers	N=Items
Mise en avant du mérite	35	120
Appel à la justice	28	119
Appel à la compassion	33	83
Etat du marché - Cause extérieure	21	45
Remise en cause efficacité des intermédiaires	19	44
Appel à l'expertise	15	25
Expertise professionnelle	13	25

1. Les ressorts moraux de l'accord

Les situations débouchant sur un accord entre conseiller et chômeur ont pour principal ressort l'appréciation par le conseiller du mérite du demandeur d'emploi – compliance, volonté de travailler malgré d'importantes difficultés personnelles.

La mise en avant du mérite

Ainsi, on note fréquemment ce type de topiques donnant à voir la nécessité impérieuse de retrouver un emploi :

Je voudrais un vrai métier, travailler dans la livraison. Il faut 2 ans de permis. En attendant, il faut que je travaille, je ferais n'importe quoi (Homme de 18 ans, CAP d'électricité)

Là je commence à péter les plombs de ne pas travailler (Homme de 25 ans, mécanicien)

Boîte de transport pharmaceutique. j'élargis totalement, mais je n'ai pas le choix (Homme de 31 ans, vendeur, vise une reconversion dans un métier social)

Ces différents arguments mettant en avant un caractère méritant peuvent aussi permettre au chômeur de « monnayer » en quelque sorte une faveur : soit repousser le moment d'un élargissement géographique ou professionnel, soit se faire valider par le conseiller une formation ou une demande d'habilitation professionnelle. La qualification morale du mérite peut aussi être instrumentée par le chômeur en cas de contrôle Assedic de la recherche d'emploi, comme le montre cet échange entre une conseillère et un télévendeur de 34 ans :

- Je suis allé à la plate-forme, il y avait sfr. Les postes ne correspondaient pas. Par rapport au forum de X : j'ai posé mon CV chez Gifi. Le poste c'est à partir du 11 mai. J'ai reçu ça de chez vous mais j'avais postulé avant. Le demandeur d'emploi montre un courrier de radiation : contrôle de la recherche d'emploi faite par la direction du travail.

- c'est indépendant de nous. Il faut montrer toutes les demandes de recherche d'emploi. Ça va être un contrôle très poussé. Je crois qu'ils ont accès à ce qui est noté. Normalement, il n'y a pas de souci. Ce jour-là, apportez bien les justificatifs.

- Les postes à domicile dont on avait parlé, ça pourrait aboutir plus rapidement ; par contre, la plate-forme, comment est-ce que je pourrais justifier que j'y suis allé?

- vous lui dites de m'appeler

- oui, de toute façon, j'ai une lettre de vous.

- on va voir les offres mais vous avez peut-être regardé

- j'ai regardé, il n'y avait rien

Compte rendu : conduire un entretien : trouver et choisir les offres d'emploi

Pas d'offres à vous remettre ce jour. Vous vous êtes rendu à la plate-forme méthodes de recrutement par simulation mais cela ne correspondait pas à votre profil. Dirigé sur nouvelle date de janvier. Vous avez rencontré le groupe X pour poste à domicile sur un nouveau type de contrat. Continuez vos démarches actives sur Internet. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Au cours de l'entretien, le demandeur d'emploi souligne ses recherches (« *je suis allé à la plate-forme, il y avait sfr. Les postes ne correspondaient pas. Par rapport au forum de X : j'ai posé mon CV chez Gifi* ») et sa bonne volonté, et espère un appui de sa conseillère dans le cadre du contrôle de recherche d'emploi dont il va faire l'objet (« *de toute façon, j'ai une lettre de vous* »). A propos de cet entretien, la conseillère commente : « *Ça fait un an que je le suis. Dans ce secteur, ils délocalisent. Au départ, il cherchait comme responsable, maintenant non... Il a déjà élargi sa recherche à 90 km : je ne peux pas lui demander plus* ».

Outre le fait d'échapper à une suspension de revenus pour recherche peu active, la mise en avant du mérite permet également, pour les moins employables, d'être maintenu dans la liste des demandeurs d'emploi pour accéder à un contrat aidé, et rester ainsi dans la file d'attente (Salais, 1980) des emplois à venir, compte tenu du volume de chômage et de sa durée moyenne :

Femme née en 1971, inscrite comme agent administratif

Commentaire avant entretien : « Elle est courageuse. Elle a eu un contrôle de la direction du travail, cela ne venait pas de nous. Elle a eu une suspension de 20 % de ses revenus. J'étais en colère. Elle fait une recherche très active. On a fait un recours, apparemment ça a marché.

- C'était pas justifié.

- le monsieur de l'ASSEDIC a même pas regardé mes recherches.

Commentaire de la conseillère : Elle est tombée sur l'abruti de service. Il a regardé la prise d'offres mais elle a fait des télé candidatures.

- Il va y avoir des recrutements par test ?

- dès que j'en ai je vous l'envoie. On vous met en simulation et vous faites ce que vous avez à faire.

- ça m'intéresse ces tests, parce que on regarde pas le CV, le diplôme, l'expérience.

- ça va démarrer dans 15 jours 3 semaines.

La conseillère remplit le dossier : candidater sur une offre d'emploi.

- y'a vraiment rien c'est déprimant.

- on sait toujours que mi-décembre et début janvier, c'est creux, crise ou pas crise. Ils attendent les nouvelles mesures, ceux qui ont bloqué leur budget ; dans 15 jours 3 semaines, ça va commencer à s'éclairer.

- le recrutement c'était pour l'inventaire, le comptage, et la rapidité. Il fallait compter les carrés, les ronds. C'était un test de rapidité. La nuit d'avant, le petit n'avait pas dormi.

- Il va y avoir des contrats aidés en postes administratifs. Vous étonnez pas, comme j'ai votre CV, dès qu'il va y avoir des trucs, on vous envoie dessus.

- il est bien mon CV ?

- pas besoin de nouveaux CV pour vous positionner sur l'administratif

- parce que j'ai tout mis de ce que j'avais fait avant, gondolière, préparateur de commande... (Conseillère, 56 ans, 12 ans d'ancienneté)

Commentaire de la conseillère : voilà une fois où je me sens utile dans l'année ! Elle prend de tout, elle se bouge.

On voit dans cette interaction tous les ressorts de l'accord : appel à l'expertise (« *il est bien mon CV ?* »), mise en avant du mérite par cette chômeuse peu qualifiée (« *ça m'intéresse ces tests, parce que on regarde pas le CV, le diplôme, l'expérience* », « *j'ai tout mis de ce que j'avais fait avant, gondolière, préparateur de commande...* »), partagé par la conseillère (« *Elle est courageuse* », « *Elle prend de tout, elle se bouge* ») qui prend sa défense lors d'un contrôle de recherche d'emploi initié par l'assurance chômage.

En échange, la chômeuse s'assure de rester dans la file d'attente des contrats aidés administratifs (« *Il va y avoir des recrutements par test ?* ») et obtient l'assentiment de la conseillère (« *dès qu'il va y avoir des trucs, on vous envoie dessus* »). Cette interaction correspond à la figure typique du chômeur méritant, celle des chômeurs peu qualifiés qui acceptent un assouplissement de leurs critères de recherche pour sortir de leur statut de bénéficiaire de minima sociaux.

C'est aussi le cas de l'interaction suivante, où on observe l'établissement d'un *deal*, explicite cette fois, entre une aide-soignante et sa conseillère :

Une ancienne Rmiste qui a trouvé des remplacements comme aide-soignante

-à la maison de retraite, c'est l'abattage. On prend, on douche, on pose. A l'hôpital, je fais 6:45 13:45, ou 13:45 21:45. Ils me posent en fonction des besoins. Je leur ai dit : si c'est un CDI, c'est pour moi, ou si le mois d'après, ils peuvent me basculer à 100 %. Je refuse pas le travail. Puis il faut dire aux gens qu'il ne faut pas avoir peur d'envoyer des CV.

La conseillère entre les éléments du compte rendu : vous travaillez à 50 % en CDD jusqu'en mars. Vous êtes en vacances à X.

- je suis seule avec enfants. Ça tire souci.

- l'avantage, c'est qu'avec les grands enfants, on n'a pas de charge.

- je suis modulable comme elle veut. On peut faire une demande d'aide à la mobilité ?

- il faut attendre un CDD de 6 mois ou un CDI

- entre le péage et les kilomètres, ça fait cher. Les deux savent que j'attends un poste. À la maison de retraite, ils veulent me proposer 10 jours pour les dépanner, mais je ne veux pas faire partie du lot. Il n'y a rien d'intéressant, pas de relationnel, rien.

- normalement, vous n'aurez plus de convocation.

(Conseillère, 39 ans, 2 ans d'ancienneté)

La demandeuse d'emploi met en avant sa volonté de travailler (« *Je refuse pas le travail* ») et sa flexibilité (« *Ils me posent en fonction des besoins* », « *je suis modulable comme elle veut* ») malgré des conditions difficiles (« *à la maison de retraite, c'est l'abattage*»). Elle le fait d'autant plus qu'elle disposait d'un mois pour faire la preuve qu'elle pouvait travailler ailleurs qu'en maison de retraite, où elle ne souhaite pas poursuivre, comme l'explique sa conseillère après l'entretien : « *C'était une personne au RMI, elle a fait une formation. On s'était laissé un mois avant qu'elle cherche en maison de retraite. Ici, on a des offres en maison de retraite, alors que c'est dur d'intégrer l'hôpital. Donc, je lui avais laissé un mois* ».

L'appel à la compassion

Symétrique à la mise en avant du mérite, un autre type de registre employé par les chômeurs reçus, qui a aussi à voir avec une catégorisation morale, est l'appel à la compassion, par l'exposition de difficultés personnelles insurmontables, visant entre autres à démontrer l'absence de capacité, non intentionnelle, à rechercher un emploi. Il est numériquement moins important que la mise en avant du mérite :

Ce mois-ci, je vous dis la vérité : je n'y suis pas allée. Je suis complètement désemparée. Ma fille est victime de persécutions morales. Elle se scarifie. J'ai plongé (femme de 39 ans, vendeuse)

Mon père à 88 ans a la maladie d'Alzheimer, je dois m'en occuper, je ne peux pas travailler. Le plus que je travaille, c'est une semaine par mois. Mes enfants, ils commencent à peine à se prendre en charge (Femme de 51 ans au RMI)

J'ai une proposition d'embauche : X à Lyon. Le problème, c'est de vendre ma maison. Les prix ont chuté. Je ne peux pas partir (Homme de 36 ans, technicien logistique)

Je ne vous cache pas qu'avec le décès de mon ami...(Homme de 33 ans, télévendeur)

J'ai un appartement et un patrimoine. Si je fais n'importe quelle formation, je deviens clochard et je m'en mets une dans la tête (Homme de 37 ans, électricien au noir)

Cette nécessité pour le chômeur de mettre en avant des difficultés personnelles insurmontables peut prendre des formes extrêmes, comme dans cette interaction entre une

conseillère et une chômeuse dont le mari est décédé :

Femme née en 1963, vendeuse

Commentaire de la conseillère

Mme X., c'est une petite dame qui a perdu son mari. Je lui ai envoyé une offre de vendeuse en boulangerie à mi-temps, elle m'a envoyé un refus d'offres, elle m'a répondu qu'elle était sous antidépresseur. Elle ne touche pas d'allocations. J'ai vu avec le pôle appui pour lui envoyer un courrier un peu trash, pas trop, c'est pas intéressant pour elle de reste inscrite. Mais là, je crois qu'elle est toujours inscrite.

- j'avais dit que je pouvais pas y aller. Voyez la tête que j'ai. J'ai pris la voiture, je ne suis pas en état. J'ai un certificat médical comme quoi je ne pouvais pas accepter.

- là, vous êtes à sous traitement, il faut éviter de conduire, vous êtes fatiguée

- je ne devrais pas

- j'ai une collègue qui vous a laissé un message

- oui j'ai vu. Je devais demander au médecin. Il a oublié

- vous ne touchez rien Mme ?

- je touche le RMI. J'avais oublié de pointer. Demain, je vais à la succession.

- vous avez combien d'enfants ?

- 2 enfants, un étudiant, un fils au lycée.

- vous n'avez pas l'attestation RSA avec vous ?

- je l'ai eu depuis que mon mari est décédé

- OK. Si vous ne touchiez rien du tout, on aurait arrêté. Mais il nous faudra un arrêt de travail. Si vous avez un arrêt de plus de 15 jours, il faut vous réinscrire dès que votre état de santé se sera amélioré. Vous appellerez pour vous réinscrire. Vous avez un contact au niveau du RSA ?

- ils me font un virement

- il faut quand même rester inscrite comme demandeur d'emploi si vous avez le RSA. Vous allez prendre rendez-vous avec une assistante sociale.

- j'en ai déjà une. J'ai 2 enfants, pour manger, ce n'est pas évident

- je me doute, je vais noter tout ça dans votre dossier. Vous serez contactée pour signer un nouveau contrat d'insertion. Ils sont sur le champ de la recherche d'emploi, ce qui n'est pas votre cas aujourd'hui.

- ben oui, vous voyez ma tête

- Sur le volet santé, vous avez autre chose à gérer que votre recherche d'emploi. Reprenez rendez-vous avec l'assistante sociale pour bien reposer tout ça

- OK, je vais voir

La conseillère rédige le compte rendu : être accompagné vers l'emploi avec un appui social.

Je marque hein : vous n'êtes pas en mesure d'exercer une activité professionnelle. Vous faire établir un arrêt de travail. Copie du volet employeur pour le RSA, il y a un autre volet pour la Sécu, n'oubliez pas. Vous êtes invitée à prendre rendez-vous avec votre assistante sociale. Contrat d'insertion santé. Je marque que pour ces motifs, vous ne pouvez pas faire de recherche d'emploi. Là, déjà, vous devez penser à vous.

- là, c'est depuis février

- là, il faut s'accrocher pour les enfants

- j'ai déjà fait une tentative de suicide, je ne referai pas. Ils m'ont marqué qu'ils vont me supprimer ce mois-ci

- C'était un courrier type juste pour dire que vous n'avez pas pointé

- je vais rentrer tranquillement

- allez-y prudemment

Exceptionnellement, la conseillère raccompagne la chômeuse jusqu'à la sortie.

Commentaire de la conseillère : On n'est pas formé pour ça (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

Cette interaction montre qu'un retournement complet de décision peut avoir lieu à la faveur de la présence physique du chômeur et des arguments qu'il met en avant pour plaider sa cause. On y mesure également la violence des nouvelles normes administratives, qui incitent les conseillers à focaliser leur action sur les chômeurs indemnisés et à tenter de se débarrasser des autres dès lors qu'ils sont jugés non employables.

Cette conseillère, ne sachant pas que la chômeuse était au RMI, a donc fait partir un

courrier d'avertissement de radiation («*J'ai vu avec le pôle appui pour lui envoyer un courrier un peu trash, pas trop*») pour inciter une chômeuse qu'elle estimait peu active dans ses démarches («*elle m'a envoyé un refus d'offres*») à se radier («*c'est pas intéressant pour elle de reste inscrite*»).

Visiblement dépressive, la chômeuse, venant à cette convocation obligatoire en raison de la menace de suspension de ses revenus, va, tout au long de l'entretien, mettre en avant les signes de son impossibilité à rechercher un emploi en faisant état d'une situation personnelle désastreuse suite au décès de son mari («*Demain, je vais à la succession*», «*j'avais dit que je pouvais pas y aller. Voyez la tête que j'ai. J'ai pris la voiture, je ne suis pas en état*», «*j'ai 2 enfants, un étudiant, un fils au lycée*», «*j'ai déjà fait une tentative de suicide*»).

Elle parvient à convaincre la conseillère, qui apprend par ailleurs qu'elle perçoit le RMI depuis le décès de son mari, de sa nécessité d'être maintenue au RMI et de son inemployabilité. Au vu de l'exposition de cette situation paroxystique et de l'état de la chômeuse («*là, vous êtes à sous traitement, il faut éviter de conduire, vous êtes fatiguée*»), la conseillère change alors de discours et de stratégie et incite la chômeuse à rester inscrite pour ne pas se voir suspendre son allocation. La solution préconisée est donc le maintien de l'inscription avant que son assistante sociale l'inscrive sur le volet santé, pour qu'elle ne soit plus soumise aux contraintes du pointage.

L'autre partie de l'entretien vise à rassurer la chômeuse sur le fait qu'elle va continuer à percevoir son allocation («*Je marque hein : vous n'êtes pas en mesure d'exercer une activité professionnelle*») et à tenter de la reconforter, dans un changement complet de registre par rapport à ses intentions premières («*Là, déjà, vous devez penser à vous*», «*il faut s'accrocher pour les enfants*»). On peut penser que cette sollicitude est aussi liée au fait que la conseillère tente de réparer une erreur d'appréciation et une initiative malheureuse vis-à-vis d'une chômeuse qu'elle avait évaluée auparavant à l'aune du chômage volontaire.

Cette interaction met en évidence, à l'extrême, la rigueur du traitement inspiré par les normes d'activation, et la manière dont les chômeurs sont parfois sommés de montrer des signes d'inemployabilité pour espérer ne pas se voir retirer leurs allocations, en allant aussi loin que possible dans l'exposition de leur misère ou de leur désespoir.

A l'instar de l'injonction biographique qui s'insère dans le questionnement opéré par certains conseillers, on constate une mise en avant par les chômeurs de pans privés de leur vie pour évoquer des freins à la recherche d'emploi ou à une reprise d'emploi. La situation de contrôle que représente le rendez-vous de suivi mensuel amène ainsi une partie des chômeurs convoqués à se justifier sur le plan moral à propos de leur recherche d'emploi pour se défaire

d'un éventuel soupçon de chômage volontaire qui pèserait sur eux. Ce type d'items montre bien l'importance de la catégorisation morale dans l'évaluation par les conseillers de l'employabilité des chômeurs.

2. Les ressorts équitables du compromis

Un autre type de compromis porte sur la qualité de l'emploi et s'appuie de manière empirique sur l'éthique des « bonnes raisons » du chômage volontaire (Dubet, Vérétoit, 2001). Elle s'inscrit donc en faux contre l'un des arguments centraux des politiques d'activation, selon lesquelles « any job is better than no job ». Les topiques mobilisés portent sur la dégradation des normes d'emploi, ou l'asymétrie structurelle de la relation entre chômeur et employeur, et s'inscrivent dans des tentatives de préservation d'une qualification, notamment à travers l'enjeu des prétentions salariales.

Les « vraies » offres au sens des attentes des demandeurs d'emploi, correctement payées, en contrat à durée indéterminée, sont rares sur le marché auquel l'opérateur public a accès. On a vu notamment l'importance des contrats aidés que les conseillers proposent aux publics présentant des caractéristiques d'inemployabilité sur le marché primaire.

Les conseillers eux-mêmes décrivent une certaine impuissance à capter des offres autres que celles qui leur sont envoyées par défaut, et s'appuient sur ce constat pour inciter les demandeurs d'emploi à faire des candidatures spontanées dans le « marché caché » :

Le patron qui est à la recherche d'un soudeur, il va procéder en plusieurs étapes. Il va d'abord piocher dans son stock de CV. Lui, c'est sa 1^e étape, vous, c'est votre 4^e étape. En 2^e, il va chercher dans sa famille, ses relations. En 3^e, il va piocher dans son réseau. Et en 4^e, **en désespoir de cause, il va passer une offre**. Vous, vous devez être à sa première étape, vous êtes à sa 4^{ème}, il faut prendre la recherche en sens inverse (Conseillère, 47 ans, 8 ans d'ancienneté, à un soudeur de 51 ans)

Les conditions de travail

Pour d'autres offres, c'est leur caractère précaire ou pénible qui les rend peu attractives. Le refus des « bad jobs » constitue aussi un argument utilisé par des chômeurs en entretien pour ne pas accepter certaines offres proposées, et peut faire l'objet d'un compromis:

Ancien chauffeur-livreur de 49 ans

- vous étiez conducteur VL. Vous ne recherchez plus dans ce secteur?

- ah non, c'est fini. La messagerie, je ne veux pas. C'est la cadence. Pendant 8 ans, j'ai fait la messagerie. Avant, je faisais la cuisine, les marchés. J'allais pas répertorier ma vie dans le CV. Ne me renvoyez pas dans la cuisine, ça fait 15 ans que j'ai arrêté. J'ai fait mon apprentissage à 14 ans, j'ai arrêté en 1996. J'ai fait 20 ans sans interruption.

- la messagerie, la cuisine, je sais que ce sont des métiers durs mais il y a des débouchés
- c'est trop dur. Si c'est pour refaire ça, ce n'est pas la peine. C'est tout le sale travail que j'ai fait. J'ai fait la presse. Plus de 600 km toutes les nuits. Je m'endormais au volant et je prenais un cachet pour dormir (Conseillère, 29 ans, 4 ans d'ancienneté)

Femme de ménage de 27 ans

- Aide à domicile ?
- Une aide qui ne change pas les personnes, oui, mais sinon, non. Moi, je faisais ça. Entre l'hôtel et ça, mon dos a pris un sacré coup. (Conseillère, 31 ans, 8 ans d'ancienneté)

L'argument de conditions de travail jugées non satisfaisantes est également mis en avant dans le cas d'une réorientation professionnelle, où le chômeur doit alors arguer de sa nouvelle employabilité, comme dans l'interaction suivante :

Ancienne monitrice auto-école de 45 ans qui se reconvertisse dans le service à la personne

- on s'est vues au mois d'août.
- Je fais les jardins en chèque emploi service : 60 h et 70 h en septembre, ça me fait un quota d'heures que je voulais faire. Il y a la liberté horaire mais il faut pouvoir accéder à un salaire correct. (...)
- vous pouvez vous désinscrire
- je veux rester positionnée
- si vous avez assez d'heures, ne restez pas inscrite. Car il y a l'obligation de ne pas refuser d'offres si on les envoie
- oui, mais monitrice auto-école pour terminer à 20:00...
- OK, vous êtes sur le code de jardinier (Conseillère, 39 ans, 3 ans d'ancienneté)

Certains conseillers pointent eux-mêmes lors du rendez-vous le caractère dégradé ou pénible de certains emplois, ou les problèmes de santé de demandeurs d'emploi qui ne peuvent plus les accepter :

- Je vous demanderais de proposer une évaluation en milieu de travail pour découvrir les conditions si vous poursuivez dans ce projet
- M'évaluer moi ?
- découvrir les conditions d'activité. C'est pas évident. Il faut avoir le cœur bien accroché. Porter les gens, les soulever. C'est du réel. (Conseillère, 43 ans, 3 ans d'ancienneté)

J'ai une offre d'opératrice de commande, ça irait? Attention, c'est très dur. Agent de conditionnement, vous êtes en bout de ligne de fabrication, c'est pour les pains surgelés. Vous avez des horaires de nuit et de journée. Vous êtes au froid, à 10°. (Conseillère, 28 ans, 8 ans d'ancienneté)

Ils soulignent aussi, hors entretien, comme on l'a vu dans la section précédente, les problèmes de santé et les contraintes engendrés par ces emplois.

La dégradation des normes d'emploi : l'instrumentalisation de « l'effet crise »

Un autre argument plus offensif, s'opposant plus frontalement aux normes d'activation, concerne la dégradation des normes d'emploi. La mobilité géographique, professionnelle ou le type de statut peuvent faire l'objet de négociations parfois serrées entre les conseillers et les demandeurs d'emploi à propos des offres d'emploi transmises en

entretien. Dans ce cadre, les arguments souvent utilisés sont ceux de l'expertise professionnelle du demandeur, ou le manque d'attractivité de l'offre (trop mal payée, trop éloignée). La remise en cause des règles de certains employeurs, qui gouvernent un marché de l'emploi atone est évoquée par les chômeurs reçus ; elle s'oppose ainsi à la responsabilité individuelle de la situation de chômage :

- Salaire : 8,71 euros à 35 heures
- c'est un peu léger par rapport à ce que je faisais
- vous pouvez les contacter
- ils jouent sur la crise. Je tournais pas à 1000 euros nets. Ça en fait ce sont des postes de manutentionnaire. Vous déchargez les transports toute la journée. C'est pas une question de refuser, moi je trouve pas ça correct (Homme de 28 ans, cariste)

1300 net, 10 ans d'expérience, je dis non. J'ai débuté à 1500 (Homme de 36 ans, cadre technico-commercial)

Nous, on a des engagements à tenir, les employeurs n'en ont aucun en revanche. On a l'impression d'être rien (Femme de 38 ans, assistante de direction, a déjà fait un accompagnement en convention de reclassement)

L'habilitation interne débouchait sur un CDI : ils ont ouvert une cellule appareillage. C'est dégueulasse de former des gens et de ne pas les prendre (Homme de 37 ans, électrotechnicien)

L'observation des entretiens a eu lieu après la crise de 2008, qui a entraîné une forte augmentation du nombre de chômeurs inscrits, tandis que le nombre d'offres diminuaient fortement²⁹⁴. Pour autant, une bonne part des conseillers a poursuivi une activité de contrôle de la recherche d'emploi lors des rendez-vous, comme le montrent les résultats de notre exploitation quantitative des items. Le constat de la crise et le manque d'offres sont donc fréquemment invoqués par les chômeurs qui pointent à l'entretien :

Il n'y a rien ici. À F, ils ont des dossiers comme ça (Femme de 48 ans, femme de ménage)

Le bâtiment en ce moment, ils se cassent la gueule hein ? (Homme de 26 ans, plombier)

- Vous avez relancé les agences d'intérim ?
- elles n'ont vraiment rien (Femme de 23 ans, agent d'accueil)

Je suis allée voir. Les magasins, c'est la mort. Il y a des jours où ils font 0 € (Femme de 39 ans, vendeuse)

3. Le conflit comme solution ultime

De la même manière que la prise de sanctions, auxquelles elle mène d'ailleurs souvent, la situation de conflit est relativement peu fréquente dans les interactions observées, soit parce que les chômeurs se conforment aux normes en vigueur, ou jouent le jeu du

²⁹⁴ Cf Introduction méthodologique : le rapport entre offres et demandeurs d'emploi dans les deux agences d'immersion

contrôle de la recherche d'emploi au moins formellement, soit parce que le conseiller prend en compte les revendications émises pour aboutir à un compromis. Le conflit intervient lorsque la demande du conseiller ou du chômeur ne peut être satisfaite, alors que l'une ou l'autre des parties en fait le préalable de la relation. Il traduit aussi le manque de confiance, ou la rupture d'une relation de confiance, de part et d'autre du guichet, une rupture du « cadre » dans lequel doit s'inscrire l'interaction (Goffman, 1973). De ce point de vue, le conflit apparaît comme une solution ultime pour dénouer une situation bloquée.

Cette position du conflit en tant que solution ultime montre l'enjeu crucial de la compétence relationnelle mise en oeuvre par les conseillers, à travers toutes les techniques qu'on a décrites, pour aboutir à des situations d'accord ou de compromis.

Du point de vue du chômeur, le conflit éclate lorsque le conseiller affirme ne pas pouvoir donner suite à une demande que le chômeur estime justifiée. C'est le cas notamment des demandes de formation ou de prise en charge financière des permis professionnels, dans un contexte où comme on l'a vu, l'objectif est de brider les demandes de formation qui ne portent pas sur des secteurs en tension. Il peut aussi porter sur les demandes d'inscription pour continuer à bénéficier de certaines aides, comme c'est le cas pour l'inscription au parcours de créateur d'entreprise. On note ainsi dans l'interaction suivante la confrontation entre une logique administrative et une logique entrepreneuriale :

-Pour le dossier Accre, on m'a dit que c'était ici
-Vous avez fait une étude de marché ?
-Je vais faire de la pose de panneaux solaires. J'ai un ami qui travaille dans le dimensionnement, il a besoin de poseurs
-vous avez fait l'étude clients, fournisseurs ? On vous demande plus d'étude de marché précise. Malheureusement, je suis obligée d'en passer par là.
-Parce que j'aimerais un accompagnement qui aille assez vite
-il faudra voir avec la conseillère qui vous recevra
-je suis marié, j'ai 3 enfants, je ne vais pas m'enrichir
-ce n'est pas qu'on ne veut pas, c'est qu'on ne peut pas. (la conseillère hausse le ton) Je ne peux pas monter un projet avec vous, par contre je vais vous inscrire sur un atelier. Vous avez encore une formation, une étude de marché à faire.
-Oui, mais ce n'est pas ce qui est nécessaire tout de suite. J'ai des clients sur le feu, j'ai besoin de travailler. (Conseillère, 29 ans, 3 ans d'ancienneté)

Le conflit peut aussi avoir pour origine la remise en cause de l'efficacité de l'institution :

Même vous à l'ANPE, vous n'avez pas beaucoup d'offres (Mécanicien de 25 ans)

Ah, c'est une offre par mois ! (Homme de 39 ans, chauffeur)

J'ai fait un bilan de compétences, ça n'a servi à rien (Homme de 31 ans, vendeur)

J'aurai plus vite fait de trouver par l'intérim qu'à l'ANPE (Homme de 28 ans, cariste)

Je n'ai jamais rien trouvé ici. C'est que du bouche-à-oreille (Homme de 40 ans, chauffeur livreur)

D'autres items font état de la différenciation, réelle, qui est opérée entre chômeurs indemnisés et non indemnisés ; ces chômeurs qui remettent ainsi en cause l'institution ont souvent une demande précise (prise en charge de formation ou de permis professionnels) qui ne peut être satisfaite :

Moi, je touche rien de l'ANPE. C'est pour ça qu'ils ne me convoquent pas ? (Homme de 22 ans, technicien d'équipement industriel)

Finalement, il n'y a pas trop les moyens pour aider les gens, non ? Je n'ai aucune aide, c'est peut-être pour ça qu'on me laisse à l'écart. On embauche des jeunes. Moi j'arrive à 50 ans (Homme de 48 ans, conducteur en messagerie)

Si je reste inscrite, c'est embêtant pour vous ou pour moi ? (Femme de 32 ans, titulaire d'un magistère économique, gestionnaire immobilière, qui voudrait faire un bilan de compétences)

Du point de vue du conseiller, le conflit constitue la prémisse d'une sanction liée au contrôle de la recherche d'emploi. En l'occurrence, l'interaction suivante porte sur un soupçon de travail clandestin à l'encontre d'un chauffeur de taxi de 57 ans travaillant moins de 78 h par mois, indemnisé par l'allocation chômage :

Un homme né en 1952, chauffeur de taxi

Commentaire de la conseillère : C'est un gros habitué des absences. Il n'est pas allé à l'accompagnement en sous-traitance. Il y a un préjugé de travail au black. Il touche complètement l'ASSEDIC. C'est un cas chiant. Il dit que c'est dur de trouver un complément. Pour les taxis, l'employeur peut augmenter les heures, il faut pas qu'on me raconte n'importe quoi. Il travaille au black, il arnaque tout le monde, il va user son droit ASSEDIC. L'idée, c'est de négocier une mesure pour l'emploi.

- vous l'avez peut-être reçu, j'ai eu un petit travail là. J'ai envoyé le contrat.
- Ca ne vous suffit pas ?
- J'ai 57 ans, ça fait 40 ans que je travaille. Si je reste comme ça... Ça ira.
- à 60 heures par mois, vous avez 56 ans et demi, vous êtes soumis aux obligations de la recherche d'emploi. C'est pas vous qui en décidez. L'inscription n'est pas obligatoire.
- c'est parce que j'ai été licencié.
- obtenir l'allocation chômage ne se fait que dans certaines conditions. Vous ne restez pas inscrit si vous n'êtes pas en recherche d'emploi. Personne ne vous oblige à être inscrit. Il faut faire une recherche d'emploi active, c'est la loi.
- si vous me trouvez...
- la démarche vient de vous. Recherche active, ça représente quoi pour vous ?
- moi c'est par rapport à la demande qu'il y a sur le marché.
- Vous avez essayé de discuter de temps de travail avec l'employeur ? Et une augmentation du nombre d'heures ?
- Il ne sait pas s'il va le faire ou pas... Ca m'arrange aussi qu'il m'emploie comme ça
- taxi, c'est votre 1^e choix ?
- j'ai fait ça pendant 30 ans
- 2^e : je mets chauffeur livreur
- je me sens pas trop...
- Sur la demande d'emploi de taxi, il n'y a pas de résultats. Le délai raisonnable, c'est 3 mois pour trouver dans votre réseau. Si vous ne trouvez rien, on ne s'en contentera pas, on élargira. Sinon, cela remet en cause votre

inscription.

- moi, je ne me sens pas...

-Si vous vous cassez pas la tête, ce sera sans le complément ASSEDIC. Il faut savoir que ces règles sont appliquées.

- je recherche

- La recherche active, c'est que j'attends pas que le travail tombe au cas où. Tous les jours, de nouvelles actions.

- il n'y a pas beaucoup d'entreprises. Moi je me demande, pour les gens pas loin de la retraite, ça devient problématique.

- faut pas se demander sans cesse. À Pôle emploi, on ne s'arrête pas devant la difficulté. Il y a des secteurs en développement : le transport de personnes handicapées en VSL.

- Le VSL, il faut passer un truc.

-je vois que vous avez commencé à vous renseigner. L'AFPS. C'est à regarder de près : contactez-les, vous, les employeurs qui recrutent. Je vous avais parlé des emplois pour agence de location ?

- dites-moi comment ça marche

- ce sont des vacations. 4 ou 8 heures. Un salarié qui va chercher le véhicule et le fait ramener à la société ; vous avez bien une carte professionnelle, un certificat ? Un véhicule personnel? Tenez, ça, c'est le profil professionnel qui est dans notre serveur informatique. Moi je vais tenir compte que vous n'êtes pas disponible à temps plein.

- si ça tombe, l'agence de location, c'est bien parce que c'est un complément.

- toute la difficulté est de trouver un complément ; vous faites quoi comme horaires ?

- je démarre vers 20:00, c'est même un travail de nuit.

- je vais le préciser ici : « Vous travaillez 60 à X pour un artisan taxi que vous relayez souvent à partir de 20:00 ». Souvent ?

- ouais

- souvent le soir. Donc nous décidons que vous allez activer votre réseau?

-...

- afin de trouver un complément d'heures de travail. Je vais vous demander de vous renseigner pour la conduite de VSL ; pour être accompagnant, un certificat simple ça suffit, ça vous est accessible. Il faut être actif, vous renseigner sur ce qu'il faut connaître pour les relancer constamment. Je le note en 2e objectif. Objectif : mener un maximum d'actions avant d'envisager d'élargir. Parce que tant que vous n'avez pas 57 ans et demi, vous êtes obligé d'être dans la recherche d'emploi active.

- ouais, ça va marcher

- je vous le souhaite. Vous avez un délai d'un mois et demi pour faire les démarches. Ce que j'ai écrit dans votre dossier a une valeur contractuelle. C'est là.

Commentaire de la conseillère : Après, il fait comme il veut. S'il veut, il peut compléter, c'est à lui de voir. Lui il estime qu'il a assez travaillé, qu'il en a assez fait. (Conseillère, 38 ans, 19 ans d'ancienneté)

Le conflit porte à la fois sur l'âge du chômeur, proche de la dispense de pointage, et sur le fait qu'il perçoit une allocation chômage alors qu'il y a une suspicion de travail clandestin. Pour la conseillère, cette suspicion justifie moralement une sanction et annule la prise en compte de son âge. Pour le chômeur, c'est la prise en compte de son âge et du nombre d'années travaillées auparavant qui doit primer, le complément qu'il déclare étant jugé à ses yeux suffisant. Tout au long de l'entretien, ces deux visions s'affrontent, l'objectif étant pour la conseillère de faire pression sur le chômeur pour qu'il fasse à son tour pression sur son employeur, afin qu'il déclare davantage d'heures et ne soit plus indemnisé par l'assurance chômage.

On voit bien dans cet entretien la focalisation sur l'indemnisation, qui n'est pas, dans ce cas précis, moralement fondé aux yeux de la conseillère. Dès lors, celle-ci va s'attacher à mettre en avant la loi (« *Il faut faire une recherche d'emploi active, c'est la loi* », « *obtenir le statut allocation chômage ne se fait que dans certaines conditions* », « *Il faut savoir que ces*

règles sont appliquées ») puis déploie divers arguments pour bien faire comprendre au chômeur que s'il n'augmente pas ses heures, il s'expose à des mesures de rétorsion (« *Si vous vous cassez pas la tête, ce sera sans le complément* », « *Si vous ne trouvez rien, cela remet en cause votre inscription* »). Une discrète menace à la dénonciation du travail clandestin est aussi perceptible (« *je vais le préciser ici : « Vous travaillez 60 à X pour un artisan taxi que vous relayez souvent à partir de 20:00 ». Souvent ?* »). Le « deal » est clair : soit il parvient à augmenter ses heures, soit il devra accepter d'élargir sa recherche d'emploi à d'autres critères.

Vers la fin de l'entretien, sentant sans doute que la menace est sérieuse, et après avoir tenté de défendre son point de vue à la fois sur sa situation personnelle (« *c'est parce que j'ai été licencié* », « *J'ai 57 ans, ça fait 40 ans que je travaille. Si je reste comme ça... Ça ira* ») et la situation qu'il perçoit sur le marché de l'emploi (« *moi c'est par rapport à la demande qu'il y a sur le marché* », « *il n'y a pas beaucoup d'entreprises* »), le chômeur finit par obtempérer (« *dites-moi comment ça marche* », « *si ça tombe, l'agence de location, c'est bien parce que c'est un complément* », « *ouais, ça va marcher* »).

A travers cet entretien, on perçoit aussi la logique sous-jacente d'une responsabilisation individuelle du chômage imputée au chômeur lui-même : soit il accepte d'élargir sa recherche et de répondre à des offres dans d'autres secteurs, soit il parvient à convaincre son employeur de le faire travailler légalement davantage d'heures, mais en tous les cas, la responsabilité de sortir du chômage est de son seul fait.

Conclusion du chapitre 8

S'appuyant notamment sur l'analyse des écarts en termes de recours aux technologies sociales d'adaptabilité entre les agences, et entre les conseillers au sein d'une même agence, notre enquête montre que les jugements de recrutabilité, qui intègrent la notion de compliance, connaissent d'importantes variations, notamment en raison des normes locales et des logiques professionnelles distinctes.

D'autre part, l'individualisation et la notion de conseiller référent, même si elle connaît de nombreux arrangements bureaucratiques, renforce le rôle de « traducteur » du conseiller dans le processus d'ajustement de l'offre et de la demande (Reynaud, 1993). Les conseillers, même pris dans une très forte rationalisation de leur activité, sont amenés, du fait de l'individualisation, à valoriser à nouveau leur rôle de traduction des systèmes de qualifications, basé sur le « système d'engagement » qui fonde leur métier d'intermédiaire.

Or, ce rôle de traducteur est mis à mal par l'activation, qui postule un ajustement automatique, forcé si besoin, entre offre et demande, alors que le système d'engagement nécessite une relation de confiance. On constate que ce principe est parfois rétabli par ce que nous avons identifié comme des dispositifs de confiance, visant à mettre en place des « deals », où le conseiller met entre parenthèse les règles pour jouer son rôle de médiateur, de traducteur entre le chômeur et l'entreprise.

La plupart des conseillers interrogés ou observés partagent, en raison de leur connaissance experte des causes du chômage, une compréhension profonde et complexe des points aveugles des politiques d'activation. Cette compréhension ainsi que la conviction, pour certains d'entre eux, d'avoir un rôle social, alimente des pratiques qui peuvent s'apparenter à un accompagnement plus empreint d'une visée d'autonomie individuelle des chômeurs suivis, ou en tout cas laissant la place à un espace de négociations, de régimes de justification de part et d'autre du guichet.

Il s'agit en effet pour la plupart des conseillers d'assumer une double fiction institutionnelle : la fiction d'un marché pourvoyeur en offres « valables », et la fiction d'une employabilité de la plupart des « clients », d'autant que la plupart des conseillers sont aussi conscients des limites de l'accompagnement proposé, composé de prestations standardisées et peu adaptées aux problématiques individuelles. Entre ces deux fictions, se situe un espace de négociation sur la diminution du salaire de réservation, ou les emplois devenus plus précaires. Même si l'argument-massue des politiques d'activation (« any job is better than no job ») est souvent relayé au cours des interactions, il tient souvent plus de la mise en scène que d'une adhésion réelle de la part de « l'activateur ».

La logique d'incitation à prendre de « mauvais emplois », même si elle est justifiée au nom de l'efficacité et de la légitimité de l'institution n'est pas intégrée par tous les conseillers. Certains d'entre eux intègrent dans leur négociation avec les chômeurs, des stratégies qui peuvent s'avérer plus payantes à terme, de conservation de la valeur d'une qualification visant à se protéger du déclassement, contredisant le court-termisme des politiques d'activation, de la même manière qu'ils entretiennent une position ambivalente vis-à-vis du travail clandestin. Ainsi, une partie des conseillers intègrent dans leurs pratiques une « éthique des bonnes raisons » du chômage volontaire (Dubet, Véréout, 2001), notamment dans sa dimension

processuelle²⁹⁵, ce qui peut les conduire à conseiller à certains chômeurs de rester inscrits sans répondre à une offre d'emploi dans l'immédiat.

De même, l'extension des politiques de contrôle et d'acceptation de l'emploi raisonnable à de nouvelles catégories de chômeurs divise les conseillers, qui perçoivent, par exemple dans le cas des mères seules, la contradiction avec une politique familiale incitant par ailleurs les femmes au retrait du marché du travail et n'encourageant pas le développement des moyens de garde. D'autres catégories posent problème en termes de pointage et de suivi, comme les demandeurs d'emploi qui ont une activité réduite, ou les chômeurs âgés proches de la dispense, d'autant qu'ils contribuent à la dégradation des indicateurs de sortie de leur portefeuille.

Les normes d'activation sont donc en partie absorbées par des logiques professionnelles ou gestionnaires, tandis qu'elles réapparaissent à travers la dimension processuelle induite par la personnalisation du traitement. Cette dimension apparaît comme une nouvelle logique professionnelle intégrée et instrumentée par les conseillers. Elle intègre qu'on pourrait définir comme des *compromis intersticiels*, ainsi que le recours, dont l'intensité varie selon le type de culture professionnelle du conseiller, aux catégories morales pour caractériser la recrutabilité et la compliance du chômeur.

Ces normes sont donc également réinterprétées et réactualisées à l'aune des polarisations identifiées dans les chapitres précédents, entre éthique du placement et éthique de l'accompagnement, savoir faire socio-techniques et socio-cliniques, et entre logique technico-commerciale et logique civique.

²⁹⁵ Le fait par exemple qu'une mère seule ne pourra pas travailler à un instant T mais recherchera un emploi par la suite, dans une sorte de sociologie spontanée qui rejoint le résultat d'études réalisées à ce sujet (Nicole-Drancourt, 1994) ; un autre exemple est l'intégration par les conseillers des coûts de transaction (le fait de rester dans la file d'attente d'une formation ou d'un contrat aidé)

Conclusion générale

Tout au long de la thèse, nous nous sommes efforcée d'appuyer notre objet de recherche sur le triptyque institution/organisation/profession, dont l'intérêt a été motivé par la notion polysémique d'Etat Social actif, nécessitant le recours à des catégories d'analyse qui empruntent aussi bien à la sociologie des groupes professionnels qu'à la sociologie de l'action publique. Il s'agissait d'envisager les évolutions du métier de conseiller à l'emploi comme révélateur des transformations de l'action publique en matière de politiques sociales, et apporter ainsi notre contribution au corpus d'études récentes parues sur les reconfigurations de l'Etat Social vues sous l'angle de la sociologie du travail (Leduc, 2009, Bureau, Sainsaulieu, 2012, Bouagga, 2012, Bourgeois, 2013). C'est donc à ce triple niveau que nous souhaitons à présent examiner les résultats de la thèse.

Un projet institutionnel entre subjectivation et activation

Le projet institutionnel que nous avons décrit, marqué par l'individualisation et l'incitation à l'adaptabilité aux normes d'emploi, est représentatif d'une tension récurrente au sein de l'intervention sociale, entre contrôle et émancipation (Bureau, Sainsaulieu, 2012). Les politiques d'insertion-activation n'échappent pas à cette tension, car elles sont porteuses à la fois d'un projet de subjectivation (aide individualisée à la recherche d'emploi) et de rationalisation gestionnaire visant des normes de comportement (segmentation par l'adaptabilité, profilage).

Une approche du projet institutionnel par les instruments de l'action publique

Une démarche féconde pour comprendre empiriquement les ressorts des politiques d'activation et le travail des professionnels au contact des usagers nous a semblé être l'approche par les instruments de l'action publique.

Nous avons ainsi étudié dans la première partie de la thèse les différents dispositifs institutionnels (réforme de l'indemnisation, définition du périmètre de l'emploi convenable, évolution du Code du Travail sur les nouveaux motifs de radiation) et organisationnels

(dispositifs de profilage, de segmentation des publics, suivi mensuel personnalisé) - révélateurs d'une théorisation du rapport entre les chômeurs et les services publics en charge de les suivre.

Nous avons mobilisé successivement deux types d'approches : une approche *top down* qui « permet d'analyser les processus qui concourent à la définition du bien commun » (Lascoumes, Le Galès, 2009, p.25), notamment à travers la socio-genèse de la rationalisation gestionnaire à l'ANPE, et l'étude détaillée des différents contrats entre institutions et chômeurs issus des rapprochements successifs avec le régime d'assurance chômage (*Service Personnalisé pour un Nouveau Départ* en 1998, *Projet d'Action Personnalisé* en 1999, *Plan d'Aide au Retour à l'Emploi* en 2001, *Suivi Mensuel Personnalisé* en 2006), et une approche *bottom up* qui « part des metteurs en œuvre et bénéficiaires pour comprendre les dynamiques suscitées par l'action publique et les obstacles à celle-ci » (Ibid.), à travers l'analyse des discours et des pratiques professionnelles des conseillers à l'emploi lors des face-à-face avec des chômeurs.

Comme le notent Lascoumes et Le Galès (Ibid.), les deux approches sont en fait nécessaires car complémentaires : si le modèle d'analyse des politiques publiques mené par un Etat centralisé apparaît dépassé car ne prenant pas en compte l'ensemble des interactions où l'Etat n'est plus en position dominante, la réintroduction d'un regard par le haut contribue à nourrir l'hypothèse selon laquelle ces transformations, issues d'une privatisation d'une grande partie de l'économie, ne conduisent pas à un retrait de l'Etat ni à une réduction de sa capacité de contrôle, mais plutôt à un changement de ses formes de coercition, avec un renforcement de l'encadrement institutionnel au sein desquels les acteurs agissent de façon plus autonome. Nous avons notamment analysé la rationalisation gestionnaire mise en place à l'ANPE à l'aune de la thèse d'une seconde révolution bureaucratique (Le Galès, Scott, 2008) avec l'introduction des dispositifs de concurrence entre ANPE et Unedic, et la mise en place de systèmes d'évaluation (chapitre 4).

Les nouveaux cadres cognitifs des politiques de l'emploi (**chapitre 3**) ont été étudiés à la fois du point de vue des théories économiques néo-classiques qui les fondent (Esping-Andersen, 1999, Barbier, 1996, 2002, 2008, Cattacin et al, 2002, Boismenu et al, 2003, Cassiers et al, 2005), de leur essaimage via des organismes supra-nationaux (Dubois, 2007, Burgi, 2007), et de leurs traductions opérationnelles dans les dispositifs de prise en charge des chômeurs (Concialdi, 2008, Zadjela, 2009, Darmon et al, 2010, Nativel, 2010).

Sous l'effet des politiques d'activation, les missions de l'institution chargée du traitement des chômeurs se sont déplacées vers de nouveaux pôles d'intervention (**Chapitre 2**), entraînant

une évolution des normes professionnelles des agents publics (**Chapitre 4**). Le paradigme macro-économique d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage et plus largement des politiques sociales, et le registre d'action sociale qui le sous-tend, l'intervention, opère un déplacement important des catégories structurantes du chômage. En promouvant un nouveau type d'employabilité, il élargit la notion de chômage volontaire, réduit la logique assurantielle, renvoyant vers l'assistance une fraction croissante des chômeurs jugés inemployables.

A la suite des recherches qui mettaient en exergue la crise de la norme du chômage et de la séparation entre chômage et inactivité avec la montée du traitement du chômage de longue durée (Demazière, 1992, 2006, Divay, 1999, Benarrosh, 2003), notre recherche montre que c'est désormais la composante assurantielle du statut de chômeur qui se trouve aujourd'hui transformée à travers la conditionnalité et le durcissement de l'accès aux aides à l'emploi. Ce ne sont plus seulement les identités des chômeurs qui sont négociées pour produire une définition acceptable de leur situation, mais leurs revenus même, soumis plus strictement à un droit conditionnel.

Projet de subjectivation des politiques sociales et discrimination gestionnaire

Les résultats de la thèse rejoignent les conclusions des auteurs réunis par Bureau et Sainsaulieu (2012) à propos des reconfigurations de l'Etat social, selon lesquels le projet de subjectivation portée par ces nouvelles politiques sociales est en grande partie mis en échec par la culture du résultat. De fait, comme l'observent ces auteurs, le droit de l'usager à un meilleur service individualisé apparaît en grande partie comme un alibi au service d'un processus de rationalisation gestionnaire. C'est d'autant plus vrai, au sein du secteur de l'intervention sociale, pour le monde de l'insertion, et un peu plus encore pour le service public de l'emploi, marqué dès son origine par la gestion de masse (chapitre 2). C'est pourquoi nous avons pu parler, à propos du dispositif du Suivi Mensuel Personnalisé, d'une *personnalisation de masse*, ou traitement individualisé de masse²⁹⁶, pour caractériser cette standardisation du contenu des prestations, associée à une modularité liée à des caractéristiques personnelles.

²⁹⁶ Ce terme est également repris par Bureau et Sainsaulieu (2012) auquel les auteurs donnent une définition proche de la nôtre («associe traitement bureaucratique des dossiers et formes d'accompagnement personnalisé») mais y ajoutent un élément que nous développons plus loin d'«espace de controverse où l'on délibère sur des situations individuelles».

Nos résultats confirment les ambiguïtés de la relation de service et du schéma-type de réparation fonctionnaliste déjà mis en cause par Goffman (1968) qui, prenant l'exemple de l'hôpital psychiatrique, montre que la référence constante à un service individualisé sert en fait à légitimer des pratiques de l'institution assez éloignées du modèle-type de la relation de service, et à justifier de son existence et de l'identité de ses spécialistes.

Le parallèle avec l'analyse goffmanienne des ressources et des ambiguïtés de la relation de service peut d'ailleurs être poussé plus loin, car plusieurs caractéristiques de la relation entre un conseiller à l'emploi et un demandeur d'emploi relèvent de la relation de service telle qu'elle est décrite dans le schéma-type du service-réparation : par la double dimension, technique et sociale, de la relation²⁹⁷, par les notions de confiance, de discrétion et désintéressement du professionnel qui font partie des valeurs mises en avant dans le secteur de « l'accompagnement à l'emploi », et enfin par le fait que le cycle de réparation Observation/Diagnostic/Prescription/Traitement régit les échanges entre le professionnel et le demandeur d'emploi. L'analyse goffmanienne met de plus en exergue l'importance de la compétence relationnelle de l'agent public : quels type de registres il mobilise, comment il construit socialement le client ou l'usager, comment il transforme son problème en cas, et mobilise des routines, des méthodes. Ainsi, comme on l'a vu (chapitre 8), le conseiller peut autant s'appuyer sur des « symptômes » (déclarations du demandeur d'emploi, outillage technique : dossier de suivi du demandeur d'emploi) que sur des « signes » (impressions directes issues de l'interaction).

De même, les contradictions pointées non sans ironie par Goffman à propos du schéma-type fonctionnaliste du service réparation spécialisé, sont également présentes dans la relation entre conseiller et chômeur, qui partage avec la relation hospitalière les distorsions et adaptations au modèle. Ainsi, une partie des chômeurs n'utilisent pas le service de leur plein gré, et l'objet à réparer, la situation du demandeur d'emploi, n'est pas distinct et isolable de l'individu lui-même. De plus, à l'instar de l'hôpital psychiatrique et malgré des spécificités bien distinctes, l'institution chargée du traitement des chômeurs est un établissement destiné à accueillir des personnes stigmatisées²⁹⁸ : le chômeur est défini avant tout comme une personne « privée d'(emploi) », dont le passage dans l'institution vise à le réinsérer dans le

²⁹⁷ La structure de l'échange est à la fois fondée sur le registre technique à travers la recherche du code-métier, le registre contractuel et de civilité : le professionnel met en place des signaux empathiques pour instaurer un climat de confiance, qui sert tout à la fois à obtenir des informations plus complètes en vue d'un meilleur diagnostic et à s'assurer de la pérennité de la relation sur l'ensemble du cycle de réparation

²⁹⁸ Le stigmaté apparaît lorsqu'un individu comporte un ou plusieurs attributs contradictoires avec le stéréotype socialement reconnu, quant à la définition d'un type d'individu. Selon E Goffman, le stigmaté représente donc en fait un certain type de relation entre l'attribut et le stéréotype (Stigmatés, p.14)

monde social du travail. Goffman rappelle également le poids de la standardisation de l'organisation bureaucratique dans la relation de service : les compétences fragmentées qui ne permettent pas de cerner avec précision les facteurs de la sortie ou de maintien du chômage, le caractère asymétrique de la relation, l'étiquetage administratif en lieu et place du cycle de réparation individualisé, et la tendance, pour redonner au demandeur d'emploi une définition plus conforme au schéma de service, à le rendre responsable de son employabilité, sans assumer la part de responsabilité qui peut revenir au conseiller et à son institution. Une autre déviation de la relation de service, fondée sur la confiance, est le conflit d'intérêt : le conseiller est soumis aux obligations de sa profession en vertu du mandat que lui a confié l'Agence et l'Etat, ce qui peut le mettre en opposition avec les intérêts particuliers du demandeur d'emploi. Enfin, compte-tenu des nombreuses incertitudes qui pèsent sur les chances réelles de réparation, les conseillers peuvent, comme les médecins hospitaliers analysés par Goffman, développer une justification de leur rôle de spécialistes en accompagnement à l'emploi : la définition de la relation en termes de service (mieux vaut faire appel à leurs compétences techniques que compter sur des données plus subjectives) vise à obtenir l'adhésion du demandeur d'emploi, même si les chances de celui-ci de retrouver un emploi sans être accompagné ne seraient pas beaucoup plus importantes.

Le poids de la culture du résultat et les nombreuses distorsions à l'idéal-type de la relation de service, identifiés par d'autres études antérieures, interroge par conséquent la notion de subjectivation et de magistrature sociale que portent ces politiques (**chapitre 3**), la première question étant de savoir dans quelle mesure les discours sur les pratiques et les pratiques professionnelles que nous avons observées pouvaient être assimilées à cette notion. Bertrand (2012) définit les magistratures sociales comme des « instances locales, relativement autonomes, insistant sur l'équité, qui (...) ont en commun de mener une expertise collégiale, de faire face à des problèmes de stabilisation de leurs critères de jugements, de chercher la bonne distance avec les demandeurs » (Bertrand, 2012, p.619). La notion implique également une formation de jugement, où doivent se concilier une diversité de « points de vue » (ibid.). Les lieux où peuvent s'exercer les magistratures sociales sont donc des instances collectives, telles que les commissions locales d'insertion étudiées par I. Astier (2007) ou les commissions d'attribution des aides au logement (Bertrand, 2012).

Dans leur acception stricte, les situations que nous avons observées ne relèvent pas des magistratures sociales puisque les jugements de recrutabilité/compliance liés au contrôle de la recherche d'emploi sont le fait d'agents arbitrant seuls dans un face à face individuel avec

l'usager, ce qui comporte le risque d'augmenter la discrétionarité sans le contrepouvoir d'une instance collective de discussion.

Mais nous avons vu tout au long des chapitres précédents que, d'une part, ces jugements individuels font suite à une série de pré-qualifications, et passent aux différents filtres des outils de gestion qui encadrent les pratiques professionnelles et les contrôlent a posteriori (contrôle des compte-rendu d'entretien au regard des normes de qualité et de « bonnes pratiques »), et que d'autre part, ils sont soumis à la production de normes locales (chapitre 8). Le premier processus pourrait s'apparenter à la qualification des jugements dans la sphère juridique. Il s'agit d'ailleurs bien pour les conseillers à l'emploi, de statuer, dans la cadre d'un contrôle qui leur est attribué par le législateur, sur une situation –la recherche d'emploi – encadrée par le Code du travail, même si l'évaluation des « actes positifs et répétés » de recherche d'emploi reste, comme on l'a vu, largement à l'appréciation de l'agent. Mais par-dessus tout, le fil rouge qui nous semble caractériser les magistratures sociales est celui de l'individualisation des politiques sociales, dans lesquelles les politiques de l'Etat Social Actif s'inscrivent pleinement. C'est ce dernier aspect que nous avons interrogé tout au long de la thèse.

Comme le note Bertrand (2012), le processus d'individualisation des politiques parcourt l'ensemble des services publics, du guichet aux formes collégiales de décision. On peut alors envisager les magistratures sociales comme des centres de décision prenant des « formes variables au sein de politiques sociales plus vastes et comportant une part variable de décisions prises par des agents ou experts décidant seuls ». Nous proposons donc de tenir compte de cette acception élargie des magistratures sociales pour examiner cette notion à l'aune de notre recherche.

Les résultats de notre étude, lorsqu'ils sont pris dans leur globalité, contredisent plutôt le postulat du modèle des magistratures sociales selon lequel la personnalisation du traitement permettrait de mieux prendre en compte les demandes des individus. Dans le cas du service public de l'emploi, la personnalisation est instrumentée à des fins de discrimination gestionnaire (**chapitre 4**) et repose sur une logique actuarielle, inspirée des techniques d'assurance, différenciant les modes d'intervention à partir d'une analyse de risques.

La mise en oeuvre du tri tel qu'il est formalisé par le profilage statistique et prolongé au guichet en s'appuyant sur les caractéristiques personnelles (chapitre 8) constitue une double rupture : avec le principe d'égalité, puisque selon le profil déterminé par l'agent, le parcours ne donne pas droit aux mêmes prestations et peut même légitimer des refus de prestations, mais aussi avec le principe d'équité, puisque seules certaines caractéristiques personnelles

sont retenues pour la détermination du profilage, telles que le niveau de recrutement du secteur recherché ou la mobilité par rapport aux offres d'emploi existantes. Il ne s'agit donc pas de tenir compte de l'individu dans son ensemble, mais de retenir des variables socio-économiques pour mesurer le degré d'adaptabilité de l'individu au marché de l'emploi, et d'évaluer sa probabilité de sortie vers l'emploi.

De ce point de vue, on peut conclure à une réinstauration, sous couvert du projet de subjectivation, de la dissociation bureaucratique personne/situation, non à des fins premières d'égalité, mais de discrimination gestionnaire, impulsée par les politiques d'activation des dépenses d'assurance-chômage qui visent à augmenter le taux d'emploi et à réduire les durées d'indemnisation.

Ce constat rejoint celui d'autres auteurs à propos des reconfigurations de l'Etat social, qui montrent que même dans le cas d'espaces collectifs de controverse où l'on délibère sur des situations individuelles, l'exercice des magistratures sociales se fait à la marge, tandis que l'impératif de rationalisation amène à un traitement bureaucratique de l'essentiel des dossiers²⁹⁹.

Une économie morale de l'accompagnement à l'emploi portée par les politiques d'activation

Un autre résultat de notre recherche contredit l'idée que la personnalisation basée non plus sur la rectification morale, mais sur l'incidence sociale des comportements individuels, permettrait une rupture avec les politiques assistantielles antérieures : les différents résultats de nos investigations mettent au contraire en exergue le recours par les agents à des catégorisations morales empruntées à la logique de l'assistance, basées sur les notions de mérite, ou sur la dichotomie chômage volontaire/involontaire, dans l'établissement des jugements de recrutabilité visant à évaluer la *compliance* des chômeurs (**chapitres 6 et 7**). En ce sens, nous définissons les conseillers à l'emploi comme des *entrepreneurs de morale* qui favorisent la diffusion de nouvelles normes dans l'accompagnement à l'emploi, par l'injonction au *réalisme* des demandeurs d'emploi, sorte de mission éducative au principe de réalité que constituerait le marché de l'emploi.

Ce recours aux principes de la logique assistantielle se justifie par le fait de conditionner l'octroi d'un revenu de remplacement au caractère compliant de la recherche d'emploi menée

²⁹⁹ Bodin in Bureau, Sainsaulieu, 2012 ; Bureau, Rist in Bureau, Sainsaulieu, 2012

par l'individu. On peut penser que ce recours a augmenté avec l'introduction des normes d'activation dans les référentiels professionnels des conseillers à l'emploi (**chapitre 4**).

L'évolution des normes internes à l'établissement et l'importance des pratiques de catégorisation morale qu'on a pu observer, justifie l'analyse en termes d'*économie morale* de l'accompagnement à l'emploi (Fassin, 2009) et va aussi dans le sens de l'analyse de V. Dubois (2012) sur le gouvernement individualisé des conduites. A ce stade, les frontières entre la logique de magistrature sociale et la logique de guichet s'atténuent au profit du « pouvoir de qualification des situations, d'assignation de statut ou d'injonction comportementale dans les relations bureaucratiques » (Dubois, 2005). Profilage et personnalisation construisent une nouvelle forme d'*orthopédie morale*, savoir qui mobilise la connaissance de parcours singuliers et la connaissance comparative de comportements au sein d'une population donnée (Foucault, 1975).

Par son caractère coercitif, l'analyse de la relation entre agent et usager permet également de mettre au jour les ressorts profonds de l'individualisation des politiques sociales lorsqu'il s'agit de conditionner l'octroi d'une aide financière à un comportement.

Les pratiques observées nous semblent en effet emblématiques d'un mode spécifique d'*intervention* du social, issu de l'instauration de la personnalisation du traitement, qui se base sur un régime de véridiction et de nouvelles techniques de production du consentement. Nous avons notamment repris, pour qualifier ces nouvelles techniques de gouvernementalité, le terme emprunté à Foucault d'*exomologèse* (2001, tome IV), acte destiné à manifester une vérité et l'adhésion du sujet à cette vérité. Ces techniques apparaissent comme des variantes des politiques sociales antérieures, restant fondées sur les subordinations et la reproduction du consentement, mais procédant également d'un nouveau type de caractérisation de l'individu, adaptable et responsable. De ce fait, elles relient deux modes d'individualisation : la dévolution, i.e. le transfert de responsabilités des institutions vers l'individu, et l'injonction, mélange de persuasion, d'incitation et de contrainte, requérant la participation active de l'individu (Martucelli, 2004).

Cette « morale de l'emploi » est portée par une judiciarisation du traitement institutionnel, qui s'étend à l'ensemble des métiers du social³⁰⁰, et dont on a pu analyser les composantes et les effets au niveau du service public de l'emploi à travers le durcissement des critères de l'emploi convenable, l'apparition de nouveaux motifs de sanction et la mise en place de nouvelles échelles de graduation, l'évolution la plus remarquable étant la création

³⁰⁰ Voir Jamet, et Bouquet in Bureau, Sainsaulieu, 2012

d'une nouvelle catégorie de sanction en 2005, l'absence à convocation, qui a entraîné une augmentation très forte des radiations (**chapitre 4**).

La *morale de l'emploi* est également alimentée par les théories qui sous-tendent les politiques d'activation (**chapitre 3**) et dont on a trouvé de nombreuses traces dans les discours et les pratiques des professionnels observés : la théorie de la désincitation, et les théories de la justice comme bases d'une nouvelle éthique de la citoyenneté, que l'on pourrait résumer ainsi : plus l'individu devient un sujet autonome responsable de ses choix, plus il est à même de se plier à l'obligation morale de réciprocité. Mais dans sa traduction opérationnelle générale, cette « nouvelle éthique » suppose que l'ensemble de ceux qui bénéficient de l'aide publique doivent se soumettre, au nom de la justice sociale et de la responsabilisation individuelle, à des règles contraignantes qui limitent leurs libertés d'action. On n'est plus très loin des débats historiques qui ont fondé la partition entre chômage volontaire et involontaire, assistance et assurance, cette « nouvelle éthique » s'apparentant alors aux habits neufs des vieux principes de l'assistance (**chapitre 1**).

L'économie *morale* de l'accompagnement à l'emploi, telle qu'elle se dessine tout au long de la thèse en ce qu'elle fait référence à un ensemble de règles relatives à une société et une époque donnée, vient s'entrechoquer avec la notion d'*éthique*, qui correspond, selon la définition classique spinozienne, à la recherche du Bien par un raisonnement conscient et rationnel. Si nous avons pu parler de deux types d'éthiques professionnelles, l'éthique du placement et l'éthique de l'accompagnement, à propos des pratiques et discours des conseillers à l'emploi pris dans l'application des normes d'activation, il n'en demeure pas moins que les conseillers qui mettent en avant la première, en fait commune à l'ensemble des professionnels, s'en servent souvent pour défendre non une éthique, mais une morale de l'emploi, plus proche de la conformation aux normes d'emploi d'une époque et d'une société donnée.

Rationalisation gestionnaire et re-bureaucratization

Le cas de l'ANPE, à travers les différentes transformations qui y ont eu cours entre les années 90 et 2000, nous semble tout à fait emblématique des transformations introduites par la rationalisation gestionnaire mise en place au sein des services de l'Etat, dans sa traduction à la fois organisationnelle, institutionnelle et politique.

Le premier élément d'évolution est le passage d'une rationalisation de type bureaucratique

dotée d'une légitimité fondée sur la formalisation juridique, à une rationalisation de type entrepreneurial amorcée à partir de 1990, le « raisonnement gestionnaire » étant défini comme une « forme d'activité politique reposant sur des prescriptions de nature économique » (Ogien, 1995, p.14). Cette rationalisation entrepreneuriale comporte en l'espèce une double dimension car elle renvoie à la fois à une organisation de type entrepreneurial, et à une orientation de l'activité de l'Agence vers les entreprises.

L'ensemble de l'organisation est ainsi repensée avec le souci de limiter les coûts et d'élever le niveau comptable de la productivité de manière plus méthodique et efficace qu'auparavant, avec notamment l'introduction du contrôle de gestion en 1995 et la généralisation des pratiques de reddition ou reporting (Demailly, de La Broise, 2009) trouvant un prolongement dans la diffusion de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007.

Quant à l'orientation entrepreneuriale de l'activité de l'Agence, elle se traduit par la profonde transformation des profils et compétences de ses agents. On peut donc en conclure que les deux phénomènes se renforcent mutuellement, font système, dans l'optique d'une rationalisation gestionnaire qui imprègne aussi bien l'organisation que l'activité.

L'autre caractéristique de la rationalisation gestionnaire est la visée de scientificité de l'action publique. Au-delà de la priorité donnée à la calculabilité et à la prévisibilité qui caractérise le processus de rationalisation dans son ensemble, la rationalisation gestionnaire se définit par la prétention à incarner la rationalité pure, i.e. à prendre des décisions tenues pour incontestables puisque fondées sur une connaissance objective, irréfutable. Cette visée explique selon Ogien le passage d'un contrôle bureaucratique de l'activité humaine à un contrôle de l'information produite au sujet de cette activité. A ce titre, l'introduction du profilage statistique à l'ANPE en coordination avec l'Assedic est un exemple tout à fait représentatif du caractère multidimensionnel de la rationalisation gestionnaire.

Plutôt que d'une rationalisation professionnelle, qui ne se vérifie pas totalement dans le cas de l'ANPE, nous avons pu parler, à propos de la rationalisation gestionnaire introduite à l'ANPE et développée à Pôle Emploi, d'une rationalisation industrielle d'un nouveau type (**chapitre 4**), marquée par une primauté à une mesure des gains de productivité plutôt qu'à l'évaluation de la qualité, le pré-formatage des dossiers individuels et le renforcement des pratiques de reddition.

Cette re-bureaucratisation opérée lors de la segmentation issue du traitement individualisé des dossiers, est également visible dans la rationalisation des sanctions, et des temporalités (mises en parcours) que nous avons analysées dans le chapitre 6. La logique

actuarielle imprime dès lors le fonctionnement d'un vaste espace de tri des chômeurs les moins qualifiés et le moins dotés scolairement (**Introduction méthodologique**).

Les indicateurs liés au SMP (accélération induite par la segmentation des profils, injonction aux mises en relation, respect des délais de mise en parcours et d'envoi vers des structures externes) y fonctionnent comme des indicateurs prégnants, au sens où la plupart des conseillers s'y réfèrent pour légitimer leur action, en opposition ou en accord avec ceux-ci. Ces indicateurs sont d'autant plus prégnants qu'ils intègrent une rationalisation plus ancienne, liée à la logique productiviste et néo-industrielle de l'organisation, et qu'ils s'accompagnent d'une emprise gestionnaire forte, basée sur de nouvelles organisations (gestion par objectifs, centralisation de certaines activités, apparition de logiciels d'aide à la décision) et de nouveaux outils de contrôle à distance, débouchant sur la généralisation des pratiques de reddition et d'évaluation individuelle.

Les conséquences en sont un sentiment, souvent décrit par les conseillers, de déqualification dû aux cadences du SMP et à la course au rendement statistique, et de dévalorisation des actes professionnels non comptabilisés, comme ceux relatifs à l'activité relationnelle, ou à l'inverse de survalorisation d'autres actes ou prestations dans le seul but de satisfaire à ces mêmes critères gestionnaires. Ainsi, la logique actuarielle qui imprègne le nouveau modèle professionnel incite fréquemment les conseillers à écarter de l'accompagnement des chômeurs non indemnisés (Chapitre 6), de la même manière que la focalisation sur les indicateurs d'efficacité (chapitre 4) peuvent les inciter à augmenter l'adaptabilité des chômeurs à des offres d'emploi non conformes à leurs souhaits(cf infra).

Un projet institutionnel porteur de contraintes et de ressources pour les professionnels

Comme le note B. Milly (2012) à propos des transformations affectant le travail dans le secteur public, l'institution, l'organisation et la profession influencent l'action au travail par des canaux différents, de manière complexe et pas uniquement descendante. La prudence est donc de mise vis-à-vis de l'hypothèse d'une transformation générale des régulations étatiques vis-à-vis des organisations administratives.

Il s'agit, pour notre terrain, de tenir compte de ses spécificités, d'évaluer la force du projet institutionnel, de voir dans quelle mesure il affecte les équilibres antérieurs, les dynamiques

organisationnelles et les normes professionnelles. Il s'agit également d'être attentif aux recompositions professionnelles et aux différents types d'appropriations individuelles des contraintes et des opportunités de ce projet institutionnel.

Une déstabilisation des repères professionnels

Si l'on reprend le cadre conceptuel proposé par B. Milly à propos de l'écologie des organisations, le métier public de conseiller à l'emploi et le secteur plus global de l'accompagnement à l'emploi, correspond à une *écologie déstabilisée*, ou en tout cas profondément restructurée.

Cette restructuration est à l'image du champ des métiers du secteur social, caractérisé par une différenciation socio-professionnelle, et des transformations importantes affectant les référentiels, l'organisation, le recrutement et la formation (Bureau, Sainsaulieu, 2012). Ces transformations sont inspirées par l'objectivation normative tant du projet institutionnel que de la rationalisation gestionnaire dont l'organisation est porteuse.

Nous avons pu ainsi montrer comment l'institution ANPE a été profondément remodelée, à partir des années 90, par une orientation plus nettement entrepreneuriale (**chapitre 2**), qui a entraîné une évolution des missions et des statuts des personnels. Le rapprochement avec l'Unedic dans les années 2000, a amené de nouveaux bouleversements qui ont abouti à une forte évolution du service rendu, davantage marquée par le « faire faire » que le « faire avec » (**chapitre 4**). Le brouillage des clivages professionnels antérieurs est également lié à la fusion et à la privatisation du statut, ouvrant la voie à de nouveaux types de socialisation, de carrière, et de lignes hiérarchiques, et à une nouvelle division du travail entre placement et indemnisation. Il est enfin lié au type de relation entre professionnels et usagers : l'intégration de l'individualisation du traitement aux dépens des règles impersonnelles.

L'émergence d'un nouveau modèle professionnel issu de l'ensemble de ces transformations, modèle davantage marqué par la technicisation, engage, comme nous l'avons souligné (**chapitre 6**), une recomposition des courants au sein d'une culture professionnelle commune, et l'achèvement d'un processus de marginalisation des normes socio-cliniques de l'accompagnement à l'emploi initié dans les années 90 avec la disparition du métier de conseiller professionnel. D'où le résultat ambivalent de notre recherche, mettant en exergue à la fois, pour les uns, un phénomène de déqualification, et pour les autres, un phénomène d'enrichissement lié à la prééminence de ce nouveau modèle professionnel.

L'influence du projet institutionnel sur le terrain : catégorisations morales et gestion bureaucratique

Les résultats concernant l'influence du projet institutionnel sont également ambivalents.

Si l'analyse en termes d'action publique d'un Etat « libéral-gendarme » assurant la « police » du marché de l'emploi apparaît trop mécaniste et ne rend pas compte de la complexité de l'articulation entre institution, organisation et profession que nous avons tenté de décrire, il n'en reste pas moins que les observations des 200 rendez-vous entre chômeurs et professionnels permettent de conclure à une mise en œuvre globale de diverses *technologies sociales d'adaptabilité* visant à négocier ou imposer, via l'individualisation du traitement, la révision à la baisse des qualités de l'emploi recherché en termes de proximité géographique ou professionnelle. Nous avons vu que ce recours aux technologies d'adaptabilité, qui reproduisent les inégalités devant les normes d'emploi et la qualité de l'emploi³⁰¹, était fortement corrélé aux indicateurs statistiques dominants, visant à augmenter le nombre d'offres d'emploi pourvues, et s'accompagnaient alors plus volontiers d'un registre coercitif (**chapitre 7**).

D'autre part, l'imprégnation d'une économie morale de l'accompagnement à l'emploi, à travers l'emploi massif du *contrôle* de la recherche d'emploi en préalable moral à l'*aide* à la recherche d'emploi, se mesure à l'usage fréquent des catégorisations morales pour opérer la segmentation et le profilage des chômeurs suivis, et parfois pour initier les sanctions pour absence de recherche active d'emploi. L'étiquetage issu des catégories formalisées du profilage contribue à accroître les inégalités de traitement entre individus disposant de capitaux culturels et économiques et ceux qui sont plus défavorisés, la méconnaissance des codes et une situation matérielle dégradée ne permettant pas aux plus démunis de retourner les normes institutionnelles à leur profit (Duvoux, 2008). Ces catégorisations réactualisent ainsi un phénomène décrit plus anciennement à propos du contrôle social par des agents issus des classes moyennes, chargés de l'encadrement et de la moralisation des classes populaires (Verdès-Leroux, 1976, Pierru, 2008, Zunigo, 2010). Nous avons noté la récurrence de ces types de catégorisations, construites dans une dialectique d'opposition aux aptitudes et

³⁰¹ C'est notamment visible à travers la légitimation par la plupart des conseillers d'une remise en cause de la norme de référence du contrat à durée indéterminée à temps plein, qui constitue l'un des enjeux des politiques d'activation visant à augmenter le taux d'activité.

compétences sociales des classes moyennes, lors des pratiques de tri et de relégation des publics jugés inemployables (**chapitres 6 et 7**) : elles servent alors de discours d'escorte à la responsabilisation individuelle d'un chômage prolongé, notamment lorsqu'elles concernent les allocataires de minima sociaux, mais pas seulement.

Ces catégorisations morales, qui renforcent et appuient les pratiques d'étiquetage des chômeurs déviants, sont aussi utilisées pour signifier le manque de « volonté » des chômeurs suivis, en recourant au schéma explicatif des trappes d'inactivité, ou théorie de la désincitation, théorisation qui inspire les principes normatifs des politiques d'activation. Là encore, la notion d'économie morale s'avère particulièrement pertinente pour caractériser la circulation des normes d'encadrement plus strict des chômeurs, entre les théorisations économiques forgées par les élites, leur publicisation par les discours politiques dans l'espace public³⁰², leur transformation en catégories gestionnaires par les administrations et leur retraduction en situation d'entretien par les agents de base.

Au total, les catégorisations gestionnaires, morales et politiques font d'autant plus système qu'elles répondent à un impératif professionnel de placement dans un contexte de forte pénurie des offres d'emploi et d'explosion du nombre de chômeurs³⁰³. Dès lors, le recours au schéma explicatif de la responsabilité individuelle des chômeurs en appui des technologies sociales d'adaptabilité signe l'impuissance des acteurs publics à enrayer cet écart grandissant, utilisant alors faute de mieux les mesures coercitives pour pourvoir les offres existantes dans les délais et les critères fixés.

Dans un mouvement analogue, le processus de catégorisation et de dévolution en chaîne des « inemployables », souvent des chômeurs de longue durée tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi, répond à la préoccupation professionnelle de satisfaire aux indicateurs statistiques de placement aussi bien que d'échapper à l'exposition accrue à des populations touchées par un extrême dénuement.

Cependant, au-delà de l'enjeu de l'efficacité du placement, on constate également, comme on l'a vu à propos du projet de subjectivation, une gestion bureaucratique de la relation personnalisée, qui fonctionne comme un contrepoint à la mise en œuvre des technologies sociales d'adaptabilité.

Il en va ainsi pour les pratiques de relégation ou de stockage des *vides catégoriels* face au tri

³⁰² On pense ici à la publicisation récurrente des offres non pourvues, ou encore au débat sur les « faux chômeurs », depuis Martine Aubry en 1991, qui avait annoncé un renforcement des contrôles à l'égard de ceux qui refusaient les propositions d'emploi, à Nicolas Sarkozy en 2012, qui s'était prononcé durant la campagne présidentielle pour l'obligation faite aux chômeurs indemnisés de suivre des formations sur des secteurs en tension.

³⁰³ 4500 à 5000 demandeurs d'emploi inscrits en moyenne mensuelle en 2009 pour 300 offres mensuelles dans les agences investiguées.

prescrit (**chapitre 6**) qui constituent une réponse des *street level bureaucrats* au manque chronique de ressources pour traiter des problèmes complexes, en l'occurrence le fait que les prestations standardisées et les parcours normalisés de 3 ou 6 mois ne correspondent pas, pour l'essentiel, aux trajectoires réelles d'une majorité des chômeurs suivis.

Il en est de même pour les pratiques de sanctions liées au contrôle de la recherche d'emploi (**chapitre 7**), qui s'exercent à l'intérieur d'un système très encadré, autorisant un pouvoir discrétionnaire faible pour les sanctions liées à l'absence de recherche d'emploi et un pouvoir discrétionnaire fort pour les sanctions liées aux absences lors du pointage physique ; ce pouvoir discrétionnaire fort étant d'ailleurs restreint au régime des indulgences, i.e. aux décisions favorables, les décisions défavorables faisant l'objet d'une information à la direction. Ainsi, les conseillers font massivement usage d'un contrôle déclaratif de la recherche d'emploi, i.e. basé sur les dires des chômeurs, plutôt qu'un contrôle investigatoire, visant à initier une procédure de sanction par le rassemblement de preuves. D'autre part, une grande partie d'entre eux prennent des types spécifiques de sanctions, jugées plus neutres et plus impersonnelles (utilisation des envois automatisés des avertissements faisant suite à une absence, relégation-sanction par l'envoi contraint en action d'insertion), et utilisent également des techniques alternatives plus en phase avec leur expertise (techniques de négociation, stratégies d'usure, rappels à l'ordre).

L'ensemble de ces pratiques correspond à un trait distinctif du fonctionnement bureaucratique, instituant l'évitement comme fondement de la fluidité organisationnelle³⁰⁴. Ces pratiques d'évitement sont aussi à l'œuvre dans les mécanismes de tri et de dévolution (**chapitre 6**) que nous avons identifiés (orienter les chômeurs « difficiles » ou jugés inemployables vers d'autres agences, les reléguer dans d'autres portefeuilles, refuser les inscriptions). Dans ce dernier cas, les modes d'évitement vont plutôt dans le sens d'une conformité à la culture du résultat.

Les registres d'action entre contraintes et habilitations

Ces différents résultats ne doivent pas masquer le fait que le projet institutionnel d'inculcation de l'adaptabilité des chômeurs réactualise les tensions originelles de la culture professionnelle des conseillers, tensions que D. Schnapper³⁰⁵ situe, au sein des métiers dits de

³⁰⁴ Merton, 1940, cité par Milly, 2012. Voir aussi Lipsky, 1980.

³⁰⁵ Citée par Bureau, Sainsaulieu, 2012

l'Etat-Providence, entre le pôle de la vocation, porté par les valeurs humanistes, et le pôle de la profession, porté par la défense de qualifications et de compétences reconnues. On retrouve une polarisation comparable dans la culture professionnelle des conseillers, entre savoir faire socio-techniques et socio-cliniques, et entre logique technico-commerciale et logique civique (**chapitre 5**).

Ces tensions traversent l'ensemble des discours et pratiques observés à propos des différentes orientations organisationnelles. Ainsi, la formalisation du tri et de la segmentation suscite deux types de positions, entre les tenants d'une légitimation professionnelle de la relégation et la critique de la relégation au nom de la logique contre-sélective et l'égalité de traitement inhérente au service public (**chapitre 6**).

Cependant, les transformations plus récentes portant sur le durcissement des conditions d'encadrement des chômeurs déplacent de manière plus claire cette polarisation sur le terrain de l'éthique professionnelle. La typologie que nous avons décrite, entre *éthique de l'accompagnement* et *éthique du placement*, fait notamment référence à une éthique de la directivité dans la relation avec le chômeur. Que ce soit en matière de mise en œuvre de technologies sociales d'adaptabilité ou d'exercice du pouvoir de sanction, la polarisation ancienne entre valeurs humanistes et valeurs technicistes confine parfois aux dilemmes éthiques intérieurs lorsqu'il s'agit de délimiter l'action professionnelle du référent face à la liberté d'action du chômeur, et divise en tout cas profondément les conseillers entre eux dans leurs discours (chapitre 7) et leurs pratiques professionnelles (chapitre 8).

La rencontre du chômeur et du professionnel de l'emploi dans des espaces intersticiels de concertation

Plus que les discours recueillis, les observations des pratiques professionnelles au guichet ont permis de mettre en évidence, au-delà des contraintes et des tensions résultant des transformations organisationnelles, des ressources sur lesquelles s'appuient les conseillers (**chapitre 8**). On peut à cet égard parler d'un projet institutionnel contraignant, mais relativement habilitant en ce qu'il offre des espaces non négligeables de négociation et d'arbitrage dont se saisissent, ou non, les professionnels.

Ils sont liés au fait que, comme pour les autres métiers du secteur social, l'assentiment des usagers est au moins formellement requis, que l'ensemble des actes professionnels repose sur un régime déclaratif (les conseillers ne procèdent pas, la plupart du temps, au contrôle des déclarations des chômeurs lors des entretiens, notamment pour ce qui concerne les

compétences professionnelles alléguées), et que des espaces de concertation naissent des injonctions contradictoires et des points aveugles des politiques d'activation.

Les observations des variations des jugements de recrutabilité nous ont permis de conclure que l'instauration d'une relation personnalisée avec un agent référent permettait la mise en place, même marginale, de régimes de compromis. C'est pourquoi nous les avons qualifié de *compromis intersticiels*, car ils se pratiquent, de façon variable d'un conseiller à l'autre, dans l'espace de discrétionarité laissé aux agents, à l'écart des normes managériales officielles, tout en imprégnant fortement et durablement les pratiques. A la manière de ce que décrivent Clot et Faïta (2000) à propos du genre et du style professionnels, les conseillers puiseraient dans un répertoire commun pour élaborer des outils à même d'intégrer des « styles » s'adaptant à la dimension personnalisée du traitement.

Ainsi, il nous semble que cette prise en compte de la personnalisation du traitement relève, non d'une esthétisation des pratiques au sens où l'agent puiserait uniquement dans ses ressources personnelles pour un arbitrage équitable, mais d'un compromis professionnel, i.e. faisant appel aux normes et principes d'une culture commune. D'une certaine façon, même à travers des pratiques qui restent individuelles, une partie des conseillers mettent en place des « artefacts cognitifs » pour réinjecter une logique bureaucratique qui se baserait non plus sur un principe d'égalité, mais d'équité. Cet outillage spécifiquement adapté aux nouvelles données de l'individualisation permet aux professionnels qui y recourent de juger en équité de la compliance, de l'adaptabilité du chômeur reçu, et du même coup apparaît comme une tentative de résoudre les dilemmes éthiques dus au poids de la discrétionarité que leur confère l'Etat par une « ruse de la mise en œuvre » (Dubois, 2012). C'est ainsi que peuvent être lus les conflits de normes aboutissant à un compromis entre normes professionnelles et normes d'activation, mais surtout le recours, dans l'évaluation de la recrutabilité, à la dimension processuelle dans l'examen du dossier individuel du chômeur, ou encore la mise en place de dispositifs de confiance (chapitre 8).

De la même manière, l'investigation biographique sert avant tout, pour autant qu'on a pu l'observer, des objectifs de discrimination gestionnaire, mais elle peut aussi, par la présence même du chômeur plaidant sa cause, produire des retournements de situation en sa faveur, et également servir de point d'appui à la mise en œuvre d'un dispositif de confiance.

Ces dispositifs divers sont comparables à ce que décrit Bertrand (2012) dans les politiques de logement des personnes défavorisées : la construction, à partir de l'exposé des situations individuelles, de « situations », représentations administratives des usagers, structurées autour de la mise à jour de « problématiques » qui lient ces situations aux

dispositifs publics locaux. Nous rejoignons l'auteur pour parler, dans ces cas précis, des possibilités d'équilibre, de compromis qu'incarnerait alors l'exercice de magistratures sociales entre le principe d'individualisation et le principe d'équivalence bureaucratique.

On peut d'ailleurs pousser le parallèle entre ces deux exemples pour montrer que ce compromis s'appuie aussi largement, dans les deux cas, sur des ressources professionnelles : dans le cas des politiques locales du logement aux défavorisés, le travail de qualification préalable est opéré par la médiation des travailleurs sociaux, et dans celui de l'accompagnement à l'emploi, par les conseillers eux-mêmes, qui sont différents d'une étape à l'autre du traitement du chômeur (le conseiller qui enregistre le dossier n'est pas le même, la plupart du temps, que le conseiller référent qui assure le suivi mensuel personnalisé). De même, dans l'analyse processuelle de la trajectoire du chômeur par son conseiller référent ou dans la mise en récit des personnes sollicitant un logement, on retrouve un fonctionnement typique de l'exercice de la justice, celui de l'abduction, i.e. le fait de recréer une trame plausible à partir de la mise en récit et de l'exposé de leur situation par les personnes recherchant un emploi ou un logement (Bertrand, 2012, Weller, 2011).

Mais une autre dimension doit être examinée qui nous semble aussi relever de l'exercice d'une magistrature sociale, dans un de ses effets inattendus. Il s'agit de la prise en compte, même si elle reste variable d'un conseiller à l'autre, du point de vue de l'utilisateur, non à partir de sa biographie, mais de l'exposé des difficultés, communes à d'autres chômeurs, pour répondre aux injonctions à la mobilité, à l'adaptabilité à la dégradation des normes d'emploi.

Nous avons vu dans l'analyse de la culture professionnelle des conseillers à l'emploi, combien celle-ci reposait sur la tension permanente entre la sphère sociale et la sphère économique. C'est à ce titre que le cas de cette profession nous semble tout à fait emblématique des enjeux soulevés par le projet de subjectivation porté par les politiques d'insertion. Le guichet du service public de l'emploi devient, par le truchement de la personnalisation et donc de la parole donnée au chômeur par son conseiller référent, la caisse de résonance de problématiques plus larges mettant en jeu la prise en compte d'une *rationalité située* du chômeur. Rationalité qui s'exprime par le refus, plus ou moins négocié, de diminuer des prétentions salariales durant le temps d'indemnisation, par la possibilité de dénoncer des conditions de travail indignes, la précarité généralisée des emplois, l'instrumentation de la crise pour faire baisser les salaires, ou encore la lutte pour la conservation de la valeur d'une qualification visant à se protéger du déclassement. Comme le rappelaient Donzelot et Roman (1998) à propos des nouvelles politiques sociales, « l'accent

mis sur la production de lien social peut entériner un renoncement à poser la question de la justice sociale au profit de la seule pacification des populations exclues du partage des richesses » (p.20) : le guichet individualisé du service public de l'emploi fait resurgir de manière marginale la question de la justice sociale, et pose en tout cas la nécessité d'une éthique professionnelle.

Ce résultat, qui prend au sérieux la possibilité d'une co-construction ou d'une irruption de l'utilisateur dans l'exercice des magistratures sociales, permet d'éviter l'écueil, dénoncé par certains auteurs à propos de l'individualisation des politiques sociales (Trombert, 2012) d'une lecture trop surplombante des rapports entre agents publics et usagers, marquée uniquement du sceau de la domination, mais aussi celui inverse d'une lecture trop angélique, inspiré du modèle idéal des magistratures sociales, qui postulerait la libre contractualisation des deux parties et le respect in fine de l'autonomie de l'utilisateur.

Bilan et perspectives de recherche

A propos des magistratures du sujet, P. Rosanvallon évoquait un risque majeur de ces nouvelles politiques sociales marquées par l'individualisation : la transformation en « instance de gestion et de contrôle des comportements » (Rosanvallon, 1995, p.211). Les résultats de notre recherche montrent que ce point aveugle des politiques d'insertion mérite d'être questionné.

Comme le soulignent la plupart des auteurs qui postulent un modèle de magistrature sociale pour caractériser ces nouvelles politiques d'individualisation, cette tentative de compromis sociétal reste très fragile, oscillant entre la responsabilisation de l'individu, ses capacités de projection à travers l'établissement d'un contrat, et l'imposition, par des techniques confinant parfois à la manipulation, de normes de comportement. Vidal-Naquet (2009) souligne l'importance des jugements moraux, l'opacité de normes parfois contradictoires et peu explicites pour juger des situations des personnes vulnérables. Bertrand (2012) évoque l'illusion de saisir la vie des usagers à travers la construction des « problématiques », mais aussi le risque d'une activation de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), visant à proposer des emplois de mauvaise qualité aux allocataires de l'AAH jugés employables. I Astier (2010) relève le fait que l'octroi du RSA, dont l'application est censée constituer un mode d'adaptation aux problématiques individuelles, « articule du sous-statut et du sous-travail » et participe à l'institutionnalisation du précarité, créant le risque de « rendre le plus grand

nombre d'individus actifs à n'importe quel prix et à n'importe quelle condition » (Astier, 2010, p.53).

Les résultats de notre recherche invitent à nuancer les risques d'arbitraire induits par l'individualisation car ils montrent que malgré la déstabilisation d'un modèle professionnel antérieur, émergent d'autres formes de régulations. Mais celles-ci restent fragiles et ne mettent pas les professionnels à l'abri des dilemmes éthiques entre ce qu'il est juste de faire, inspiré par la situation singulière de l'utilisateur et la situation objective du chômeur, et ce qu'il convient de faire, en conformité avec les normes d'activation.

Parmi les perspectives de recherche qu'engage ce travail de thèse, plusieurs pistes peuvent être tracées.

Il conviendrait d'abord d'examiner, à partir de la typologie que nous avons esquissée, et de la mise en évidence de l'existence d'espaces de concertation, à quelles conditions et selon quelles configurations et quelles logiques professionnelles le projet de subjectivation des politiques d'insertion, et plus largement des politiques sociales, pourrait intégrer l'attention portée à l'individu et à la singularité de sa demande.

D'autre part, au vu des transformations récentes des missions du métier de conseiller à l'emploi au sein de la nouvelle institution Pôle Emploi désormais composé de personnels de statut privé³⁰⁶, il serait intéressant de tester notre hypothèse de l'émergence d'un nouveau modèle professionnel, davantage marqué par les normes socio-techniques. En 2013, les portefeuilles de *Suivi mensuel personnalisé* de l'ensemble des publics ont été abandonnés, les conseillers se spécialisant dans un type d'accompagnement précis dont les critères restent toutefois les mêmes que ceux du profilage antérieur. Au sein d'un référentiel désormais dénommé « relation de services », la notion de conseiller personnel a été abandonnée pour revenir à une division entre indemnisation et placement³⁰⁷. Le plan stratégique 2015 présenté par la direction de Pôle Emploi, qui préconisait notamment de différencier le suivi des chômeurs en fonction de leur capacité à trouver un emploi, avec l'objectif de supprimer le pointage physique généralisé et d'alléger le portefeuille des conseillers chargés d'accompagner ceux qui en ont le plus besoin, a été rejeté par les syndicats de Pôle Emploi en juin 2012, par quatre voix contre et cinq abstentions. On voit bien, à travers ces quelques exemples, que le modèle professionnel n'est pas encore stabilisé du fait de fortes incertitudes

³⁰⁶ En mars 2012, plus de 80% des agents ex-ANPE avaient opté pour le statut privé

³⁰⁷ Coexistent ainsi, au sein de cette nouvelle filière, le conseiller à l'emploi chargé du placement, le conseiller en gestion de droits chargé de l'indemnisation, et le conseiller référent couvrant les deux champs. L'ensemble des trois métiers correspond à un socle commun d'activités : l'accueil, le diagnostic d'employabilité, le traitement de la recevabilité de la demande d'allocations, la gestion des systèmes d'information

organisationnelles. Dès lors, il serait intéressant de confronter notre cadre d'analyse aux transformations en cours, mais aussi aux récurrences : si le SMP est formellement abandonné pour l'ensemble des chômeurs, la notion d'un suivi rapproché et éventuellement coercitif dans l'objectif d'une réduction de la durée d'indemnisation garde toute son actualité du fait de la démonstration de son efficacité³⁰⁸.

Nous souhaiterions également, dans une recherche ultérieure, mettre à l'épreuve les notions, forgées à l'occasion de la thèse, de *technologies sociales d'adaptabilité*, de *compliance*, aux autres segments professionnels des métiers du secteur social et de l'insertion, de plus en plus imbriqués (Bureau, Sainsaulieu, 2012).

Enfin, un autre pan de la recherche, abordé de manière indirecte dans la thèse, consisterait à élargir la focale aux chômeurs eux-mêmes, à leurs trajectoires, aux manières dont ils s'approprient les dispositifs publics, dans la lignée des travaux effectués par D. Demazière (2002, 2006, 2011), Y. Benarrosh (2003), ou N. Duvoux (2009, 2010), plus spécifiquement sur les stratégies mises en place par les Rmistes en réaction à l'injonction à l'autonomie, comme cela a pu être étudié au Royaume-Uni où les politiques d'activation étaient plus avancées (Angeloff, 2011). Une telle recherche pourrait renouveler l'approche d'une sociologie des intermédiaires de l'emploi, en la croisant avec les catégories d'analyse de l'action publique, et déboucher sur des perspectives stimulantes quant à l'enjeu d'individualisation des politiques sociales.

³⁰⁸ Une étude récente de chercheurs du CREST et de la DARES montre que le fait d'être indemnisé plus longtemps retarde le retour à l'emploi, mais qu'à l'inverse l'intensification du suivi réduit significativement les durées d'indemnisation, par les reprises d'emploi ou les radiations administratives (Fontaine Maelle, Le Barbanchon Thomas, Evaluation du Suivi Mensuel Personnalisé, Document d'études, DARES, n°175, Décembre 2012.

Bibliographie

Aballéa François, « Relation de service et transformation identitaire, le cas d'un service public », <i>Education permanente</i> , n°137, 1998, pp.59-69
Aballéa François, « Implication au travail et projet personnel », <i>Recherches et prévisions</i> , n°54, 1998, p.63-73
Agostino Alexandra, Christophe Guitton, Agnès Legay, "Formation et professionnalisation des nouveaux conseillers de l'ANPE", <i>CEREQ, Notes Emploi Formation</i> , n°14, avril 2004
Angeloff Tania, « Des hommes malades du chômage ? Genre et (ré-) assignation identitaire au Royaume-Uni », <i>Travail et Emploi</i> , n°128, 2011, p.69-82
Arborio Anne-Marie, Fournier Pierre, <i>L'enquête et ses méthodes : l'observation directe</i> , Paris, Armand Colin, Collection 128, 2010
Arborio Anne-Marie, « Savoir profane et expertise sociale, les aide-soignantes dans l'institution hospitalière », <i>Genèses</i> , n°22, Mars 1996, p.87-106
Arborio Anne-Marie, 'Délégation et professionnalisation autour du "sale boulot" : les aides-soignantes à l'hôpital', Dans Demazière D., Gadea C. (éd.), <i>Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis</i> , Collection Recherches, La Découverte, 2009, p. 51-61.
Astier Isabelle, « Ce que chômer veut dire, vrai ou faux chômeur? Apte ou inapte au travail? », <i>Les temps modernes</i> , n°554, 1992, p.165-185
Astier Isabelle, « Du travail social à une politique des individus », <i>Esprit</i> , Mars 1998, p.142-157
Astier Isabelle, Duvoux Nicolas (dir), <i>La société biographique : une injonction à vivre dignement</i> , L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2006
Astier Isabelle, « Individualisation de la dette sociale et travail avec autrui », <i>Les Mondes du Travail</i> , n°8, Mai 2010, p.51-60
Astier Isabelle, <i>Les nouvelles règles du social</i> , PUF, 2007
Astier Isabelle, <i>RMI et souci d'insertion</i> , Desclée de Brouwer, Paris, 1997, 276 p
Autès Michel, « La relation de service identitaire, ou la relation de service sans service », <i>Lien social et Politiques</i> , n°40, 1998, p.47-54
Autès Michel, <i>Les paradoxes du travail social</i> , Dunod, Paris, 1999
Avarguez Sophie, « Des réformes vues d'en haut aux réformes vues d'en bas : une approche sociologique du travail vécu des conseillers à l'emploi de l'ANPE entre insatisfaction et souffrance », <i>Revue Pyramides</i> , CERAP, n°17, 2009/1
Balzani Bernard, Béraud Matthieu, Boulayoune Ali, Divay Sophie, Eydoux Anne, Gouzien Annie, <i>L'accompagnement vers l'emploi : acteurs, pratiques, dynamiques</i> , Rapport final pour la Dares, Septembre 2008
Barbier Jean-Claude, « Marché du travail et système de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°45, 2002, pp. 191-214
Barbier Jean-Claude, « Pour un bilan du workfare », <i>La Vie des idées.fr</i> , 4 novembre 2008
Barbier Jean-Claude, « The French activation strategy in a European comparative perspective », in Serrano Pascual A., Magnusson E. (ed.), <i>Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe</i> , Brussels, PIE-Peter Lang, 2006, pp. 145-172.
Barbier Jean-Claude, « Une Europe sociale normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°47, 2002.
Barbier Jean-Claude, <i>Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi</i> , Rapport de recherche pour la DARES, CEE, avril 2006
Barbier Jean-Claude, « Comparer insertion et workfare », <i>Revue française des affaires sociales</i> , n°4, octobre-décembre 1996, p.7-25
Barbier Jean-Claude, « Complexité des missions et du travail des agents de l'anpe », in Bouillaguet Patricia, Guitton Christophe, <i>Le chômage de longue durée, comprendre, agir, évaluer</i> , Paris, Syros, 1992, p.457-465

Barbier Jean-Claude, « Le nouveau système français de protection sociale », <i>La lettre de la régulation</i> , n°49, Juillet 2004, p.1-5
Barbier Jean-Claude. « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », <i>Revue française de sociologie</i> , 2002, 43-2. pp. 307-332.
Baron Cécile, Bureau Marie-Christine, Leymarie Colette, Nivolle Patrick, "L'action des intermédiaires : animation du marché local du travail, mobilisation de la main-d'œuvre, médiation sociale, in Simonin Bernard, <i>Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs</i> , Introduction, Cahiers du CEE, PUF, août 1995, p.213-233
Baron Cécile, Bureau Marie-Christine, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires de l'insertion</i> , Paris, CEE, Dossier n°1, 1994
Bartholomé Christophe, Vrancken Didier, « L'accompagnement : un concept au cœur de l'Etat social actif. Le cas des pratiques d'accompagnement des personnes », <i>Pensée plurielle</i> , 2005/2 n°10, p.85-95
Beck Ulrich, <i>La société du risque, sur la voie d'une autre modernité</i> , Paris, Editions Aubier, 2001
Becker Howard, <i>Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance</i> , Paris, Métailié, trad. fr. 1985 (1ère éd. 1963)
Becker Howard, « The career of the Chicago Public schoolteacher », <i>The American Journal of sociology</i> , Vol 57, n°5, The sociological study of work, March 1952, p.470-477
Belorgey Nicolas, « Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences » » Une entreprise de « réforme » d'un service public et ses effets sociaux, <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2011/4 n° 189, p. 16-33.
Benarrosh Yolande, « Les trappes d'inactivité : chômage volontaire ou chômage de résistance ? », <i>Travail et emploi</i> , n°95, juillet 2003
Benarrosh Yolande, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », <i>Travail et emploi</i> , n°81, 2000
Benarrosh Yolande, <i>Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat</i> , Paris, L'Harmattan, 2006, 282 p.
Bertrand Louis, « Saisir les personnes. Le fonctionnement des commissions dans l'aide au logement et aux personnes handicapées » in Marie-Christine Bureau et Yvan Sainsaulieu (dir.), <i>Les reconfigurations de l'Etat social en pratique</i> , Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2012, pp 153-166
Bertrand Louis, « Situations et problématiques : le travail d'une magistrature sociale par ses mots », <i>Droit et Société</i> , n°82, 2012, p. 603-620
Bessy Christian et alii, <i>Les politiques publiques de l'emploi : le rôle des agents locaux</i> , Cahiers CEE, n°34, 1995, p.3-34
Bessy Christian, « Cabinets de recrutement et formes d'intermédiation sur le marché du travail », in Bessy Christian, Eymard Duvernay François, <i>Les intermédiaires du marché du travail</i> , PUF, 1997, p.103-141
Bessy Christian, Eymard Duvernay François, "Les intermédiaires du marché du travail", Introduction, PUF, 1997, p.VII-XXIX
Bessy Christian, Marchal Emmanuelle, « Le rôle des réseaux et des marchés dans les recrutements », <i>Revue Française de socio-économie</i> , n°3, 2009, p.121-146
Bezes Philippe, Demazière Didier, Le Bianic Thomas et al., « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », <i>Sociologie du travail</i> n°53, 2011, p.293-348
Bezès Philippe, « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », <i>Sociologie du travail</i> , n°47, 2005, p.431-450
Bizeul Daniel, « Le récit des conditions d'enquête : exploiter l'information en connaissance de cause », <i>Revue française de sociologie</i> , 39-4, 1998, p.751-787
Boismenu Gérard, Dufour Pascale, Noël Alain, <i>L'aide au conditionnel, La contrepartie des mesures envers les personnes sans emploi</i> , PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2003
Bonvin Jean-Michel et Moachon Eric, "L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat Social, in Vielle et al, <i>L'Etat social actif</i> , Bruxelles, PIE Lang, 2005
Bonvin Jean-Michel, Moachon Eric, « Déchiffrer deux indicateurs européens de flexicurité à l'aune de l'approche par les capacités », <i>Formation Emploi</i> , n°113, 2011, p.15-32
Bonvin Jean-Michel, Moachon Eric, « Les dilemmes des conseillers des agences publiques pour l'emploi en Suisse », <i>Sociologies</i> , Dossier l'essor des métiers du conseil, dynamiques et tensions, Février 2010.

Borgetto Michel, « La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté? Entre cotisations et fiscalité », <i>Informations sociales</i> , 2007/6 - n° 142, p.6-17
Bornand Elvire, « La définition du travail dans le secteur public à l'épreuve de nouveaux principes managériaux », <i>L'homme et la société</i> , no 163-164, janvier-juin 2007, p.59-73
Bouagga Yasmine, Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'Etat pénal ?, <i>Sociologie du travail</i> , Vol. 54 (3), juillet-septembre 2012, p. 317-337
Bouffartigue Paul, "La socialisation professionnelle de jeunes BTS-DUT, entre diplôme et statut, des identités incertaines", <i>Formation emploi</i> n°45, 1994, pp 3-23
Bouffartigue Paul, « Ingénieurs débutants à l'épreuve du modèle de carrière : trajectoires de socialisation et entrée dans la vie professionnelle », <i>Revue Française de sociologie</i> , Vol 35, n°1,1994, p.69-100
Bouffartigue Paul, « Travailleurs sans-papiers et assistés, nouvelles figures du précaire et dynamiques des classes populaires », in <i>Travail, compétences et mondialisation, les dynamiques sociétales en question</i> , Mendez Ariel, Tchobanian Robert, Vion Antoine (ed), Armand Colin/Recherches, Paris, 2012
Boulayoune Ali, <i>La généralisation de l'accompagnement dans la lutte contre le chômage : entre individualisation des situations et standardisation des pratiques</i> , Cahiers du Grée, Notes et études, n°6, décembre 2009
Bourdieu Pierre, Esprits d'Etat. « Genèse et structure du champ bureaucratique ». <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> . Vol 96-97, mars 1993, p.49-62
Bourdieu Pierre, <i>La misère du monde</i> , Seuil, 1993
Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude, <i>La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement</i> , Paris, Editions de Minuit, 1970
Bourgeois Marine, « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », <i>Sociologie du Travail</i> , Volume 55, n° 1, Janvier-Mars 2013, p. 56–75
Boussard Valérie, " Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF ", <i>Recherches et prévisions</i> , n° 54, décembre, 1998
Boussard Valérie, " Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants ", <i>Sociologie du Travail</i> , vol. 43, n°43 : 533-551, 2001
Boussard Valérie, "Controverses autour des indicateurs de gestion dans les caisses d'allocations familiales", dans S. Maugeri (sous dir.), <i>Délit de gestion</i> , Paris, La Dispute, 2001
Boussard Valérie, <i>Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles</i> , L'Harmattan, Logiques sociales, 2006
Boyer Robert, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in Paugam Serge, <i>Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales</i> , PUF, Paris, 2007, p.887-914.
Buffat Aurélien, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », <i>Revue Pyramides</i> , n°17, 2009/1
Bureau Marie-Christine, Marchal Emmanuelle, <i>Pluralité des marchés du travail et qualités des intermédiaires</i> , <i>Centres d'Etudes de l'Emploi</i> , Document de travail, n°48, 2005, novembre
Bureau Marie-Christine, Marchal Emmanuelle, "Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail", <i>Revue française de Sociologie</i> , Volume 50, n°3, p.573-598
Bureau Marie-Christine, Sainsaulieu Ivan (Eds), <i>Reconfigurations de l'Etat social en pratique</i> , Villeneuve D'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, Coll Le regard sociologique, 2012
Burgi Noëlle, « Du RMI au RMA. Et l'(in)employabilité des chômeurs? », <i>Revue de l'IRES</i> , n°50, 2006/1, p.63-101
Burgi Noëlle, « La construction de l'Etat social minimal en Europe », <i>Politique européenne</i> , 2009/1, N°27
Buscatto Marie, "Les centres d'appels, usines modernes ? Les rationalisations paradoxales de la relation téléphonique", <i>Sociologie du travail</i> , 44 (2002), 99-117
Cahuc Pierre, Kramarz Francis, <i>De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle</i> , Rapport, La Documentation Française, Février 2005
Caire Guy, Kartchevsky Andrée, « Commentaire de l'article sur les agences locales pour l'emploi », in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.91-103

Cantelli Fabrizio et Génard Jean-Louis (dir), <i>Action publique et subjectivité</i> , Droit et société, n°46, LGDJ, Paris, 2007
Cartier Marie, « Déclassement scolaire et pluralité des appartenances sociales : l'exemple des factrices surdiplômées », <i>Lien social et Politiques</i> , Des sociétés sans classes ?, 2003, p. 191-201
Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Vielle Pascale, <i>L'Etat social actif : vers un changement de paradigme?</i> , PIE, Pieter Lang, 2005
Castel Robert, <i>Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat</i> . Paris, Fayard, 1995
Castel Robert, Enriquez Eugène, Stevens Hélène, "D'où vient la psychologisation des rapports sociaux?", <i>Sociologies pratiques</i> , 2008/2, n°17, p.15-27
Castel Robert, <i>L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?</i> , Paris, Seuil, Coll. La république des idées, 2003
Castra Denis, <i>L'insertion professionnelle des publics précaires</i> , Paris, PUF, 2003
Causse Lise, Roche Pierre, « Le travail en mission locale et agence pour l'emploi : accompagnement et gestion des flux » in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.149-177
Cefaï Daniel, <i>L'enquête de terrain</i> , Paris, La Découverte, 2003
Champy Florent, <i>La Sociologie des professions</i> , Paris, PUF, 2009
Chapoulié Jean-Marc, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », <i>Revue française de sociologie</i> , XIV, 1973, p.86-114
Charlier Myriam, <i>Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction : l'exemple des opérateurs de l'emploi</i> , Thèse, Université Nancy 2, UFR Connaissance de l'homme, juin 2002
Chopart Jean-Noël, <i>Les mutations du travail social</i> , Paris, Dunod, 2000
Cingolani Patrick, « Chômage, richesse et risque moral », <i>La vie des idées.fr</i> , 7 octobre 2008
Clasquin Bernadette, Charlier Myriam, Meyer Jean-Louis, « Agences locales pour l'emploi, missions locales et PAIO dans trois zones d'emploi en Lorraine : des injonctions nationales aux pratiques locales », in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.59-90
Clot Yves, <i>Pour en finir avec les risques psychosociaux</i> , La Découverte, 2010
Clot Yves, Faïta Daniel, « Genres et styles en analyse du travail, concepts et méthodes », <i>Travailler</i> , 4, 2000, p.7-42
Concialdi Pierre, "La chasse aux chômeurs", <i>Droit social</i> , n°6, juin 2008, pp 706-711
Concialdi Pierre, "Les différentes mesures du chômage", n° 304, Les nouvelles questions de l'emploi, <i>La Documentation Française</i> , septembre-octobre 2001, p.27-33
Concialdi Pierre, « L'installation dans un chômage de masse », <i>Les Cahiers français</i> , n°311, 11/2002
Corcuff Philippe, Ion Jacques, De Singly François, <i>Politiques de l'individualisme entre sociologie et philosophie</i> , Paris, Textuel, Coll La Discorde, 2005
Cour des Comptes, "La gestion des ressources humaines de l'ANPE", <i>Rapport public annuel</i> , 2008
Creux Gérard, Les travailleurs sociaux à l'épreuve de la rationalisation du travail social, <i>Les Mondes du travail</i> , n°8, Printemps 2010, p. 61-72
Crouzet Sabine, Daucé Noël (coord), <i>Des passeurs hors du commun : souffrance et troubles chez les agents de l'ANPE</i> , Ed Syllepse, 2001, 149p.
D'Iribarne Philippe, <i>Le chômage paradoxal</i> , PUF, 1990
Dang Ai-Thu, Zadjela Hélène, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », <i>Recherches économiques de Louvain</i> , 2009/3, Volume 75, p.313-352
Daniel Christine, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », <i>Revue de l'IREs</i> , n°29, 1999, p.5-28
Danon Michael, « L'audit comme instrument de transformation des services publics : l'exemple de l'agence nationale pour l'emploi, » in <i>Audit de performances et modernisation de l'administration</i> , OCDE, Editions Puma, 1996.
Dares, <i>Les politiques de l'emploi et du marché du travail</i> , La Découverte, Collection Repères, 2003

Darmon Isabelle, Perez Coralie, <i>Conduct of conduct or the shaping of adequate positions ? Lessons from an empirical study of labour market and career guidance in four european countries</i> , CRESC working paper series, n°83, Octobre 2010
Daubresse Marc-Philippe, <i>Mission présidentielle sur l'amélioration du rSa et le renforcement de son volet insertion</i> , août 2011
Dayan Jean-Louis, « L'avenir de l'assurance chômage : à nouveaux risques, nouveau régime? », <i>Droit social</i> , n°7-8, juillet-Août 1996, p.670-679
De Saint-Georges Ingrid, "Les dynamiques langagières de l'accompagnement", <i>Langage et société</i> , 2011/3, n°137, p.47-74
Debauche Etienne, Jugnot Stephane, "Les effets du Projet d'action Personnalisé sur les sorties de liste L'ANPE : une évaluation globale difficile", <i>Dares, Premières informations, premières synthèses</i> , Mars 2007, n°09.2
Demaily Lise, "Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique", <i>Sociologie du travail</i> , vol n°34, n°4, pp 429-450, 1992
Demaily Lise, « La psychologisation des rapports sociaux comme thématique sociologique », in Bresson M. (dir.), <i>La psychologisation de l'intervention sociale</i> , Paris, L'Harmattan, 2006, p. 35-50.
Demaily Lise, « Fortunes et ambiguïtés de l'accompagnement », <i>Empan</i> , 2009/2, n°74, p.21-28
Demaily Lise, « La restructuration des rapports de travail dans les métiers relationnels », <i>Travail et Emploi</i> , 1998, n°76, p.3-24
Demaily Lise, « Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique », <i>Lien social et Politiques</i> , n°40, 1998, p.17-24
Demaily Lise, « Les modes d'existence des techniques du social », <i>Cahiers internationaux de sociologie</i> , Vol CVIII, 2000, pp 103-124
Demaily Lise, <i>Politiques de la relation, Approches sociologiques des métiers et activités professionnelles relationnelles</i> , Presses universitaires du Septentrion, 2008, 373 p.
Demaily Lise, De La Broise Patrick, « Les enjeux de la déprofessionnalisation », <i>Socio-Logos</i> , 4/2009, Mis en ligne le 7 mai 2009, consulté le 27 juin 2010. URL : http://socio-logos.revues.org/2305
Demazière Didier et Gadéa Charles, <i>Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis</i> , Paris, La Découverte « Recherches », 2009
Demazière Didier, "Matériaux qualitatifs et perspective longitudinale. La temporalité des parcours professionnels saisis par les entretiens biographiques", 10es Journées d'études Céreq – Lasmas-IdL, <i>Les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail</i> , Caen, 21, 22 et 23 mai 2003, p.75-89
Demazière Didier, "Une institution à l'épreuve du marché de l'emploi. L'ANPE aux prises avec les chômeurs", <i>Journée du GDR "économie-sociologie"</i> , Aix-en-Provence, septembre 2005
Demazière Didier, « Chômeurs âgés et chômeurs trop vieux, articulation des catégories gestionnaires et interprétatives », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°48, 2002, p.109-130
Demazière Didier, « Commentaire de l'article : travail, logique d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi », in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.139-147
Demazière Didier, Delfini Corrado, « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation », <i>Travail et emploi</i> , n°81, 2000, pp.27-40
Demazière Didier, Dubar Claude, « E.C. Hughes, initiateur et précurseur critique de la grounded theory », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°27, 1997, p.49-55
Demazière Didier, « La négociation des identités des chômeurs de longue durée », <i>Revue française de sociologie</i> , 1992, 33-3, p.335-363
Demazière Didier, <i>La sociologie des chômeurs</i> , Paris, La Découverte (collection Repères), 121 p., 2006
Demazière Didier, « Le chômage de longue durée : placement ou assistance », <i>Revue Française des affaires sociales</i> , n°2, avril-juin 1989, p.103-118
Demazière Didier, <i>Le chômage en crise? La négociation des identités des chômeurs de longue durée</i> , Paris, Presses Universitaires de Lille, 1992, 384 p.
Demazière Didier, Mercier Delphine, « La tournée des facteurs, normes gestionnaires, régulation collective et stratégie d'activité », <i>Sociologie du travail</i> , n°45, 2003, pp 237-258

Deneuve Carole, "Des modifications du contrat de travail... Aux inégalités statutaires", <i>Cahiers français</i> , n° 304, Les nouvelles questions de l'emploi, La Documentation Française, septembre-octobre 2001, p.17-24
Depoorter Pascal, Frigul Nathalie, « Qui sont les travailleurs du Social? », <i>Les Mondes du travail</i> , n°8, Printemps 2010, p.19-25
Divay Sophie, "Chômage, malchance et traitement social", <i>Ethnologie française</i> , 2001/2, Tome 37, pp 153-159
Divay Sophie, <i>L'aide à la recherche d'emploi : des conseils pour sauver la face</i> , L'Harmattan, Logiques sociales, 1999, 256p.
Divay Sophie, "L'aide à la recherche d'emploi : une activité en voie de professionnalisation ?", <i>Travail et emploi</i> n°81, janvier 2000, pp 67-80
Divay Sophie, "La gestion des ressources inemployées, Entre manipulation et aide", <i>Gérer et comprendre</i> , n°60, juin 2000, p.59-70
Divay Sophie, "Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs", <i>Langage et société</i> , 2011/3, n°137, p.91-111
Divay Sophie, Domingo Pauline, « L'accompagnement des chômeurs : quelle sécurisation des parcours ? », Actes : <i>Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires</i> / Journées d'étude sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail (XIV; 30-31 mai 2007; Orléans)
Divay Sophie, « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi : les pratiques des conseillers sont-elles novatrices? », <i>Travail et Emploi</i> , Juillet-Septembre 2009, n°120
Divay Sophie, « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », <i>Sociologies Pratiques</i> , 2008/2, n°17, p.55-66
Dodier Nicolas, « Causes et mises en cause : innovation technologique et jugement moral face aux accidents du travail », <i>Revue française de sociologie</i> , Vol 35, n°2, 1994, p.251-281
Dodier Nicolas, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », <i>Réseaux</i> , 1993, Volume 11, n°62, p.63-85
Donzelot Jacques, Roman Joël, « 1972-1998 : les nouvelles donnes du social », <i>Esprit</i> , Mars 1998, p.7-25
Dreyfus Françoise, « Personnels et usagers des services publics : des relations transformées? », <i>Regards croisés sur l'économie</i> , 2007/2, n°2, p.246-254
Du Crest Arnaud, « Le paradoxe persistant des difficultés de recrutement en période de chômage », <i>Travail et Emploi</i> , n°79, 1999, p.111-126
Du Mesnil du Buisson Marie-Ange, Toche Olivier, <i>Rapport du groupe de travail DGEFP/UNEDIC/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage</i> , Rapport n°2008-019P, Inspection générale des Affaires Sociales, Février 2008
Dubar Claude, Tripier Pierre, <i>Sociologie des professions</i> , Paris, Armand Colin, 2005
Dubet François, <i>Le déclin de l'institution</i> , Paris, Seuil, 2002
Dubet François, <i>Sociologie de l'expérience</i> , Seuil, 1994
Dubet François, Véréout Antoine, « Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI? », <i>Revue française de sociologie</i> , 2001, 42-3, p.407-436
Dubois Vincent, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », <i>Politique européenne</i> , 2007/1, n°21
Dubois Vincent, <i>La vie au guichet, Relation administrative et traitement de la misère</i> , Paris, Economica, 1999
Dubois Vincent, « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in <i>Le travail social en débat(s)</i> , sous la dir. de J. Ion, coll. Alternatives Sociales, La Découverte, 2005.
Dubois Vincent, Méon Jean-Matthieu, Pierru Emmanuel, <i>Le contrôle de la recherche d'emploi</i> , Rapport final, Mai 2006, Recherche pour la DARES, Ministère du Travail
Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir), <i>Politiques publiques, changer la société</i> , Tome 2, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.265-286
Dujarier Marie-Anne, <i>L'idéal au travail</i> , Editions Le Monde, P.U.F. Coll. Partage du savoir, Paris, 2006
Dujarier Marie-Anne, « La division sociale du travail d'organisation dans les services », <i>Nouvelle Revue de Psychosociologie</i> , n°1, 2006, p.129-136
Duvoux Nicolas, <i>L'autonomie des assistés</i> , Le Lien social, PUF, 2009

Ebersold Serge, « Gestion individualisée des risques sociaux et crise des catégories instituées », <i>Education permanente</i> , n°56, 2003-3, p.13-23
Ebersold Serge, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2004/4, n°154, p.92-102
Ebersold Serge, « L'insertion, ses métamorphoses, ses registres de cohérence à la lumière d'un corpus de circulaires (1982-1993) », <i>Sociétés contemporaines</i> , 2005/2, n°58, pp.105-130
Ebersold Serge, " L'invention de l'inemployable ou l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale", <i>Regards sociologiques</i> , n°21, 2001, pp 51-66
Elbaum Mireille, <i>Les politiques de l'emploi depuis 30 ans</i> , La Documentation française, 1986
Elias Norbert, <i>La société des individus</i> , Paris, Fayard, 1991
Enjolras Bernard, Lodemel Ivar, « Activation of social protection in France and Norway : new divergence in a time of convergence », MIRE, <i>Comparing social welfare systems in Nordic Europe and France</i> , DREES, Paris, 1999
Erhel Christine, Zadjele Hélène, « Systèmes de politique de l'emploi et de protection sociale en France et en Angleterre : un consensus sur l'offre de travail? », <i>Cahiers de la MSE</i> , Série Rouge - MATISSE, n° 2002.52.
Fassin Didier et Kobelinsky Carolina, « Comment on juge l'asile » L'institution comme agent moral, <i>Revue française de sociologie</i> , 2012/4 Vol. 53, p. 657-688.
Fassin Didier, « Les économies morales revisitées », <i>Annales. Histoire, Sciences Sociales</i> , 2009/6 64e année, p. 1237-1266.
Fassin Didier, « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », <i>Revue Française de sociologie</i> , 2001, 42-3, pp.437-475
Feltesse Patrick, « L'Etat social actif au service de l'économie marchande », <i>Pensée plurielle</i> , 2005/2 n°10, p.11-18
Ferracci Marc, « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », <i>Revue française d'économie</i> , vol 21, janvier 2007, p.75-135
Ferreras Isabelle, <i>Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services</i> , Presses de Sciences Po, Paris, 2007
Fischer Nicolas, « Protéger les mineurs, contrôler les migrants » Enjeux émotionnels et moraux des comparutions de mineurs enfermés aux frontières devant le Juge des libertés et de la détention », <i>Revue française de sociologie</i> , 2012/4 Vol. 53, p. 689-717.
Fleury Laurent, <i>Max Weber</i> , PUF, Paris, 2009
Foucault Michel, <i>Dits et écrits</i> , tome 1, 1954-1975, Paris, Gallimard, 2001
Foucault Michel, <i>Dits et écrits</i> , tome 2, 1970-1975, Paris, Gallimard, 2001
Foucault Michel, <i>Dits et écrits</i> , tome 3, 1976-1979, Paris, Gallimard, 2001
Foucault Michel, <i>Dits et écrits</i> , tome 4, 1980-1988, Paris, Gallimard, 2001
Foucault Michel, <i>Surveiller et punir, Naissance de la prison</i> , Paris, Gallimard, 1975
Franssen Abraham, « Sociologies de la précarité et précarités de la sociologie », <i>SociologieS</i> [En ligne] , Débats , La précarité , mis en ligne le 11 avril 2011, Consulté le 11 octobre 2011. URL : http://sociologies.revues.org/index3457.html
Franssen Abraham, "L'Etat social actif et la nouvelle fabrique du sujet" in Astier, Duvoux, <i>La société biographique, une injonction à vivre dignement</i> , Paris, L'Harmattan, 2006
Franssen Abraham, « Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale », <i>Revue Nouvelle</i> , 2003, vol 117, n°12, p.10-51
Fraser Nancy, <i>Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution</i> , Paris, La Découverte, 2005
Fretel Anne, « Centralité et indétermination relative de la notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi. Analyse d'un référentiel d'administration centrale », Premier congrès annuel de l'AFEP, <i>Crise de l'économie, crise de la science économique ?</i> , 9-10 décembre 2010, Sciences Po Lille
Freyssinet Jacques, "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", <i>Revue de l'IRES</i> n° 34 - 2000/3, pp27-58
Freyssinet Jacques, <i>L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)</i> , Document de travail CEE n°65, juillet 2006
Freyssinet Jacques, La réforme de l'indemnisation du chômage en France, <i>Revue de l'IRES</i> n°38, 2002/1

Gadrey Jean et alii, « Formes et coûts de la production de cohésion sociale dans les relations de service public : le cas des guichets à la Poste », <i>Lien social et Politiques</i> , n°40, 1998, p.75-87
Gadrey Jean, « La modernisation des services professionnels, rationalisation industrielle ou professionnelle? », <i>Revue Française de Sociologie</i> , XXXV, 1994, p.163-195
Gadrey Jean, « La pauvreté ne reculera pas d'ici 2012, en dépit du RSA », <i>Regards croisés sur l'économie</i> , Dossier : pour en finir avec la pauvreté, n°4, 2008, p.205-212
Gadrey Jean, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », <i>Sociologie du travail</i> , n°3, 1994, p.380-389
Garcia Sandrine et Montagne Sabine, « Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2011/4 n° 189, p. 4-15
Garcia Sandrine, « La fraude forcée », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , Genèse de l'Etat moderne, Vol 118, juin 1997, p.81-9
Garland David, <i>The culture of control. Crime and social order in contemporary society</i> , Oxford, University Press, 1999
Gautié Jérôme, "De l'invention du chômage à sa déconstruction", <i>Genèses</i> , n° 46, 2002
Gazier Bernard, "L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation", <i>Sociologie du travail</i> , n°4/1990, p.575-583
Gazier Bernard, "Tri et contrôle des salariés dans les organisations : quelques chassés-croisés entre économie et sociologie", <i>Revue française de sociologie</i> , juil-sept 1997, XXXVIII-3, pp 525-552
Gazier Bernard, Ce que sont les marchés transtionnels, in Barbier et Gautié, <i>Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis</i> , Paris, PUF, 1998, p.339-355
Geffroy Laurent, <i>Garantir le revenu, Histoire et actualité d'une utopie concrète</i> , Paris, La Découverte, 2002
Geffroy Laurent, « L'Etat social sélectif, une relecture comparée du PARE et de la PPE en France », <i>Raisons politiques</i> , 2002/2, n°6, p.67-80
Gélot Didier, Levy Catherine, Pelletier Willy, « La nouvelle convention d'assurance-chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », <i>Droit Social</i> , 6 juin 2002, pp.631-640
Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.107-137
Georges Nathalie, <i>Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ?</i> , Centre d'études sur l'emploi, n°72, novembre 2006
Georges Nathalie, « Profiler les chômeurs? », Centre d'études sur l'emploi, 4 pages, n°44, juillet 2007
Georges Nathalie, « Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales », <i>Regards croisés sur l'économie</i> , 2007/2, n°2, p.178-187
Georges Nathalie, Grivel Nicolas, Méda Dominique, <i>Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi : comparaisons internationales</i> , Document de travail du CEE, n°41, 2007
Geremek Bronislaw, <i>La Potence et la pitié. L'Europe des pauvres, du Moyen Age à nos jours</i> , Gallimard, 1987
Giraud Olivier, « La formation comme politique d'activation des chômeurs en Suisse. Divergences d'interprétations », <i>Formation Emploi</i> , n°100, 2007, p.93-108
Giuliani Frédérique, « La procédure de l'entretien individualisé dans le travail d'accompagnement : quand usagers et intervenants sociaux ont à organiser l'expérience de situations sans qualité », in Astier, Duvoux, <i>La société biographique, une injonction à vivre dignement</i> , L'Harmattan, 2006, 212 p.
Glady Marc, "Pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'apport de la sociologie du langage", <i>Langage et société</i> , 2011/3, n°137, p.17-45
Goffman Erving, <i>Asiles, études sur la condition sociale des malades mentaux</i> , Editions de Minuit, Coll. Le sens commun, 1968
Goffman Erving, <i>La mise en scène de la vie quotidienne</i> , Tome II, Les relations en public, Paris, Minuit, Coll. Le sens commun, 1973, 236 p.
Goffman Erving, <i>Le parler frais d'Erving Goffman</i> , Paris, Minuit, Coll. Arguments, 1990, 328 p.
Goffman Erving, <i>Les moments et leurs hommes</i> , Seuil/Minuit, 1988, 252 p.
Goffman Erving, <i>Stigmate. Les cadres de l'expérience</i> , coll. Le Sens commun, Editions de Minuit, Paris, 1991

Guillemot Danièle, Pétour Patrick, Zadjela Hélène, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: quel est le sort des allocataires du RMI? », <i>Revue économique</i> , 2002/6, Vol 53, p.1235-1252
Guégot Françoise, <i>L'égalité professionnelle homme-femme dans la fonction publique</i> , Rapport, Assemblée Nationale, Janvier 2011
Guitton Christophe, "Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle", in Mansfield, Salais, Whiteside (Dir), <i>Aux sources du chômage, 1880-1914</i> , Paris, Belin, 1994, p. 63-89
Harmoniaux Thomas, "L'agence nationale pour l'emploi, entre droit national et droit communautaire", <i>Droit social</i> , n°11, novembre 1995, pp 851-860
Houzel Y, Outin J-L, Ramaux C., « Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi » in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.107-137
Hughes Everett, <i>Men and their work</i> , Glencoe (Ill.), Free Press, 1958
Hughes Everett, <i>Le regard sociologique. Essais choisis</i> , Paris, Ed. EHESS, 1996
Ion Jacques, Laval Christian et Ravon Bernard, « Politiques de l'individu et psychologies d'intervention : transformation des cadres d'action dans le travail social », in Cantelli Fabrizio et Genard Jean-Louis (dir), <i>Action publique et subjectivité</i> , Droit et société, n°46, LGDJ, Paris, 2007, p. 157-168.
Jany-Catrice Florence, « La dévalorisation des services relationnels dans les pratiques et conventions dominantes », <i>L'homme et la société</i> , n°163-164, janvier-juin 2007, p.15-33
Jugnot Stéphane, Renard Eric, Traversier Thara, « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage vers l'emploi », INSEE, Données sociales, <i>La société française</i> , Edition 2006
Karpik Lucien, « L'économie de la qualité », <i>Revue Française de Sociologie</i> , XXX, 2,1989, 187-210
Karpik Lucien, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », <i>Sociologie du travail</i> , n°4/96, p.527-550
Klein Didier, Renard Eric, Traversier Thara, « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », <i>L'essentiel</i> , Novembre 2006, n°7
Kosonen Pekka, « Activation, incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves », <i>Travail et Emploi</i> n°79, 1999, p.1-15
Lafore Robert, « Penser l'exclusion, le point aveugle de la protection sociale », <i>Informations sociales</i> , n°142, 2007/6, p.26-37
Lallement Michel, <i>Le travail : une sociologie contemporaine</i> , Folio Essais, 2007
Laroque Guy et Salanié Bernard, « Une décomposition du non-emploi en France », <i>Economie et statistique</i> , n°331, 2000, p.47-66
Larquier Guillemette, « Emergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au 20ème siècle », <i>Travail et emploi</i> , n°84, octobre 2000, pp. 33-45
Lascoumes Pierre, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », <i>Le Portique</i> , n°13-14, 2004, Foucault : usages et actualités
Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir), <i>Sociologie de l'action publique</i> , Paris, Armand Colin, Collection 128, 2009
Lascoumes Pierre, Lorrain Dominique, "Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique", <i>Sociologie du travail</i> , 49, 2007, 1-9
Laville Jean-Louis, <i>Sociologie des services, entre marché et solidarité</i> , Paris, Editions Eres, 2005
Lavitry Lynda, « Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation », <i>Travail et Emploi</i> , n°119, juillet-septembre, 2009, pp. 63-75.
Lavitry Lynda, « Les conseillers à l'emploi entre relation d'aide et normes gestionnaires », <i>Les Mondes du travail</i> , n°8, Mai 2010, p.39-50
Lebaron Frédéric, "Chômage, précarité, pauvreté : quelques remarques sur la définition sociale des objectifs de politique économique", <i>Regards sociologiques</i> , n°21, 2001, pp 65-78
Le Bianic Thomas in Bezes Philippe, Demazière Didier, Le Bianic Thomas et al., « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », <i>Sociologie du travail</i> n°53, 2011, p.293-348

Le Bianic Thomas, "Les bureaucraties professionnelles face à la nouvelle gestion publique : déclin ou nouveau souffle?", in Bezes Philippe, Demazière Didier, Le Bianic Thomas et al., <i>New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ?</i> , <i>Sociologie du travail</i> n°53, 2011, p.293-348
Le Bianic Thomas, « Changement organisationnel et recomposition des identités professionnelles : l'exemple des services de psychologie de l'AFPA », <i>9èmes Journées de Sociologie du travail</i> , 27-28 novembre 2003
Le Galès Patrick et Scott Allan, « Une révolution bureaucratique britannique ? » Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules », <i>Revue française de sociologie</i> , 2008/2 Vol. 49, p. 301-330.
Leclerc Dominique (Rapporteur), <i>Rapport du Sénat relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi</i> , Rapport n°400, Session ordinaire de 2007-2008, juin 2008
Leduc Sacha, « La couverture maladie universelle : de l'affirmation du droit à la construction de figures suspectes », <i>Colloque international sur la fabrique de populations problématiques par les politiques publiques</i> , Nantes, 13-15 juin 2007
Leduc Sacha, « Les résistances à la modernisation des services publics, le respect de l'égalité et de la légalité », <i>JIST</i> , 2009
Legay Agnès, Monchatre Sylvie, « L'ANPE à l'épreuve du local », <i>Travail et emploi</i> , n°81, 2000, p.41-51
Lelièvre Michèle, Nauze-Fichet Emmanuelle, <i>RMI, l'état des lieux. 1988-2008</i> , Editions La Découverte, 2008.
Linhart Danièle, <i>Modernisation et précarisation de la vie au travail</i> , Acte du CEIC, volume 2009/1, n°43, mars 2009
Lipsky Michael, <i>Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services</i> , New York, Russell Sage Foundation, 1980, 244p
Lipsky Michael, « Les agents de base », in Jeannot Gilles, Joseph Isaac, <i>Métiers du public, Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur</i> , Paris, Editions du CNRS, 1995, p.195-219
Lizé Laurence, "Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi : quel rôle pour l'ANPE?", <i>Travail et Emploi</i> n°83, juillet 2000
Lizé Laurence, "Recrutement par l'intermédiaire de l'ANPE et logiques d'employeurs", <i>Revue de l'Ires</i> , n°16, automne 1994, pp 3-38
Lizé Laurence, L'ANPE comme intermédiaire sur le marché du travail, in Bessy Christian, Eymard Duvernav François, <i>Les intermédiaires du marché du travail</i> , PUF, 1997, p.183-228
Lizé Laurence, Les emplois aidés : recrutements par les entreprises locales et rôle des intermédiaires, in Gélot Didier, Nivellet Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.15-48
Lizé Laurence, Prokovas Nicolas, "Mobilité forcée et déclassement. Le devenir professionnel des personnes qui sortent du chômage", <i>Communication aux Journées Internationales de sociologie du travail</i> , 24-26 juin 2009, Nancy
Luciani Jean, « Logiques de placement ouvrier au 19ème siècle et construction du marché du travail », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°3, Septembre 1990, p.5-18
Marimbert Jean, Joly Benjamin, <i>Le rapprochement des services de l'emploi : rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité</i> , Paris, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, 2004
Martuccelli Danilo, "Les trois voies de l'individu sociologique.", <i>EspacesTemps.net</i> , Textuel, 08.06.2005
Martuccelli Danilo, « Figures de la domination », <i>Revue française de sociologie</i> , 2004/3 Vol. 45, p. 469-497.
Martuccelli Danilo, « Les imageries du pouvoir : de la rationalisation à la réactivité », <i>L'Homme et la société</i> , 2004/2 n° 152-153, p. 183-200.
Mary Philippe, « Pénalité et gestion des risques : vers une justice "actuarielle" en Europe ? », <i>Déviance et société</i> , vol. 25, n° 1, p. 33-51, 2001.
Mathieu-Fritz Alexandre, « Huissiers des villes, huissiers des champs », <i>Ethnologie française</i> , 2005/3, Vol 35, p.493-501
Mauger Gérard, « Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2001/1, n°136-137, p.5-14
Mauger Gérard, « Précarisation et nouvelles formes d'encadrement des classes populaires », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , Vol 136-137, mars 2001, p.3-4

Maurel Elisabeth, « Observer les emplois et les qualifications de l'intervention sociale », <i>Recherches et prévisions</i> , n°54, 1998, p.35-49
Mazade Olivier, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation, l'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'anpe », in Buisson-Fenet Hélène, Le Naour Gwenola, <i>Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments</i> , Toulouse, Octares, p. 95-103, 2008
Méda Dominique, « Flexisécurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité? », <i>Droit Social</i> , n°7-8, Juillet-Août 2009, pp. 763-775.
Meyer Jean-Louis, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », <i>Sociologie du travail</i> , n°3, 1998
Milburn Philip, « Le panoptisme nouveau est-il arrivé? Les politiques sociales et sécuritaires actuelles à l'épreuve de la théorie de Foucault », <i>Le Portique</i> , 13-14/2004
Milburn Philippe, « La compétence relationnelle : maîtrise de l'interaction et légitimité professionnelle », <i>Revue Française de sociologie</i> , n°43, 2002, pp.47-72
Milly Bruno, <i>Le travail dans le secteur public, entre institutions, organisations et professions</i> , Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Collection didact Sociologie, 2012
Monchatre Sylvie, Klein F, Segal JP, <i>Les 5000, l'insertion des nouveaux embauchés</i> , Etude de l'institut du management, 1998
Monchatre Sylvie, « Ce que l'évaluation fait au travail » Normalisation du client et mobilisation différentielle des collectifs dans les chaînes hôtelières, <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2011/4 n° 189, p. 42-57.
Monjardet Dominique, <i>Ce que fait la police, Sociologie de la force publique</i> , Editions de la Découverte, Paris, 1996
Monjardet Dominique, « Compétence et qualification comme principes d'analyse de l'action policière », <i>Sociologie du travail</i> , XXIX, 1/1987, p. 47-58
Monjardet Dominique, « La culture professionnelle des policiers », <i>Revue française de sociologie</i> , 1994, p.393-411
Moulet Stéphanie, Di Paola Vanessa, « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement? », <i>Travail et emploi</i> , n°120, octobre-décembre 2009, p.47-61
Muller Martine, « La naissance de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, institution et mission de service public », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°3, 1990, pp 19-32
Muller Martine, <i>Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE</i> , Paris, L'Harmattan, 1991
Nativel Corinne, « Workfare et transformation de l'aide aux chômeurs », <i>Informations sociales</i> , n°159, 2010, p.60-68
Nicole-Drancourt Chantal, « Mesurer l'insertion professionnelle », <i>Revue française de sociologie</i> , Vol 35, n°1, 1994, p.37-68
Nivolle Patrick, « Stratégies des acteurs locaux », in Cavestro William, Lamotte Bruno, <i>Travail et emploi: vers de nouvelles régulations</i> , Cahier Travail et Emploi, CEE, La Documentation française, 1999, pp.133-156.
Ogien Albert, <i>L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps</i> , Paris, 1995, Editions de l'EHESS
Orianne Jean-François, "L'Etat social actif en action : troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage", in Cassiers Isabelle et al, <i>L'Etat social actif : vers un changement de paradigme?</i> , Ed PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005, pp.179-207.
Orianne Jean-François, Conter Bernard, « La flexicurité et la formation des demandeurs d'emploi : les politiques wallones à l'aune de l'approche par les capacités », <i>Formation Emploi</i> , n°113, 2011, p.49-61
Orianne Jean-François, Conter Bernard, « Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », <i>Recherches sociologiques et anthropologiques</i> , 38-2, 2007, mis en ligne le 7 mars 2011.
Orianne Jean-François, « Le traitement clinique du chômage », in Bresson M. (dir.), <i>La psychologisation de l'intervention sociale</i> , Paris, L'Harmattan, 2006
Ortoli François Xavier, <i>Rapport sur les conséquences sociale des évolutions des structures de l'économie</i> , Commissariat au Plan, 1967
Outin Jean-Luc, « Le RMI et l'indemnisation du chômage », in Lelièvre Michèle, Nauze-Fichet Emmanuelle (Ed.), <i>RMI, l'état des lieux</i> , Paris, Editions La Découverte, 2008, p.101-117
Outin Jean-Luc, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare? », <i>Revue française des affaires sociales</i> , n°4, octobre-décembre 1996, p.27-43

Outin Jean-Luc, "Trajectoires professionnelles et mobilité de la main-d'œuvre : la construction sociale de l'employabilité", <i>Sociologie du travail</i> n°4/90, pp 469-489
Palier Bruno, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », <i>Regards croisés sur l'économie</i> , Dossier : pour en finir avec la pauvreté, n°4, 2008, p.162-168
Paugam Serge, Duvoux Nicolas, <i>La régulation des pauvres : du RMI au RSA</i> , PUF, collection Quadrige, 2008, 128 p.
Perilleux Thomas, « Se rendre désirable. L'employabilité dans l'Etat social actif et l'idéologie managériale », In Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Vielle Pascale, <i>L'Etat social actif : vers un changement de paradigme?</i> , PIE, Pieter Lang, 2005
Pierru Emmanuel, <i>Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage</i> , Paris, Editions du Croquant, Collection Savoir-Agir, 2005
Pierru Emmanuel, <i>Les pauvres, des acteurs de la lutte contre la pauvreté?</i> , <i>Regards croisés sur l'économie</i> , Dossier : pour en finir avec la pauvreté, n°4, 2008, p.215-222
Pillon Jean-Marie, « Violence et gestion à l'ANPE: entre résistance et pragmatisme », Communication pour le Congrès de l'AFS, Paris, 2009
Pillon Jean-Marie, « La mesure de l'activité des conseillers de Pôle Emploi : faire en sorte que le travail paie », 13èmes <i>Journées Internationales de Sociologie du Travail "Mesures et démesures du travail"</i> , Bruxelles, 2012
Pisani-Ferry Jean, <i>Plein Emploi</i> , rapport du CAE, La Documentation française, 2000.
Pochic Sophie, « Développer la recrutabilité. L'autre versant des transitions professionnelles », <i>Cadres-CFDT</i> , 2007, n°425-426
Pochic Sophie, « La menace de déclassement. Réflexions sur la construction et l'évolution des projets professionnels de cadres au chômage », <i>Revue de l'IRES</i> n°35, 2001/1, p.61-88
Prétot Xavier, « Le contrôle des demandeurs d'emploi, à propos du décret n°2005-915 du 2 août 2005 », <i>Droit social</i> , n°12, décembre 2005, p.1179-1185
Pucci Muriel, Zadjela Héléne, « Les bénéficiaires du RMI ont-ils besoin d'incitations financières? Une remise en cause des trappes à inactivité », in Dang et alii, <i>Travailler pour être intégré? Mutations des relations entre emploi et protection sociale</i> , Paris, CNRS Editions, 2006, p.129-162
Rack Claude, "L'Agence Nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès", Rapport, Dares, <i>Premières informations, Premières synthèses</i> , Juillet 2005 - N° 30.3
Rack Claude, <i>Rapport final du comité d'évaluation du 3^{ème} Contrat de Progrès</i> , Juin 2004
Ramaux Christophe, « Chômage : prendre les questions par la racine », <i>Les mondes du travail</i> , n°1, 2006, février, pp 119-130
Raveaud Gilles, « Au coeur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », <i>Education et sociétés</i> , 2006/2 n° 18, p. 17-33.
Rawls John, <i>Théorie de la justice</i> , Paris, Seuil, 1995
Revuz Christine, « Ecouter les chômeurs pour comprendre le rapport au travail ? », <i>Education permanente</i> , 117, 1993, 47-66.
Revuz Christine, « Ni thérapeute ni expert, l'entretien de bilan orientation à la recherche de sa spécificité », <i>Education Permanente</i> , n°108, 1991
Revuz Christine, « Le formateur, l'aveugle et le précipice », <i>Education permanente</i> , n°98, 1991, pp 153-162
Revuz Christine, "Des outils pour quoi faire", <i>Education permanente</i> , n°108, 1991, pp 209-218
Reynaud Bénédicte, "La genèse de la catégorie chômeur en France, du modèle du statisticien aux modèles d'interprétation des personnes", in Mansfield, Salais, Whiteside (Dir), <i>Aux sources du chômage, 1880-1914</i> , Paris, Belin, 1994, p.251-278
Reynaud Bénédicte. « Les conditions de la confiance. Réflexions à partir du rapport salarial », <i>Revue économique</i> . Volume 49, n°6, 1998. pp. 1455-1472.
Reynaud Emmanuèle, "Le chômage de longue durée : la théorie et l'action", <i>Revue de sociologie française</i> , 1993, Volume 34, n°2
Reynaud Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », <i>Revue française de sociologie</i> , n°29, 1998, p.5-18

Rioux Laurence, « Les allocataires du rmi : une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé », <i>INSEE première</i> , 2000, 720.
Rioux Laurence, « Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI », <i>Economie et statistique</i> , n°346-347, 2001, p.13-24
Rosanvallon Pierre, <i>La nouvelle question sociale, Repenser l'Etat-Providence</i> , Paris, Seuil, 1995
Rouilleau-Berger Laurence, « Professionnels de l'insertion au contact des jeunes en situation précaire : de la coproduction et de la discrimination des compétences », <i>Lien social et Politiques</i> , n°40, 1998, p.39-45
Rousseau Yves, « Le suivi du chômage et des personnes tenues de rechercher un emploi après les lois de 2008 », <i>Droit Social</i> , n°11, 2009, pp.1101-1113
Rousseau Yves, « Sur la fusion de l'ANPE et des Assedic », <i>Droit social</i> , n°2, Février 2008, p.151-165
Sacomanno Benjamin, "L'intermédiation à la croisée des logiques d'acteurs : les psychologues du travail", <i>Formation Emploi</i> , n°114, 2011, p.39-54
Salais Robert, Baverez Nicolas, Reynaud Bénédicte, <i>L'invention du chômage</i> , Paris, Presses Universitaires de France, 1986, 267 p.
Salais Robert, « La politique des des indicateurs, du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmerman Bénédicte, <i>Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe</i> , (éd.) Paris, Ed. Maison des Sciences de l'Homme (Dialogiques), 2004, p.288-331
Salais Robert, <i>Le chômage, un phénomène de file d'attente</i> , <i>Economie et statistique</i> , n°123, 1980, p.67-78
Salognon Marie, « Modes de jugement des entreprises et insertion des chômeurs de longue durée : observation de la méthode IOD », in Dang et alii, <i>Travailler pour être intégré? Mutations des relations entre emploi et protection sociale</i> , Paris, CNRS Editions, 2006, p.163-179
Seibel Claude, <i>Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007</i> , Rapport de synthèse du Comité de pilotage de l'évaluation, Octobre 2009.
Siblot Yasmine, « Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale. Le bureau de poste d'un quartier populaire », <i>Sociétés contemporaines</i> , n°48, 2002
Siblot Yasmine, « Les relations de guichet : interactions de classe et classements sociaux », <i>Lien social et Politiques</i> , n°49, 2003, p.183-190
Siblot Yasmine, « Travailler avec le public : contrainte ou ressource au guichet? », in Buscatto Marie, Lorient Marc, Weller Jean-Marc, <i>Au-delà du stress au travail, Une sociologie des agents publics au contact des usagers</i> , Paris, Editions Eres, 2008, p.223-241
Simonin Bernard, « Diversité persistante des conduites de recherche d'emploi », <i>CEE, 4Pages</i> , n°39, 2000.
Simonin Bernard, « Commentaire de l'article Les emplois aidés : recrutements par les entreprises locales et rôle des intermédiaires », in Gélot Didier, Nivolle Patrick, <i>Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi</i> , Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, p.49-58
Simonin Bernard, « Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs, Introduction », <i>Cahiers du CEE</i> , PUF, août 1995, p.VII-XXVI
Soulié Charles, « Le classement des sans-abri », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , Volume 118, juin 1997, Genèse de l'Etat moderne, p.69-80
Soutrenon Emmanuel, « Faites qu'ils s'en sortent : à propos du traitement réservé aux sans-abri dans le métro parisien », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , Vol 136-137, mars 2001, p.38-48
Spire Alexis, <i>Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration</i> , Raisons d'agir, Paris, 2008
Spire Alexis, « Echapper à l'impôt? La gestion différentielle des illégalismes fiscaux », <i>Politix</i> , 2009/3, n°87, p.143-165
Spire Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », in Arborio Anne-Marie et al., <i>Observer le travail</i> , Paris, La Découverte « Recherches », 2008, p.71-76
Strauss Anselm, <i>La trame de la négociation, sociologie qualitative et interactionnisme</i> , 1992, L'Harmattan, Logiques sociales
Strobel Pierre, « Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort? », <i>Lien social et Politiques</i> , n°46, 2001, p.163-173

Strobel Pierre, « Service public, puissance publique, bien public : de l'usager au citoyen ? » In De Bandt, Gadrey, <i>Relations de service, Marchés de services</i> , Presses du CNRS, Paris, 1994
Supiot Alain, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat? », <i>Droit Social</i> , 2003, p.59-71
Topalov Christian, <i>Naissance du chômeur. 1880-1910</i> , Paris, Albin Michel, coll. «L'évolution de l'humanité», 1994
Tuchszirer Carole, Daniel Christine, <i>L'Etat face aux chômeurs, L'indemnisation de 1884 à nos jours</i> , Paris, Flammarion, 1999, 394 p.
Tuchszirer Carole, « Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs? », <i>Droit social</i> , n°4, avril 2001, p.393-397
Tuchszirer Carole, « Réforme de l'assurance-chômage du PAP au PAP/ND, le programme d'action personnalisée pour un nouveau départ », <i>Revue de l'IRES</i> , n°38, 2002/1, p.51-77
Véricel Marc, "La convention Etat-ANPE-UNEDIC du 5 mai 2006", <i>Droit social</i> , 01/09/2006, pp 900/904
Véricel Marc, « Après la loi du 23 juillet 2010 : la libéralisation totale du marché du placement des demandeurs d'emploi », <i>Droit Social</i> , n°12, Décembre 2010, pp.1176-1179.
Véricel Marc, « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi », <i>Droit social</i> , n°4, Avril 2008, p.406-412
Véricel Marc, « La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en œuvre d'une réforme », <i>Droit social</i> , n°12, décembre 2005, p.1175-1178
Véricel Marc, « Le nouvel accord sur l'assurance-chômage pour 2006-2008, de l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi », <i>Droit social</i> , n°2, Février 2006, p.129-133
Vidal-Naquet Pierre A., « Quels changements dans les politiques sociales aujourd'hui, Le projet entre injonction et inconditionnalité », in <i>La Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation</i> , n° 47,2009, p. 61-76.
Viguiier Frédéric, « Pauvreté et exclusion : des nouvelles catégories de l'Etat social », <i>Regards croisés sur l'économie</i> , Dossier : pour en finir avec la pauvreté, n°4, 2008, p.152-161
Vincens Jean, "L'intermédiaire dans le domaine du travail et de l'emploi", Note Lirhe, n°181, 1995 in Lizé Laurence, "Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi : quel rôle pour l'ANPE?", <i>Travail et Emploi</i> n°83, juillet 2000
Vrancken Didier, Macquet L., <i>Le travail sur soi, vers une psychologisation de la société?</i> , Paris, Ed. Belin, 2006
Warin Philippe, "Le non-recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance", <i>Informations sociales</i> , 2003, n°109
Warin Philippe, "Parcours sociaux et offre publique", Colloque international <i>Les parcours sociaux entre nouvelles contraintes et affirmation du sujet</i> , Université du Maine, Le Mans, 17-19 novembre 2010
Warin Philippe, <i>L'Accès aux droits sociaux</i> , Grenoble, PUG, 2007.
Warin Philippe, « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir), <i>Politiques publiques, changer la société</i> , Tome 2, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.287-312
Weber Max, <i>Economie et société</i> , Plon, 1971
Weber Max, <i>Le savant et le politique</i> , Paris, La Découverte, 2003
Weller Jean-Marc, "Comment décrire ce qu'on ne voit pas? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail", <i>Sociologie du travail</i> 53 (2011), p.349-368
Weller Jean-Marc, "La modernisation du service public : évolution des approches ces dix dernières années", <i>Recherches et prévisions</i> n°54, 1998, pp 85-92
Weller Jean-Marc, « Abuse-t-on de la notion de relation de service ? A propos de la modernisation des administrations », <i>Education permanente</i> , n°137, 1998, pp.9-21
Weller Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature », <i>Sociologie du travail</i> , n°3, 1998, pp.365-392
Weller Jean-Marc, « La modernisation du service public : évolution des approches ces dix dernières années", <i>Recherches et prévisions</i> , n°54, 1998, pp.85-92

Weller Jean-Marc, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », <i>Droit et société</i> , n°44-45, 2000
Weller Jean-Marc, <i>L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation des services publics</i> , Paris, Desclée de Brouwer, Coll. Sociologie économique, 1999.
Weller Jean-Marc, <i>La relation de service et l'indifférence morale de l'agent public</i> , in Hubault François, <i>La relation de service, opportunités et questions nouvelles pour l'ergonomie</i> . Toulouse, Octarès Éditions, 2002
Weller Jean-Marc, « Le mensonge d'Ernest Cigare, Problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité », <i>Sociologie du travail</i> , n°1, 1994, p.25-42
Weller Jean-Marc, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », in Dreyfus Françoise et Jean-Michel Eymeri, <i>Science Politique de l'administration : une approche comparative</i> , Paris, Economica, 2006
Weller Jean-Marc, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », <i>L'année sociologique</i> , 2003, 53, n°2, pp 431-458
Weller Jean-Marc, « Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », In Demazière Didier et Gadéa Charles, <i>Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis</i> , Paris, La Découverte « Recherches », 2009, p.321-331
Weller Jean-Marc, « Stress relationnel et distance au public : de la relation de service à la relation d'aide », <i>Sociologie du travail</i> , n°44, 2002, p.75-97
Willmann Christophe, « Assurance chômage et placement : la difficile consécration du soft workfare », <i>JCP/La semaine juridique</i> , n°23, 29 novembre 2005, p.13-20
Wilhagen T., Tros F., "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets, <i>Transfer</i> , vol10, n°2, pp.166-187
Zadjela Hélène, « Comment et pour quoi activer les inactifs? », <i>Travail et Emploi</i> n°118, avril-juin 2009, p.69-76
Zadjela Hélène, « Faut-il avoir peur des trappes à chômage? », <i>Revue du MAUSS</i> , 2001/2, n°18, p.94-104
Zauberman Renée, « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », <i>Sociologie du travail</i> , n°1, 1998, p.43-64
Zunigo Xavier, « Le deuil des grands métiers, Projet professionnel et renforcement du sens des limites dans les institutions d'insertion », <i>Actes de la recherche en sciences sociales</i> , 2010, n°184, p.58-71

Liste des acronymes

AAH	Allocation aux Adultes Handicapés
ACO	Parcours Accompagné (l'un des 3 parcours du profilage mis en place avec le SMP)
ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ACT	Pour Parcours ACTif, l'un des parcours du profilage mis en place avec le SMP
ADVP	Aide ou Activation au Développement Vocationnel et Personnel
AEP	Adjoint à l'Equipe de Pilotage (personnel de l'encadrement intermédiaire au sein des agences)
AES	Administration Economique et Sociale
AFPA	Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AFPE	Action de Formation Préalable à l'Embauche
AFPR	Action de Formation Préalable au Recrutement
ALE	Agence Locale pour l'Emploi
AMP	Aide Médico-Psychologique
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
APCE	Agence pour la Création d'Entreprises
APEC	Association Pour l'Emploi des Cadres
APL	Aide Personnalisée au Logement
ARE	Allocation de Retour à l'Emploi
ASA	Allocation Supplémentaire d'Attente
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique
ASSEDIC	Associations pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
ATT	Agence de Travail Temporaire
AUD	Allocation Unique Dégressive
BEP	Brevet d'Etudes Professionnelles
BEPC	Brevet d'études du premier cycle du second degré (s'appelle aujourd'hui le DNV, diplôme national du brevet)
BPP	Bonnes Pratiques Placement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
BTS	Brevet de Technicien Supérieur
CACES	Certificat d'Aptitude à la Conduite en Sécurité
CAE	Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAP	Certificat d'Aptitude Professionnelle
CAPES	Certificat d'aptitude au Professorat de l'Enseignement du Second degré
CCE	Comité Central d'Entreprise
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CERC	Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CES	Contrat Emploi Solidarité
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CGP	Commissariat Général du Plan
CGT	Confédération Générale du Travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CI-RMA	Contrat d'Insertion-Revenu Minimum d'Activité
CICA	Certificat Interne de Compétences Approfondies
CIE	Contrat Initiative Emploi
CIVIS	Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale

CLI	Commissions Locales d'Insertion
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CRDC	Centre Régional de Développement des Compétences
CV	Curriculum Vitae
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DASECT	Direction des Affaires Sociales, de l'Emploi et des Conditions de Travail
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDOSEC	Diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel
DDRH	Direction Départementale des Ressources Humaines
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DE	Demandeur d'Emploi
DEUG	Diplôme d'Etudes Universitaires Générales
DG	Directeur Général
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DP	Dispositions Particulières
DREES	Direction de la Recherche, des Études de l'Évaluation et des Statistiques
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRTEFP	Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DUDE	Dossier Unique du Demandeur d'Emploi
ECCP	Evaluation des Compétences et Capacités Professionnelles
EID	Entretien d'Inscription et de Diagnostic. Remplace le SMP
ELS	Employé de Libre Service
EMT	Evaluation en Milieu de Travail
EMTPE	Evaluation en Milieu de Travail Préalable à l'Embauche
ESA	Etat Social Actif
FIMO	Formation Initiale Minimale Obligatoire
FLE	Français Langue Etrangère
FONGECIF	Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation
GAPP	Guide de l'analyse partagée à la proposition. Guide pour l'entretien professionnel des conseillers, comporte un volet Offres et Demande
GEODE	Gestion Opérationnelle des Demandeurs d'Emploi
GIDE	Gestion Informatisée de la Demande d'Emploi
GL	Gestion de la Liste
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
INM	Indice Nouveau Majoré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IUT	Institut Universitaire de Technologie
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MER	Mise en Relation
MER+	Mise en Relation Positive
MMT	Mon Marché du Travail
MOC	Méthode ouverte de coordination
NACRE	Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise
NOS	Nouvelle Offre de Service
NPM	New Public Management
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OE	Offre d'Emploi
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique
OFER	Offre d'Emploi et Recrutement
OIT	Organisation Internationale du Travail
OPP	Opérateurs Privés de Placement

ORE	Offre Raisonnable d'Emploi
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PAIO	Permanence d'Accueil, d'Insertion et d'Orientation
PAP	Projet d'Action Personnalisé
PAP-ND	Projet d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PDM	Part de Marché. Part des offres d'emploi déposées par rapport à l'ensemble des embauches dans le secteur marchand non agricole. Le mode de calcul du volume d'offres recueillies est modifié dans les années 90 : le <i>taux de placement</i> (rapport entre offres placées et offres déposées) est remplacé par le <i>taux de satisfaction</i> (part des offres ayant donné lieu à une embauche dans le total des offres sorties de l'ANPE)
PIB	Produit Intérieur Brut
PID	Plan Interne de Développement
PL	Poids Lourd
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PM	Prestamesures : logiciel de recherche et de traitement des prestations proposées par Pôle Emploi pour l'aide à la recherche d'emploi
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNAE	Plan National d'Aide à l'Emploi
PPAE	Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
PPE	Prime Pour l'Emploi
PST	Plateforme des Services Téléphoniques
RDVA	Rendez-vous agence, logiciel de traitement des rendez-vous avec des prestataires de Pôle Emploi
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RH	Ressources Humaines
RMA	Revenu Minimum d'Activité
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
ROC	Recherche d'Offre Ciblée
ROME	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
RSA	Revenu de Solidarité Active
RTM	Régie des Transports Marseillais
SAD	Services à distance : comptes et sites internet notamment
SAGE	Système Automatisé de Gestion des Emplois
SCRE	Service du Contrôle de la Recherche d'Emploi
SDF	Sans Domicile Fixe
SDR	Système de Rapprochement : nouveau logiciel d'appariement des offres et demandes d'emploi apparu après la mise en place du SMP
SEE	Stratégie Européenne de l'Emploi
SETMO	Services Extérieurs du Travail et de la Main d'Oeuvre
SIAD	Système Informatique d'Aide à la Décision
SIVP	Stage d'initiation à la vie professionnelle
SLB	Street Level Bureaucrats
SM1	Premier entretien de Suivi Mensuel
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
SMP	Suivi Mensuel Personnalisé
SNU	Syndicat National Unitaire
SONCAS	Sécurité, Orgueil, Nouveauté, Confort, Sympathie : grille d'analyse utilisée en marketing
SPE	Service Public de l'Emploi
SPND	Service Personnalisé pour un Nouveau Départ
SPNDE	Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi
TRACE	Trajet d'Accès à l'Emploi
TRE	Techniques de Recherche d'Emploi

TUC	Travail d'Utilité Collective
UE	Union Européenne
UNEDIC	Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience
VIAP	Validation Interne de Compétences et d'Acquis Professionnels
VL	Véhicule Léger
VSL	Véhicule Sanitaire Léger
ZT	Zone de Traitement des offres

Liste des tableaux et schémas

Chapitre 1

Tableau n°1	Synthèse historique des activités d'indemnisation et de placement, de 1791 à 1967	p.26
Tableau n°2	Typologie de l'Office du Travail en 1895 (in Daniel, Tuchszirer, 1999, p.46)	p.38
Tableau n°3	Le rétrécissement du champ d'application de l'assurance-chômage (1958-1995)	p.46

Chapitre 2

Tableau n°1	L'évolution de l'ANPE à travers les logiques institutionnelle et organisationnelle (1967-1999)	p.61
Tableau n°2	L'évolution des missions de l'ANPE à travers les contrats de progrès (1990-2003)	p.76
Tableau n°3	Du rapprochement à la fusion ANPE/Assedic	p.85
Tableau n°4	Statuts public et privé des personnels à Pôle Emploi (2009)	p.103

Chapitre 3

Tableau n°1 :	Eléments de convergence internationale des réformes de l'indemnisation et de l'accompagnement (Etats-Unis, Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, France)	p.134
Tableau n°2	La définition du périmètre de l'emploi convenable en Europe	p.150

Chapitre 4

Tableau n°1	1981-2003 : Les 3 statuts successifs du conseil à l'emploi	p.198
Tableau n°2	L'évolution des filières de recrutement des conseillers (1968-2007)	p.205
Tableau n°3	Les référentiels de compétences des conseillers entre 1990 et 2009	p.207
Tableau n°4	Les principaux indicateurs du SMP (2009)	p.214
Schéma n°5	Profilage statistique et mise en parcours des chômeurs	p.217
Tableau n°6	L'évolution des dispositifs d'accompagnement : individualisation et généralisation du pointage (1998-2006)	p.224
Tableau n°7	Les nouveaux motifs de radiation (2005)	p.227
Tableau n°8	L'évolution du périmètre de l'emploi convenable en France (1995-2008)	p.228
Tableau n°9	Les motifs de radiation et suppression des revenus de remplacement (2009)	p.231
Tableau n°10	L'évolution des dispositions du Code du travail relatives au contrôle de la recherche d'emploi (1986-2009)	p.232
Tableau n°11	L'évolution de la répartition des motifs de sorties de l'ANPE (2000-2008)	p.235
Tableau n°12	La répartition des motifs de sanctions entre 2008 et 2010	p.236

Chapitre 5

Tableau n°1	La carrière d'un conseiller (statut public de 2003)	p.252
-------------	---	-------

Chapitre 6

Tableau n°1 :	Typologie du rapport au tri	p.331
Schéma n°2	Récapitulatif du schéma SMP et des logiques de tri	p.332
Tableau n°3	Ethique de l'accompagnement vs éthique du placement	p.352
Tableau n°4	Typologie des technologies sociales d'adaptabilité	p.366

Troisième partie- Introduction méthodologique

Tableau n°1	Récapitulatif des corpus d'enquêtes	p.377
Tableau n°2	Répartition des conseillers observés et/ou interrogés	p.381
Tableau n°3	Récapitulatif des rendez-vous classés par types	p.384
Tableau n°4	Tableau d'analyse des actes professionnels observés	p.386
Tableau n°5	Nombre de rendez-vous observés par conseiller	p.386
Schéma n°6	Plan d'une agence locale de l'emploi	p.388
Tableaux n°7	Série récapitulative des caractéristiques socio-professionnelles des chômeurs observés	p.390
Tableau n°8	Tableau sociographique des deux agences d'immersion	p.395
Tableau n°9	Environnement socio-économique des deux agences d'immersion	p.397

Chapitre 7

Tableau n°1	Récapitulatif des actes professionnels observés	p.405
Tableau n°2	Récapitulatif des compte rendus d'entretiens professionnels	p.410
Document n°3	Synthèse pour la détermination du parcours	p.414
Tableau n°4	Typologie des catégorisations des conseillers	p.422

Chapitre 8

Figure n°1	Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence A	p.460
Figure n°2	Types de registres dominants employés par les conseillers de l'agence B	p.461
Figure n°3	Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence A)	p.462
Figure n°4	Répartition des actes professionnels en lien avec les normes d'activation (agence B)	p.462
Tableau n°5	Récapitulatif des conjonctions/disjonctions des pratiques observées avec les normes d'activation	p.482
Tableau n°6	Récapitulatif des compte rendus d'entretiens	p.487
Tableau n°7	Rapport entre registre dominant et nombre de sanctions déclarées	p.490
Tableau n°8	Récapitulatif des types de relations et topiques de justifications	p.499
Tableau n°9	Typologie des topiques de justifications des chômeurs convoqués	p.501

Annexes

Liste des structures enquêtées

Type de structure	Fonction des interviewés
DRH – Direction régionale	-1 directeur régional -4 chargés de mission -3 directrices adjointes
DRH – Direction nationale	-1 cadre -1 ancien cadre de la formation, ancien directeur régional
Centre de formation régional	3 cadres chargés de formation
Agence A	-21 conseillers (14 femmes, 7 hommes) -1 directrice d'agence -3 cadres (ELP : équipe locale de pilotage)
Agence B	-15 conseillères -2 cadres -2 directeurs d'agence
Agence C	-6 conseillères -1 directeur d'agence
Agence D	-9 conseillers (5 hommes, 4 femmes) -1 directeur d'agence
Agence E- Unité spécialisée	-3 conseillères -1 directrice
Agence F	-6 conseillères -1 directrice d'agence
Agence G	-9 conseillers (7 femmes, 2 hommes) -1 directrice d'agence
Agence H	-3 conseillères -1 cadre
Agence I	-6 conseillers (5 femmes, 1 homme) -1 directeur d'agence

Tableaux sociographiques des agents enquêtés

Enquête 2009-2011 (78 enquêtés)

Sexe	Agence	Age	Période historique de l'Agence	Année d'entrée	Années d'expérience	IT W	OBS	IT W/OBS	NB Entretiens observés	Tranche sanction détaillée	Niveau d'études	Type d'études	Prof ant (NR=non renseigné)	Lieu naissance	Origines familiales
Fe	F	30	2005-2008:		3		OBS		3	NR	Bac + 2	Commerce	NR	Vaucluse	NR/NR

			SMP														
Fe	G	32	2001-2004: PAP	2002	7	IT W			Aucun	Aucun	Bac + 2	Lettres	Secrétaire de cabinet	Aisne		Commercial/Conseillère à l'emploi (monop)	
Fe	A	37	2005-2008: SMP	2005	4			IT W/OBS	7	1 à 5	Bac+3	Anthropologie	Chargée de mission insertion			Avocat/Commerçante	
Fe	G	50	2005-2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Action commerciale	Gestionnaire RH	Vaucluse		Médecin/Educatrice	
Fe	I	51	68-81: le lancement	1977	32	IT W			Aucun	1 à 5	Bac	Sciences économiques	Sportive haut niveau	Maine et Loire		Chef d'atelier/Secrétaire	
Fe	B	43	2001-2004: PAP	2003	6	IT W			Aucun	6 à 10	Bac +5	Economie du développement	Médiatrice	Maroc		Coursier/SP	
Fe	A	39	2005-2008: SMP		4			OBS	1	NR	Bac+3	AES	NR	Bouches-du-Rhône		NR/NR	
Fe	D	58	98-2000: SPND	1999	10	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Secrétariat	Secrétaire	Paris		Conducteur de travaux/Secrétaire	
Fe	B	30	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	6	1 à 5	Bac+3	Sciences de l'éducation	Aide-éducatrice	Var		Agriculteur/Formatrice coiffure	
Fe	D	33	2005-2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Vente	Responsable achats			Cadre commercial/Employé banque	
Fe	B	29	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	7	1 à 5	Bac +5	Management des industries bois et vin	Pas d'exp	Val de Marne		Professeur/Psychologue	
Fe	G	34	2001-2004: PAP	2001	9	IT W			Aucun	Aucun	Bac + 2	Psychologie	Animatrice	Yvelines		Technicien câblage/Assistante de direction	
Fe	C	52	68-81: le lancement	1981	28	IT W			Aucun	6 à 10	Bac	Bac	Pas d'exp	Bouches-du-Rhône		Maçon/SP	
Fe	A	40	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	3	1 à 5	Bac+3	AES	Comptable			Chaudronnier aérospatial/Agent administratif	
Fe	F	28	2005-2008: SMP		2			OBS	9	NR	Bac + 2	Communication des entreprises	NR	Bouches-du-Rhône		NR/NR	
Fe	I	50	68-81: le lancement	1978	31	IT W			Aucun	6 à 10	Bac	Secrétariat	Pas d'exp	Vaucluse		Ouvrier/SP	
Fe	G	29	2005-2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	1 à 5	Bac +5	Economie gestion	Pas d'exp	Hérault		Assistant commercial/Femme de ménage?	
Fe	A	38	2001-2004: PAP	2001	8			IT W/OBS	2	1 à 5	Bac + 2	Sciences économiques	Cuisinière	Yvelines		Commerçant/Agent hospitalier	
Fe	B	43	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	8	1 à 5	Bac+3	Droit	Gérante agence voyage	Seine-et-Marne		Agent EDF/Agent hospitalier	
Ho	D	35	98-2000: SPND	1998	11	IT W			Aucun	1 à 5	Bac+3	Comptabilité	Aide-éducateur	Var		Chef d'équipe	

Fe	A	30	2005-2008: SMP		3		OBS		3	NR	Bac + 2	Lettres	NR	Vaucluse	NR/NR
Fe	E	42	2001-2004: PAP		9			IT W/OBS	2	NR	NR	NR	NR		NR/NR
Fe	G	37	94-97: 2ème CP	1994	15	IT W			Aucun	1 à 5	Bac+4	Psychologie	Agent de méthode	Tarn	Ouvrier/Institutrice
Fe	B	39	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	5	21 à 50	Bac + 2	Techniques de commercialisation	Attachée commerciale	Meurthe et Moselle	Plombier/SP
Ho	A	61	82-89: la gestion informatisée	1989	20			IT W/OBS	3	1 à 5	Bac +5	Psychologie	Gérant villages vacances	Allemagne	Expert immobilier /Secrétaire
Fe	C	47	98-2000: SPND	1998	11	IT W			Aucun	Aucun	Bac + 2	Psychologie	Educatrice spécialisée	Loire	NR/NR
Fe	A	33	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	6	1 à 5	Bac +5	Intermédiation sociale	Chargée de projet insertion	Paris	Enseignant chercheur/ Expert comptable
Fe	B	52	68-81: le lancement	1978	31	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Sciences économiques	Secrétaire	Var	Ouvrier/SP
Fe	B	31	2001-2004: PAP	2001	8			IT W/OBS	10	1 à 5	Bac + 2	Force de vente	Assistante de direction centre vacances	Calvados	Commercial /Agent hospitalier
Fe	A	28	2005-2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	1 à 5	Bac+4	Commerce	Assistante intérim	Hérault	Inspecteur des impôts/Chimiste
Fe	G	54	2001-2004: PAP	2001	8	IT W			Aucun	1 à 5	Bac +5	Formation d'adultes	Assistante intérim	Bouches-du-Rhône	Ouvrier/SP
Ho	A	31	2005-2008: SMP	2005	4			IT W/OBS	7	6 à 10	Bac +5	Droit des affaires	Technicien assurances		Ouvriers agricoles
Fe	C	34	2005-2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	Aucun	Bac +5	Linguistique	Surveillant d'externat		Ouvrier tuyauteur/ Retoucheuse
Fe	A	48	2005-2008: SMP	2006	3			IT W/OBS	12	11 à 20	Bac + 2	Insertion	Directrice centres de loisirs	Maroc	Principal collège/Secrétaire
Fe	H	39	2005-2008: SMP	2006	2		OBS		5	NR	Bac +5	Droit+GRH	NR	Nord	NR/NR
Fe	D	37	2005-2008: SMP	2009	1			IT W/OBS	1	6 à 10	Bac+4	Droit	Juriste		Cadre France Télécom/Cadre territorial
Ho	I	28	2005-2008: SMP	2008	1	IT W			Aucun	Aucun	Bac+4	Ressources humaines	Assistant intérim	Hérault	Ouvriers
Ho	D	39	2001-2004: PAP	2002	7	IT W			Aucun	21 à 50	Bac + 2	Urbanisme	Topographe	Yvelines	Informaticien/Comptable
Fe	C	49	2001-2004: PAP	2001	8	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Droit	Commerciale	Seine-et-Marne	Agent EDF/Agent PTT
Fe	G	52	90-93: 1er CP	1990	19	IT W			Aucun	1 à 5	BEP-CAP	Sténo-dactylo	Réceptionniste	Seine Maritime	Employé administratif/SP

Ho	G	43	90-93: 1er CP	1991	18	IT W			Aucun	6 à 10	Bac	Gestion	Commerçant	Bouches -du- Rhône	Commerçants
Ho	A	32	2001- 2004: PAP	2002	7			IT W/ OB S	5	1 à 5	Bac +5	Economie bancaire	Conseiller bancaire	Bouches -du- Rhône	Facteur/Ai de- soignante
Fe	A	31	2005- 2008: SMP	2006	3			IT W/ OB S	1	6 à 10	Bac + 2	Secrétariat de direction	Assistan te de direction	Nord	Chauffeur routier/Co nseillère à l'emploi (monop)
Ho	D	46	82-89: la gestion informati sée	1983	26	IT W			Aucun	1 à 5	BEP- CAP	Comptabil ité	Agent administ ratif	Haute Saône	Ouvrier automobile /Fleuriste
Ho	D	37	2001- 2004: PAP	2002	7	IT W			Aucun	11 à 20	Bac+3	Lettres	Emploi- jeune	Var	Vendeur/A gent administ ratif
Fe	F	34	2001- 2004: PAP	2004	5			IT W/ OB S	3	1 à 5	Bac+4	Commerce international	Assistan te intérim	Bouches -du- Rhône	Maçon/Ai de- cuisinière
Fe	F	29	2005- 2008: SMP	2005	4			IT W/ OB S	4	21 à 50	Bac + 2	Action commercia le	Chargée de mission insertion	Sarthe	Chef d'entrepris e/Conseillè re à l'emploi (monop)
Fe	I	29	2005- 2008: SMP	2007	2	IT W			Aucun	1 à 5	Bac + 2	Psycholog ie	Enseign ante enfants handica pés	Gard	Ouvrier/SP
Fe	F	33	2001- 2004: PAP	2002	7	IT W			Aucun	1 à 5	Bac +5	Génie portuaire	Pas d'exp	Bouches -du- Rhône	Militaire Armée de l'Air/Géra nte cabinet immobilier
Ho	A	37	98-2000: SPND	2000	9	IT W			Aucun	11 à 20	Bac +5	Urbanisme	Gérant relais H	Alpes de Haute Provenc e	Commerçant/Compta ble
Fe	B	38	2001- 2004: PAP	2001	8			IT W/ OB S	6	11 à 20	Bac+4	Ecole supérieure de gestion	Adjointe RH caisse navigant s	Var	Instituteurs
Fe	F	35	94-97: 2ème CP	1996	13			IT W/ OB S	3	Aucun	Bac+4	Sociologie	Agent RH ANPE	Belgique	Ouvrier imprimEe/ SP
Fe	H	47	1982- 1989 : Gestion infor		27		OBS		4	NR	Bac +5	NR	NR	Gard	NR/NR
Fe	B	47	2001- 2004: PAP	2001	8			IT W/ OB S	13	6 à 10	Bac+3	Gestion	Commerçante	Bouches -du- Rhône	Ingénieur/I nfirmière
Fe	C	40	2005- 2008: SMP	2006	3	IT W			Aucun	1 à 5	Bac+4	Psycholog ie	Docume ntaliste	Ardèche	Instituteur spécialisé/ Conseillè re conjugale
Fe	I	38	2005- 2008: SMP	2007	2	IT W			Aucun	Aucun	Bac+3	Ressourc es humaines	Assistan te intérim	Essonne	Logisticien /Employée fonction publique
Fe	B	52	90-93: 1er CP	1992	17	IT W			Aucun	21 à 50	Bac+3	Sociologie	Conseillè re mission locale	Paris	Commerçant/SP

Fe	H	47	1982-1989 : Gestion infor	20	OBS	5	NR	Bac	NR	NR	Bouches -du- Rhône	NR/NR	
Fe	E	35	2001-2004: PAP	8		IT W/OBS	2	NR	Bac + 2	GEA	NR	Bouches -du- Rhône	NR/NR

Enquête 2007 (16 enquêtés)

Sexe	Age	Fonction	Ancienneté Agence	Radiations	Diplôme	Expérience professionnelle antérieure
Homme	36	Conseiller référent Agence P	6 ans	2, 1 à 5	Maîtrise de droit public	Gendarme
Homme	45	Conseiller Agence P	10 ans		Bac + 1 droit	Vendeur Fnac
Femme	43	Conseiller Agence P	4 ans		CAP art du verre + maîtrise formation	Cadre commercial industrie
Femme	28	Conseiller Agence P	1 an	2	Maîtrise de droit + Gestion RH	Clerc d'avocats
Homme	30	Conseiller Agence P	5 ans		Maîtrise de lettres modernes	Pas d'expérience
Femme	35	Conseiller Agence P	5 ans		Licence d'anglais FLE	Contrat d'insertion RMI
Femme	32	Conseiller Agence P	1 an		Deug arts du spectacle +Master RH	Conseillère RH
Femme	48	Conseiller Agence P	1 an		Maîtrise droit	Institutrice puis formatrice insertion
Femme	54	Conseiller référent Agence P	32 ans		Niveau Bac	Pas d'expérience
Femme	37	Conseiller Agence P	1 an		Licence maths + Formation	Formatrice insertion
Femme	35	Conseiller Agence P	5 ans	2	BTS communication+ Maîtrise sciences de l'éducation	Formatrice insertion
Femme	35	Conseiller Agence B	1 an		MST commercialisation scientifique	Chargée de recrutement
Femme	55	Conseiller référent Agence B	30 ans		Bac	Pas d'expérience
Femme	34	Conseiller Agence B	2 ans	2	DEA économie industrielle	Formatrice insertion
Femme	27	Conseiller Agence B	1 an		DESS développement économique et local	Formatrice en création d'entreprise Assistante RH
Femme	36	Conseiller référent Agence B	5 ans	2	Maîtrise de gestion RH	Assistante juridique secteur hospitalier

Tableau récapitulatif des actes professionnels analysés

Thème	Sous thème	Nombre conseillers Total=38	Nombre d'items se rapportant au thème sélectionné	% des 200 entretiens
-------	------------	-----------------------------	---	----------------------

Actes d'activation				
	Actes de contrôle Questions	30	94	47%
	Attitude indisponibilité : Non prise en compte de motifs personnels	5	15	
	Attitude indisponibilité : Prise en compte de motifs personnels	1	2	
	Décision projet radiation	8	10	5%
	Demande de papiers d'identité	1	1	
	Ordres	9	14	7%
	Remise tableau de contrôle	11	20	10%
Items réponse à demande de formation				
	Acceptation/Proposition formation	10	21	
	Ni oui ni non	19	29	
	refus formation	9	15	
			65	32,5%
Items kms				
	Imposition kms	8	11	
	Négociation kms	21	42	
	Omission	4	4	
	Questions	7	8	
			65	32,5%
Items mobilité professionnelle				
	Imposition	7	9	
	Questionnement	18	31	
	Refus	4	6	
			46	23%
Items offres remises				
	Imposition des offres remises	20	39	
	Négociation des offres remises	24	59	
	omission volontaire de certaines offres	16	26	
			124	62%
Items salaire				
	Imposition salaire	6	6	
	Négociation salaire	9	14	
	Omission volontaire salaire	1	1	
	questions salaire	7	7	
			28	14%
Items type de contrat				
	Imposition type de contrat	5	6	
	Négociation type de contrat	10	13	

	Omission volontaire type de contrat	0	0	
			19	9,5%
Prestations-envoi				
	Acceptation suite à demande	0	0	
	Imposition	10	18	
	Négociation	3	5	
	Omission volontaire	0	0	
			23	11,5%
Autres actes professionnels prescrits				
	Analyse CV	13	23	
	Remise liste entreprises	2	3	
	Mise en relation employeur	4	5	
			31	15,5%
Services facultatifs ou non prescrits				
	Engagement sur une recherche d'informations	8	9	
	Autres	4	4	
	copies CV	1	2	
	Recherche d'informations - internet tél	6	9	
	Saisie d'entretiens en l'absence du DE	8	12	
			36	18%
Résultats des entretiens				
Préconisation simple :	Préconisation simple	29	69	34,5%
Répondre aux offres sélectionnées :	répondre aux offres	30	60	30%
	deal officieux offre ctre formation	6	6	3%
Mise en attente :	acceptation formation	8	8	4%
	attente cotorep	1	1	0,5%
Annonces initiative des DE (18-9% entretiens)	annonce DE formation	2	2	9%
	Annonce DE emploi	11	13	
	Annonce DE entretien	2	3	
Envoi vers autre entité :	Envoi en accompagnement	12	21	10,5%
	Envoi vers autre agence	4	5	2,5%
	Envoi vers mission locale	4	4	2%
Cessation d'inscription	Cessation d'inscription	6	8	4%
			Total : 200	100%

Logique d'intermédiation				
	Logique commerciale - Adaptation au marché	8	9	
	Logique de justice sociale rééquilibrage marché	6	7	
	Logique d'équilibre-entre employeur et DE	9	10	
	Logique d'expertise - apporter une valeur ajoutée	2	4	
	Logique informationnelle - Notre action pèse peu	14	23	
Registre conseiller				
	Administratif - informationnel	23	54	
	Contestataire	11	20	
	Expertise	22	67	
	Légaliste contrôle			
	Rappels devoirs	9	23	
	contrainte extérieure	4	6	
	Légitimation	2	7	
	Neutre	4	8	
	Technique Application des consignes	25	66	
	Négociateur	35	176	
	Proximité	33	176	
	Technique - Satisfaction des offres	14	28	
	Système D aide	7	10	
Public « implaçable »				
	A déjà fait des prestations sans résultat	14	18	
	Attente statut Cotorep	7	8	
	Garde d'enfant	1	3	
	inscription analphabètes	4	5	
	Ne veulent pas modifier leurs projets	1	2	
	Non éligible CAE	2	3	
	Non indemnisés	2	3	
	non rmiste	2	2	
	Pas de permis	3	3	
	Sont inscrits pour d'autres raisons que l'emploi	1	1	
	Travail au black	3	4	
Commentaires sur public « implaçable »				
	Commentaire Tri	14	19	
	Débat catégorisation plaçable-non plaçable	10	19	
	Embarras	6	13	
	Ils ne peuvent pas trouver	7	8	
	Ils ne veulent pas trouver	2	3	
Topiques de justification des chômeurs reçus sur leur recherche d'emploi				

	Appel à la compassion	33	83	
	Appel à la justice	28	119	
	appel à l'expertise	15	25	
	Etat du marché - Cause extérieure	21	45	
	Expertise professionnelle	13	25	
	Mise en avant du mérite	35	120	
	remise en cause efficacité des intermédiaires	19	44	

Photographies prises lors de l'enquête (2009-2011)



Agence A : entrée principale



Agence B : entrée principale



Agence A : Boxes d'entretiens (normes ANPE ALE 2000)



Agence B : Boxes d'entretiens (normes Pôle Emploi)



Guichets d'accueil différenciés Indemnisation/Placement



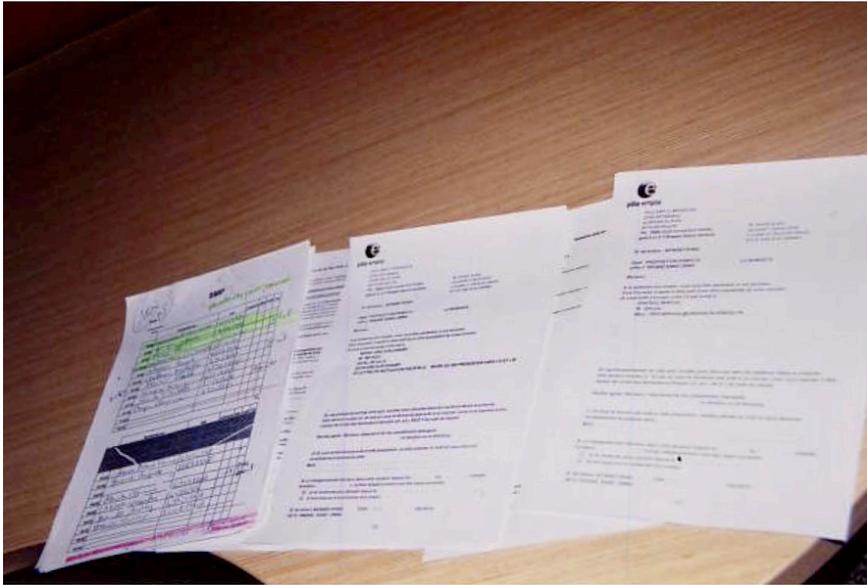
Hall d'accueil



Espace d'attente et de documentation en libre service



Poste de travail : arborescence d'un des logiciels utilisés pour l'actualisation d'un dossier



Poste de travail : documents de convocations de suivi mensuel



La morale de l'emploi. Les coulisses de l'Etat social actif

Cette thèse porte sur les transformations du Service Public de l'Emploi à travers une socio-histoire de l'Agence Nationale pour l'Emploi, et une étude pragmatique des discours et pratiques professionnelles des conseillers à l'emploi au guichet. Il s'agit d'envisager les reconfigurations du métier de conseiller à l'emploi comme un révélateur des mutations de l'Etat social vers un Etat social actif, qui s'exprime notamment par un projet institutionnel d'incitation à l'adaptabilité aux normes d'emploi. Ce projet cristallise une tension récurrente au sein de l'intervention sociale et plus spécifiquement des politiques d'insertion, entre contrôle et émancipation, et entre individualisation et standardisation.

S'appuyant sur une longue enquête ethnographique menée dans 7 agences auprès de 87 conseillers parmi une centaine de professionnels, et sur 200 observations de rendez-vous entre conseillers et chômeurs, la thèse analyse les effets de ces deux visées potentiellement contradictoires : la subjectivation (aide individualisée à la recherche d'emploi par le dispositif du Suivi Mensuel Personnalisé, mis en place en 2006) d'une part, et la rationalisation gestionnaire (segmentation par l'adaptabilité, profilage, renforcement des sanctions) d'autre part.

Mots clés : accompagnement à l'emploi ; groupe professionnel ; traitement du chômage ; politiques d'activation ; individualisation ; Agence Nationale pour l'Emploi ; politiques publiques de l'emploi.

The moral of the job. Behind the scenes of the active welfare State

This thesis focuses on the transformation of the Public Employment Service through a social history of the National Employment Agency, and a sociological pragmatic study of discourse and practices of professional employment counselors. We consider the reconfiguration of this profession is an indicator of changes in the welfare state to an active welfare state, which is expressed in particular by an institutional incentive project to the adaptability to employment standards. This project crystallizes a recurring tension in social intervention and more specifically in policies of employability, between control and empowerment, and between customization and standardization.

Based on a long ethnographic investigation in seven agencies with 87 counselors among hundreds of professionals, and 200 observations of appointments between advisers and unemployed, the thesis analyzes the effects of these two potentially conflicting targets: the subjectivation (individualized assistance in job search by the Monitoring Monthly Custom, introduced in 2006) on the one hand, and the management streamlining (segmentation by adaptability, profiling, strengthening sanctions) on the other.

Keywords: employment support; professional group; unemployment treatment policies; individualization; National Employment Agency; public employment policies.