

La transparence du marché du travail – un travail en soi

Jean-Marie PILLON¹

Alors qu'Internet suscite de grands espoirs pour rapprocher recruteurs et candidats, son utilisation dans la lutte contre le chômage est en fait particulièrement convenue. L'idée d'une « transparence du marché du travail », à laquelle l'usage d'Internet est associé, est en effet présente dès 1967 dans la lettre de mission de l'ANPE. L'importance attribuée à la circulation de l'information pour fluidifier le marché du travail se perpétue ainsi malgré l'installation du chômage de masse. Le discours sur la transparence tenu aujourd'hui par Pôle emploi se distingue néanmoins de par son esprit gestionnaire. L'automatisation des opérations de placement des chômeurs devrait permettre d'économiser le temps de travail des conseillers. Cette stratégie occulte la nécessaire présence d'un ou de plusieurs intermédiaires pour mettre en circulation l'information. Cet article analyse la diversité de ces opérations et la façon dont elles structurent la répartition des travailleurs et des postes de travail.

La notion de « transparence du marché du travail » a été remise au goût du jour ces dernières années par Pôle emploi dont la communication interne et externe s'est en partie focalisée sur ce thème. À son arrivée à la tête de Pôle emploi en 2012, le directeur général actuel de l'établissement a en effet publié une note intitulée « Plan stratégique Pôle emploi 2015 » qu'il a présentée comme sa feuille de route et qui portait – entre autres

1. Post-doctorant au Centre d'études de l'emploi, jeanmariepillon@gmail.com. L'auteur aimerait remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'élaboration et à la discussion de ce texte soit, par ordre d'apparition, F. Vatin, O. Quéré, Y. Fondeur, G. de Larquier, C. Tuchsirer, A. Fretel, J. Vandebunder, S. Divay, S. Grimault, l'ensemble du comité de lecture de *La Revue de l'IRES*, ainsi que J. Baudrillard.

objectifs – la volonté de renforcer la « participation de Pôle emploi à la transparence du marché du travail ». Ce projet découle en partie des orientations inscrites dans son contrat moyens/objectifs signé avec ses tutelles ². D'après ces objectifs, 50 % des postes proposés par Pôle emploi devraient permettre au demandeur d'emploi de contacter directement l'employeur sans passer par un agent. Ce chantier s'inscrit également dans la continuité de la stratégie européenne de l'emploi qui avait pour ambition d'améliorer le fonctionnement du marché du travail par la « transparence des offres d'emploi » (Conter, 2007). Ces injonctions nationales et communautaires s'appuient sur une définition restrictive de la notion de transparence qui se résume à « collecter et publier des offres d'emploi » (Alduy, 2011). L'approche retenue par la direction de Pôle emploi est, elle, extensive et comprend une amélioration de la rencontre entre employeurs et chômeurs. En interne, la participation à la transparence du marché du travail constitue une doctrine structurante qui entend reconfigurer la position de l'établissement vis-à-vis de ses concurrents et homologues (sous-traitants ou agences d'intérim), mais aussi vis-à-vis de son public (chômeurs et employeurs), ainsi que l'organisation du travail et du *management* par objectifs au sein de Pôle emploi (Pillon, 2014b). Derrière la notion de « transparence », cette stratégie repose sur une conception bien particulière de l'économie et du travail.

Le terme de « transparence » renvoie directement aux cinq conditions du marché parfait de l'économie standard : atomicité des acteurs, homogénéité des produits, liberté d'entrée et de sortie, libre circulation des facteurs de production et, donc, transparence de l'information. Ces cinq hypothèses structurent depuis plus d'un siècle des réflexions en termes d'imperfection de marché et des recommandations pour en améliorer le fonctionnement. C'est ainsi que l'administration fédérale des États-Unis du début du XX^e siècle, ouvertement libérale, avait mis en œuvre une complexe machinerie statistique de mesure des quantités de maïs récoltées afin d'empêcher l'action des spéculateurs (Didier, 2009).

Dans ce cadre de pensée, l'échange de travail est perçu comme un « marché » mais un marché imparfait. La faible mobilité des travailleurs ou les rigidités salariales rendent le marché « visqueux », empêchant l'émergence des mécanismes autorégulateurs permettant de parvenir à l'équilibre (Cahuc, Zylberberg, 2004). Le chômage est alors perçu comme « frictionnel » au sens où il découlerait du temps nécessaire à l'ajustement progressif de l'offre et de la demande. En levant les hypothèses les moins réalistes du modèle de concurrence pure et parfaite, des économistes orthodoxes ont depuis longtemps cherché à proposer un cadre théorique pour penser

2. La « convention tripartite 2012-2014 » signée par Pôle emploi, l'État et l'Unédic.

la répartition des emplois et des travailleurs comme un marché imparfait aux mécanismes propres. Ainsi, l'économie du travail de la seconde moitié du XX^e siècle s'est-elle largement intéressée à la question de l'information en matière de recrutement. Les travaux séminaux de l'américain George Stigler (1962), qui montrent que trouver des informations sur les emplois les mieux rémunérés représente un coût – qu'il convient donc de retrancher du salaire obtenu – ont suscité tout un programme de recherche sur les arbitrages temporels et monétaires des chômeurs dans le cadre de leur recherche d'emploi. Qualifiées de *jobsearch*, ce courant « informationnel » porte des recommandations en matière de politique de l'emploi. Alors que dans le modèle standard les acteurs qui ne sont ni « offreurs » ni « demandeurs » (États, bureaux de placement, bureaux d'indemnisation, etc.) constituent des sources d'imperfection, les auteurs rattachés au *jobsearch* concluent au contraire à la nécessité d'une intervention publique faisant circuler l'information sur les emplois disponibles (Mortensen, 1987). L'État pourrait ainsi instituer des mécanismes de marché en matière d'emploi, permettant alors de parvenir à l'équilibre et donc de réduire le chômage.

Dans un contexte où les politiques de l'emploi nationales ont progressivement opéré leur conversion à une conception marchande de l'échange de travail (Colomb, 2010), les opérateurs publics de placement ont reçu pour mission de rendre le marché plus « transparent » en collectant et faisant circuler l'information. L'« imaginaire cybernétique ³ » né du développement des technologies de l'information et de la communication a participé à renforcer la portée de ces discours normatifs. Pour les partisans de la transparence, Internet constitue un levier puissant de réduction du chômage frictionnel par sa capacité à accélérer la communication des acteurs décentralisés. La mise en ligne d'offres d'emploi tendrait à rendre transparentes les opportunités sur le marché du travail (Mellet, 2004). Bien que ces approches se donnent à voir sous un jour nouveau, observateurs et réformateurs du marché du travail ont en fait de longue date poursuivi l'objectif de centraliser le marché du travail. Le télégramme (Centi, 1989), le chemin de fer (de Larquier, 2000), la télématique ou le minitel (Pillon, 2014a) ont tour à tour été jugés en capacité de faciliter les efforts des employeurs et des travailleurs privés d'emploi pour se rencontrer. Cet article s'intéresse à la mise en œuvre de la mission de transparence dans le cas français afin de mieux comprendre comment une institution – en l'espèce l'ANPE puis Pôle emploi – a pris en charge cette activité et les choix effectués pour ce faire. En effet, comme le rappelle Olivier Godechot, si pour les tenants de l'approche informationnelle la diffusion de l'information constitue

3. Ou l'idée selon laquelle il serait possible grâce à la technologie d'instaurer des réseaux sociaux plats, égalitaires, où chacun partage et accède à la connaissance des autres, libéré des pesanteurs sociales (Pavé, 1989).

un moyen d'activer des mécanismes concurrentiels, rien n'assure « que le processus de mise en forme soit neutre » (Godechot 2006). Analyser la mise en transparence du marché du travail par une institution publique revient donc, dans la veine des enquêtes classiques de la sociologie économique française, à s'intéresser à l'ensemble des pratiques sociales qui soutiennent l'institution du marché le plus parfait possible (Garcia, 1986). Cet article s'inscrit dans le sillage de ces travaux, en particulier ceux de François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal sur les conventions de recrutement, ceux d'Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau sur les « intermédiaires du marché du travail », c'est-à-dire ces acteurs qui s'interposent entre « l'offre » (les recruteurs) et « la demande » (les travailleurs) de travail ou encore de Kevin Mellet sur les effets des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le champ du recrutement. Ces différents travaux partagent la volonté de s'intéresser à la façon dont l'affectation des postes de travail et des travailleurs est à la fois structurée par l'image du marché néo-classique tout en fonctionnant différemment de ce modèle. C'est la raison pour laquelle nous reprendrons dans notre démonstration les notions d'offre et de demande de travail, ainsi que la notion d'intermédiaire, dans une perspective de discussion critique avec l'économie du travail.

Nous analysons ici les contraintes qu'expérimente une institution publique – Pôle emploi – pour instituer un marché du travail national. L'enjeu est pour nous de montrer que les politiques de marchandisation de l'échange de travail reposent en fait sur des opérations de convention et d'organisation structurées par une théorie du social selon laquelle

Encadré 1

Méthodologie

Cet article est issu d'une recherche historique sur l'organisation de l'opérateur public de placement, l'ANPE puis Pôle emploi. Constitué dans le cadre d'un travail doctoral, le corpus comprend des données de seconde main de type bibliographique ayant vocation à décrire (littérature grise) ou analyser (littérature sociologique et économique) l'émergence de la politique de l'emploi et son institutionnalisation. Il s'appuie également sur des archives écrites et orales en ce qui concerne les évolutions de l'organisation du travail et de l'activité à l'ANPE puis à Pôle emploi : neuf entretiens biographiques, six fonds d'archives rapportant les débats internes au comité d'administration de l'ANPE sur la période 1988-1992. Ces connaissances historiques ont été complétées par 44 entretiens semi-directifs réalisés avec des cadres de l'établissement encore en poste. Les noms des enquêtés ont été anonymisés au moyen de pseudonymes.

le chômage est un phénomène involontaire provoqué par le temps qui s'écoule entre la perte d'emploi et une nouvelle embauche, temps déterminé par le manque d'information sur les places disponibles. Nous qualifions cette approche de conception « frictionnelle » du chômage car ses tenants considèrent que l'équilibre sur le « marché du travail » est empêché par des « frictions » qui grippent ses mécanismes. Pour étayer notre démonstration, nous analysons successivement trois composantes du travail de « mise en transparence » du marché du travail : la composante institutionnelle (I), la composante conventionnelle (II) et la composante organisationnelle (III). Ces trois composantes recoupent largement l'enchaînement chronologique et historique des étapes suivies par les acteurs de l'emploi pour structurer la mission de transparence du service public de l'emploi. Pour autant, il s'agit bien de trois composantes distinctes qui peuvent connaître des bouleversements indépendants, quand par exemple le paysage institutionnel est reconfiguré par la création de Pôle emploi ou quand des évolutions technologiques modifient les capacités des outils informatiques.

I. Les aspects institutionnels de la mise en transparence du marché du travail et leurs limites

L'intervention publique sur l'hypothèse de transparence consiste en France à interposer une administration entre chômeurs et employeurs. Ce qui est intéressant, c'est que cette intervention se structure avant la réception en France des travaux informationnels anglo-saxons. C'est davantage l'hybridation entre une volonté d'intervention publique d'ampleur et une conception classique de l'économie qui structure de telles réflexions. Dès 1967, une institution dédiée est créée pour prendre en charge le monopole de la diffusion de l'information sur les recrutements. Pour comprendre cette innovation institutionnelle, il faut revenir sur les missions nouvelles qui sont confiées à cette institution (I.1.) ainsi que sa confrontation avec le réel (I.2).

I.1. Une « bourse nationale aux emplois » : l'Agence nationale pour l'emploi⁴

L'apparition de l'ANPE découle des évolutions des représentations de l'économie admises au sein du Commissariat général du Plan au cours des années 1960, suite à l'intégration économique européenne. Conformément aux craintes soulevées dès la signature du traité de Rome par Claude Gruson, alors directeur du Service des études statistiques et financières puis de l'Insee, l'ouverture des échanges économiques entrave les politiques

4. Dans la suite de ce texte, nous utilisons alternativement les termes « Agence nationale pour l'emploi », « ANPE » et « Agence » (avec une majuscule) de manière indistincte.

de régulation keynésienne (Le Lann, 2013). En 1965, le gouvernement se refuse à augmenter les prévisions de production dans le IV^e Plan (1966-1970) pour contenir l'inflation. La contrainte de plein emploi est levée pour la première fois depuis la Libération (Salais, Baverez, Reynaud-Cressent, 1986).

Dans ce cadre nouveau – marqué par l'ouverture des frontières et les restructurations de l'industrie –, les architectes de la politique de l'emploi entendent passer d'une approche quantitative de la main-d'œuvre à une approche plus qualitative du meilleur emploi (Muller, 1990). Une politique de l'emploi renouvelée doit permettre d'ajuster la main-d'œuvre disponible aux caractéristiques techniques émergentes, aux exigences du développement économique et de la concurrence internationale ⁵. Pour opérer ces ajustements, des réflexions sont portées par Michel Debré sur la formation professionnelle des adultes (Prost, 2004). En découle la loi du 3 décembre 1966, relative à la reconversion de la main-d'œuvre. Un volet du texte demande un supplément d'information sur la question spécifique de l'intervention publique sur le marché du travail dont les investigations sont confiées au commissariat général du Plan : « Le Commissaire du Plan, François-Xavier Ortoli ⁶, est chargé d'une mission sur les conversions. Pour son rapport, il fait faire l'essentiel du travail par son adjoint, René Rippert, et par Jacques Delors ⁷ – C'est à ce moment qu'avec Marie-Thérèse Join-Lambert nous rejoignons Jacques Delors. Cette mission est pour nous l'occasion de considérer ce qui se fait à l'étranger. Jacques Delors va en Suède et en Angleterre, nous allons en Allemagne avec Marie-Thérèse Join-Lambert, etc. [Nous] retenons quelques idées fortes. La première consiste à définir un projet d'agence pour l'emploi » (Guy Métails, chargé de mission au Commissariat général du Plan (1965-1969), cité par de Lescuré, 2005).

La loi de décembre 1966 offre au Plan l'opportunité de promouvoir sa vision de la politique de l'emploi. La commission de la main-d'œuvre du Plan défendait déjà depuis 1965 une « politique active de l'emploi », inspirée de l'économie standard :

« [La politique de l'emploi doit] compenser par un effort conscient d'organisation les "imperfections" naturelles du marché du travail : manque de transparence, manque de fluidité. [Il faut] un réseau de services

5. La rupture que nous percevons dans les travaux de la commission de la main-d'œuvre du Plan, entre une économie ajustée par le haut et un ajustement par la trajectoire de chaque travailleur, n'est pas communément acceptée. Fabrice Colomb, qui s'intéresse aux évolutions des représentations dans les politiques de l'emploi, conclut au contraire à une persistance, structurée autour de la notion d'ajustement (Colomb, 2010).

6. Inspecteur des finances issu de la promotion 1947-1948 de l'ENA, directeur de cabinet du Premier ministre Georges Pompidou de 1962 à 1966, avant de devenir ministre de l'Équipement après son passage au Commissariat général du Plan.

7. Membres du service des affaires sociales au Commissariat général du Plan, tout comme Marie-Thérèse Join-Lambert.

de placement, en mesure d'obtenir des informations complètes et rapides sur les personnes en quête d'emploi et sur les emplois offerts par les entreprises à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle. Les informations collectées doivent être accessibles autant que possible à tous et en tous points. Il importe donc que ces services, grâce à un équipement de communication moderne, soient reliés entre eux de telle sorte que chacun d'eux constitue l'antenne locale de véritables et permanentes bourses régionales et nationales de l'emploi⁸ ».

Cette bourse nationale de l'emploi sera l'ANPE, créée le 13 juillet 1967. Elle naît dans un contexte où le taux de chômage reste faible (moins de 2 %). Pour les acteurs de l'époque, les déséquilibres du marché du travail ne présentent pas d'un essoufflement de l'économie mais de son adaptation à l'ouverture européenne. L'intervention sur le marché du travail est envisagée à l'aune d'une transformation du système productif, à la manière d'Alfred Sauvy (1980). Il s'agit d'accompagner le changement en favorisant le « déversement » de la main-d'œuvre d'un secteur à un autre.

Dessinée par des acteurs gravitant autour du Commissariat général du Plan – et non par le ministère du Travail (Colomb, 2010) –, l'ANPE incarne le renoncement au modèle d'une économie planifiée par le haut et l'acceptation des mécanismes du marché, sans pour autant renoncer à une intervention publique d'ampleur. Son ordonnance de création dispose qu'elle assure une intervention sur l'ensemble du marché du travail⁹ pour construire des stratégies publiques d'alimentation et de circulation de la force de travail « en fonction des mises en œuvre possibles dans l'appareil productif » (Gaudemar, 1979). L'opérateur public de placement, qui naît alors, ne peut être réduit à une institution de relégation des chômeurs, qui viendrait pallier les méfaits du marché¹⁰. Le chômage est envisagé comme un phénomène frictionnel et transitionnel – c'est-à-dire dû au temps de transition des travailleurs entre deux emplois – qui découle de restructurations économiques qui désajustent momentanément les postes disponibles et la qualification des travailleurs disponibles. Dans ce cadre, l'enjeu devient d'instaurer un marché transparent. Mais cette notion de transparence n'est pas définie de manière automatiste. Il faut des travailleurs pour relayer les informations, surtout parce qu'elles impliquent plus que des choix de postes mais aussi des choix de carrière. Il faut l'intermédiaire de professionnels, les agents d'un service public.

8. « V^e Plan de développement économique et social (1966-1970) », document annexe à la loi n° 65-1001 du 30 novembre 1965, *Journal Officiel de la République française*, 1^{er} décembre 1965, p. 10603.

9. Ordonnance n° 67-578 du 13 juillet 1967, art. 1.

10. Cette situation nous semble ainsi distincte des conceptions de l'assistance sociale qui se développent à partir des années 1970. Sur ces questions, voir Bec (2011).

1.2. Le travail de mise en transparence empêché : l'ANPE face à la réalité

La création de l'Agence nationale pour l'emploi revient à instituer une bourse nationale aux emplois rendant publics les postes de travail disponibles dans les entreprises. Pour soutenir ce projet, l'obligation promulguée en 1945 de faire connaître à l'État tous les postes vacants est renouvelée pour que l'Agence incarne le monopole public de l'information. Cette ambitieuse politique de circulation de l'information va se heurter, d'une part, à l'hétérogénéité des acteurs et de leurs stratégies sur le marché du travail et, d'autre part, à la crise économique survenue en 1973, soit six ans seulement après la naissance de l'ANPE.

Des difficultés à collecter des offres d'emplois

Les travaux statistiques publiés au cours des premières années d'existence de l'ANPE témoignent du décalage entre la mission dévolue à l'Agence et les conditions réelles de sa mise en œuvre. La collecte d'informations ne suffit pas à susciter des « placements », c'est-à-dire à provoquer des embauches. L'activité de placement se révèle dépendante des caractéristiques de l'offre et de la demande qui se révèlent peu compatibles : « La baisse continue du rapport Placement/Offre entre 1970 et 1974 signifie vraisemblablement que, malgré une proportion croissante de demandes qualifiées parmi la totalité des demandes enregistrées, l'Agence rencontre de plus grandes difficultés à satisfaire tant les demandes que les offres d'emploi, en raison de la nature des offres (emplois qualifiés ou non, emplois jugés typiquement "masculins", ou "féminins"), comme des demandes (sexe, âge, métier, handicap...) » (Join-Lambert, 1975).

Le décalage entre les missions confiées par le Plan et la réalité vécue par les agents expliquent ces difficultés. On observe en effet que la charge de travail est supérieure aux prévisions, comme le montre Marie-Thérèse Join-Lambert, directeur des études à l'ANPE, dans un article de 1975 (tableau 1).

Le fonctionnement du marché du travail semble résister à l'activité de l'Agence, tels que l'un et l'autre sont modélisés dans la lettre de mission de l'établissement. Les entreprises qui recrutent le plus grand nombre de candidats s'appuient sur leurs réseaux ou sur des promotions, contournant l'opérateur public de placement. Les offres qualifiées confiées à l'Agence sont les plus difficiles à pourvoir. L'Agence peine à s'insérer dans le jeu des « acteurs économiques locaux » (Join-Lambert, 1975). L'ANPE est un recours ultime pour les employeurs qui ne trouvent pas de candidats par eux-mêmes. Corrélativement, les demandeurs d'emploi les plus recherchés ne sont pas inscrits à l'ANPE. En 1977, la proportion des offres d'emploi confiées à l'ANPE semble stagner sous la barre des 25 % (Gourmelen,

Tableau 1. Prévisions et chiffres réalisés en termes d'offres, demandes d'emploi et placements (1971-1974)

	1971			1972			1973			1974				
	Prévu dans le programme finalisé du plan	Réali- sation	Écart (en %)	Prévu dans le programme finalisé du plan	Réali- sation	Écart (en %)	Prévu dans le programme finalisé du plan	Réali- sation	Écart (en %)	Prévu dans le programme finalisé du plan	Intiaux	Révisés*	Réali- sation	Écart (en %)
Les prévisions sont indiquées dans la colonne « prévu dans le programme finalisé »														
Offres enregistrées	1 044 000	1 200 360	15	1 386 000	1 570 000	13,9	1 770 000	2 023 320	14,3	2 300 000	2 300 000	2 300 000	1 847 399	-19,9
Demandes enregistrées	1 110 000	1 576 132	43	1 320 000	1 878 203	42,3	1 650 000	2 172 859	31,6	2 200 000	2 475 000	2 475 000	2 628 899	6,2
Placements totaux	600 000	6 44 063	7	810 000	784 551	-3,2	1 100 000	964 409	-12,4	1 300 000	1 070 000	1 070 000	938 289	-12,3

* « Les objectifs pour 1974 ont été révisés par l'Agence, en fonction des moyens alloués à l'établissement en 1974. »

Source : Join-Lambert (1975).

Michal-Salais, 1977). Lorsque l'ANPE propose un demandeur d'emploi à une entreprise, il n'est retenu qu'une fois sur trois. Enfin, l'efficacité de l'institution s'amenuise avec la qualification des demandeurs d'emploi, seuls 4 % des cadres proposés par l'Agence étant retenus. L'ambition d'un monopole national du placement qui instituerait un marché du travail transparent achoppe sur l'opacité des pratiques locales et professionnelles de recrutement. Ces difficultés vont être renforcées par la crise de 1973.

La crise de 1973 renforce l'inadéquation entre le quotidien des agents et leur mission de mise en transparence

Au cours des années 1980, la réception des théories économiques dans le champ de l'emploi est perturbée, notamment du fait de l'abandon des préceptes keynésiens au profit d'une pluralité d'approches formulées le plus souvent en termes de segmentation du marché et de marchés locaux (Commissariat général du Plan, 1979). Conséquemment, la politique de l'emploi change radicalement avec l'abandon officiel de l'objectif de plein emploi et l'émergence des contrats aidés ciblés sur certains publics (Colomb, 2010). Mais, avant 1990, ces évolutions ont peu d'effets sur l'activité de l'ANPE qui est submergée de demandeurs d'emploi. Le renversement de la conjoncture économique, en 1973, modifie diamétralement l'environnement de l'ANPE. Dessinée pour résorber le chômage frictionnel, celle-ci est mise en position d'amortir les effets d'une crise structurelle de l'emploi. La barre du million de chômeurs est passée en 1977 et les 2 millions sont atteints en 1983. La demande d'emploi ne constitue plus simplement un agrégat macroéconomique, l'augmentation du nombre de chômeurs se répercute directement sur les conditions de travail des agents de l'ANPE. L'institution emploie 7 200 personnes en 1975 puis 11 100 en 1985. Sur la même période, le taux de chômage au sens du BIT calculé par l'Insee à partir de l'enquête Emploi passe de 3,9 % à 8,9 % (x2,3) de la population active ¹¹. La population qui doit être reçue augmente sans cesse. Les demandeurs d'emploi devant renouveler leur inscription toutes les deux semaines, ce « pointage » participe à surcharger l'activité.

La décomposition relative de l'industrie et l'augmentation du chômage détournent l'ANPE de sa mission originelle : être au croisement de l'offre et de la demande d'emploi. L'enregistrement de la demande d'emploi grève la presque totalité de l'activité ¹². Pour répondre à ces difficultés, des décisions réglementaires contribuent à concentrer l'activité de l'ANPE sur la collecte d'informations et le placement (Hussenot, 1983). Le décret du 23 janvier 1980 retire à l'ANPE la charge de la constitution des dossiers

11. Source : enquête Emploi semestrielle de l'Insee.

12. Jean Farge, « Rapport sur l'Agence nationale pour l'emploi », 1978.

d'admission aux allocations chômage. Entre 1982 et 1984, le pointage physique disparaît progressivement au profit d'un pointage par correspondance. 1 000 cadres du privé sont recrutés pour prospecter des offres.

Les gains de productivité deviennent également un enjeu majeur. Au cours des années 1980, l'ANPE porte son regard sur sa propre organisation, afin de contrer les attaques récurrentes à l'encontre de son inefficacité. Des dispositifs managériaux sont très précocement mis en œuvre pour ajuster les fins aux moyens disponibles (Pillon, 2014a). Des expérimentations sont également lancées pour réduire le temps de travail utilisé pour diffuser des informations. Traditionnellement, la position de l'Agence avait toujours été de défendre une intermédiation qui passe par l'agent¹³. L'idée d'un libre accès à l'information était repoussée, comme nous explique un ancien membre du comité d'administration de l'établissement : « Les gens disaient : “Si on fait du libre-service, les gens vont prendre n'importe quoi, aller se présenter [à l'employeur], se feront jeter et ça réduira encore un peu plus la crédibilité de l'agence.” Ils voulaient qu'il y ait l'intermédiaire d'un prospecteur-placier, pour évaluer la correspondance entre l'offre et la demande. Mais ce verrou a sauté, parce que les prospecteurs-placiers étaient surchargés de boulot et ça permettait de les décharger... Parce que ça faisait qu'ils devaient être présents à l'agence [donc pas sur les routes à collecter des offres d'emploi] et disponibles, pour répondre aux gens qui avaient vu des annonces et demandaient les coordonnées¹⁴. »

À partir d'une expérimentation menée à petite échelle dans les agences de Thonon (74) et d'Avignon (83), la direction généralise en 1989 le libre-service des offres, c'est-à-dire l'affichage des coordonnées des employeurs directement sur les offres d'emploi. L'option est adoptée au motif que ce mode de fonctionnement est la norme en Allemagne de l'Ouest¹⁵. Ainsi, ce ne sont pas des réflexions théoriques relatives au fonctionnement du marché du travail mais des considérations gestionnaires qui conduisent à la mise en circulation de l'information. On le voit, la question de la « transparence du marché du travail », même dans son acception la plus restreinte, c'est-à-dire la publicité des offres d'emploi, ne peut être pensée sans prendre en compte les dispositifs concrets de diffusion (ou de circulation de l'information) et les conditions pratiques d'intervention des agents mandatés pour rendre le marché du travail transparent.

13. Historiquement, les agents de l'ANPE se divisent en deux catégories. Il y avait d'un côté les prospecteurs placiers (PP) qui avaient la particularité de prendre en charge conjointement la réception des demandeurs d'emploi sur le flux et la collecte des offres. De l'autre, on trouvait des conseillers professionnels (CP) qui avaient en charge l'orientation des demandeurs d'emploi sur rendez-vous. Ce n'est qu'en 1991 que de nouveaux statuts amènent à la fusion des deux fonctions dans un seul poste de travail, celui de conseiller à l'emploi. Pour une approche de l'histoire de ce groupe professionnel, voir la thèse de doctorat de Myriam Charlier (2002).

14. Entretien de l'auteur avec un membre du Conseil d'administration de l'ANPE de 1981 à 1989, 2014.

15. Document d'archive : « Expérience de diffusion des offres avec l'adresse des entreprises – RFA – Thonon et Avignon ». Préparation du contrat de progrès, Dossier n° 2, 5 avril 1990.

II. Les aspects conventionnels de la transparence et ses limites

L'Agence doit théoriquement répartir les travailleurs inoccupés entre les postes vacants, ce qui suppose d'identifier où se trouvent les emplois disponibles et où se trouvent les personnes sans emploi. Mais cela suppose également de qualifier les caractéristiques des personnes et des emplois. Outre les enjeux institutionnels, la question du format de l'information va ainsi également fortement mobiliser l'opérateur public de placement depuis sa naissance jusqu'à aujourd'hui. C'est sur ce sentier que les fantasmes automatistes vont se cristalliser. Nous revenons dans cette partie sur la mise en transparence comme travail conventionnel, c'est-à-dire comme un ensemble de tâches organisées dans le but de rendre les offres et les demandes d'emploi qualifiables et comparables.

II.1. Le Rome : une même nomenclature pour tous

L'ambition de fabriquer un marché national centralisé conduit très tôt les cadres dirigeants de l'ANPE à se demander comment classer les postes disponibles et les chômeurs inscrits. La nomenclature retenue sera le Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi (Rome), élaboré par l'ANPE entre 1971 et 1976. Il s'agit d'un élément central de la mise en transparence du marché du travail réalisée par l'ANPE en ce que la nomenclature vise à rendre les offres d'emploi accessibles au plus grand nombre (Mellet, 2004).

Le Rome V1

À partir de 1971, l'ANPE développe sa propre nomenclature, le Rome, qui sera livré en 1976. Il repose sur une conception spécifique de l'intervention de l'Agence : classer selon les mêmes critères les emplois vacants et les chômeurs afin qu'ils se rencontrent. Le demandeur d'emploi est positionné dans une grille de classement des fonctions, en tant que travailleur, et non comme une personne privée de travail. Ses caractéristiques et ses opportunités professionnelles sont déduites du poste de travail qu'il occupait.

Avant 1976, les prospecteurs-placiers « bricolent » des classements en fonction de leurs expériences professionnelles antérieures, constituant pour eux-mêmes des listes de postes vacants. Pour la direction générale, ces arrangements reposent démesurément sur l'expérience des agents et ne peuvent être partagés à tout l'établissement. En vertu de la mission de transparence confiée à l'institution, les offres doivent circuler au sein de chaque agence et entre les agences et, de ce fait, reposer sur des conventions d'équivalence générales. Il convient donc de standardiser les opérations de classement. Pour construire le Rome, ses concepteurs décident de partir d'un secteur qu'ils jugent représentatif de l'économie française, la métallurgie. Ils explorent les emplois du secteur en se basant sur deux

types d'informateurs : des organisations professionnelles représentant les employeurs et des prospecteurs-placiers locaux qui ont une expérience professionnelle dans la branche. À l'occasion de réunions, les fonctions sont égrenées et les participants évoquent, pour chacune, les actes les plus représentatifs. L'une après l'autre, des « fiches métiers » se dessinent et sont soumises à des conseillers « cobayes » évoluant en agence. Les concepteurs du répertoire sont soucieux de l'appropriation de l'outil dans les agences car les conseillers devront effectuer d'eux-mêmes le croisement entre offre et demande. L'informatisation du Rome est déjà envisagée mais le rapprochement automatique des fichiers est jugé techniquement trop lourd. Les conseillers doivent donc être en mesure de mettre en équivalence eux-mêmes les offres et les demandes en partant des listes imprimées.

Le Rome code les postes vacants indépendamment des mécanismes de classement propres au marché du travail. Il se fonde avant tout sur la définition par les employeurs et les professionnels du contenu des postes de travail. Les caractéristiques des postes de travail informent sur les caractéristiques des travailleurs qui les occupent. Ainsi, une fois qu'ils se retrouvent sur le marché du travail, ces derniers sont censés emporter ces qualités dans leurs bagages.

Le Rome V3 de 2007 : coder les « compétences »

Le Rome est mis à jour à plusieurs reprises, en 1989, 1993 et 1999, notamment pour s'ajuster au développement de nouveaux secteurs tels que l'informatique, sans pour autant connaître de transformations de fond (Stroobants, 2002). Le Rome V3 est produit entre 2001 et 2007. La méthodologie est semblable à celle de la première version. L'accent est mis sur ce que partagent différents postes et non sur la spécificité de chacun. L'approche transitionnelle est renforcée, la notion de « compétence » ayant pris une place centrale dans le discours sur les caractéristiques des travailleurs (Monchatre, 2004 ; Buscatto, 2006). L'objectif est de maximiser les opportunités soumises aux demandeurs d'emploi et donc le nombre d'offres d'emploi ou de formation susceptibles de convenir à leurs caractéristiques. Comme l'affirme un participant au groupe « métiers du bâtiment », « l'idée de l'ANPE, à l'époque, c'est de ne plus avoir une entrée, je dirais bête et méchante, par rapport au code métier. Donc maintenant, on a une entrée par les compétences. C'est la grande nouveauté. [...] Maintenant, quelqu'un qui sait abaisser une verticale, qui sait faire du traçage, on peut aller chercher des offres qui correspondent à ça ¹⁶. »

L'ambition ultime du projet est d'abandonner la classification par « métiers » dans le recensement et le rapprochement des emplois et des travailleurs. Il s'agit de codifier les candidats et les postes vacants en vertu

16. Entretien de l'auteur avec Quentin, membre de l'équipe de constitution du Rome V3, 2010.

des savoir-faire dont disposent les individus et des capacités attendues sur le poste de travail. Mais ce dépassement des intitulés de métiers reste de l'ordre de l'ambition, la proximité des fiches étant, en fait, évaluée par des « experts métier », c'est-à-dire des conseillers montés du terrain pour participer au projet. C'est là tout le paradoxe du Rome V3. Alors qu'il doit équiper une rationalisation et une automatisation des procédures de rapprochement entre candidats et recruteurs, sa constitution nécessite en fait la participation d'un très grand nombre d'acteurs dont les décisions sont incorporées à un outil qui devient à cette occasion un outil technique. En effet, la mise à jour du répertoire se double de la construction d'un logiciel permettant d'interroger le répertoire.

II.2. Les promesses d'un appariement automatique et son caractère finalement conventionnel : le cas du Système de rapprochement de Pôle emploi

La troisième version du Rome constitue un pas fondamental dans la perspective d'un marché du travail plus transparent : l'informatisation de la mise en équivalence des offres et des demandeurs.

Une nécessaire intervention humaine pour définir et pondérer les critères d'appariement

La conception du nouveau Rome et son informatisation sont pensées de concert, la même personne supervisant le projet Rome et le projet « Système de rapprochement » (SDR), un moteur de recherche permettant l'appariement automatique des bases de données. La chef de projet du Rome V3 et du système de rapprochement explique ainsi le fonctionnement de ces « matrices d'affinités » : « Donc, on a mis les choses ensemble, on a fait les groupes, on a dit : “Ça c'est très proche ; tout ce qui est très proche, ça forme un groupe, et dans le SDR, ça *matchera* à 90 %.” [...] Entre deux groupes d'une même fiche, on a dit c'est 70 %. Et puis après, quand je pars dans les mobilités, on dit : “Telle fiche c'est proche ou un peu plus éloigné, c'est 40 et 30 %”¹⁷. »

En comparant ce qu'ils savent des activités effectuées dans différents emplois, d'anciens conseillers élaborent des « matrices d'affinités » qui modélisent la proximité entre deux fiches métiers du Rome.

L'informatisation du Rome, par son intégration au Système de rapprochement, n'épuise pas la question du codage des postes et des travailleurs. Les caractéristiques d'une offre d'emploi ou d'un chômeur prennent en compte le lieu de travail ou de résidence, le type de contrat proposé ou recherché, le salaire ou bien encore le niveau de qualification. Chacun de ces critères est pondéré et contribue à un score final, représenté sur cent,

17. Entretien de l'auteur avec Aline, chef de projet Rome et SDR, 2012.

qui évalue la ressemblance entre une offre et une demande d'emploi. On parle d'appariement ou de *matching* pour qualifier cette ressemblance. Le score est maximal lorsqu'une offre d'emploi correspond au « métier » recherché, dans le bassin d'emploi visé, selon le type de contrat souhaité, avec le salaire demandé, le dernier diplôme obtenu, etc. Il décline si le poste recherché est un poste connexe, si l'établissement est éloigné de l'adresse renseignée, si le salaire est plus bas ou bien encore s'il s'agit uniquement d'un CDD alors que le critère mentionné est un CDI. « Il fallait donc que l'on dise, nous, pour chaque critère, comment est-ce que l'on voulait qu'il fonctionne. Approché, exact... Si approché avec une matrice, avec une échelle, etc. Il fallait dire si un critère pouvait être éliminatoire ou pas. Pour combien de pourcent est-ce qu'il compte ¹⁸ ? »

L'ensemble des propriétés du moteur de recherche restent néanmoins dépendantes de la qualité de la mise en fiche, ou identification, des positions de marché, qu'il s'agisse des offres ou des demandes d'emploi (Pillon, 2015b).

L'identification des offreurs d'emploi est déléguée à une autre administration. Depuis l'informatisation de la base de données des offres en 1994, la liste des entreprises est fournie par l'Insee, et non plus par les connaissances des agents locaux sur les employeurs (Callens, 1995). La principale difficulté de l'identification des emplois vacants réside dans l'affiliation d'une offre d'emploi à un employeur. Une seconde difficulté réside dans l'identification de l'individu qui recrute effectivement puisque, dans une même entreprise, plusieurs personnes indépendantes peuvent à un même moment recourir aux services de Pôle emploi et une même personne peut recruter pour plusieurs postes. Dans l'optique d'un suivi longitudinal du recrutement, la mise en fiche de l'offre d'emploi suppose donc d'établir la position du recruteur dans l'organisation de l'entreprise qui recrute. Les outils utilisés pour la saisie des offres demandent ainsi au conseiller de reconstruire la chaîne suivante : établissement – recruteur déposant – poste ouvert au recrutement. Dans les situations de travail observées, les conseillers peinent à renseigner ces données qui sont difficiles à obtenir dans des termes comparables ou équivalents. Toutes les entreprises ne fonctionnent pas sur le même modèle et tous les employeurs ne sont pas toujours aussi disponibles que l'organisation du travail de Pôle emploi ne le prévoit ¹⁹.

L'identification des demandeurs d'emploi est réalisée au moment de leur inscription à Pôle emploi. La pertinence du logiciel de rapprochement dépend donc de sa capacité à coller avec ces moments et il se fonde ainsi sur une figure du conseiller au travail : « Si par exemple [le demandeur

18. Entretien de l'auteur avec Aline, chef de projet Rome et SDR, 2012.

19. Pour de plus amples développements sur les difficultés de la saisie des offres d'emploi, nous renvoyons le lecteur à notre thèse (Pillon, 2014a).

d'emploi maîtrise] cinq activités de base et cinq spécifiques, tout va être coché dans son dossier. Et on pourra le retrouver parce qu'il l'a déclaré et qu'on a tracé qu'il savait délimiter des réservations pour le positionnement de regard et de cheminée. [...] Mais les gens, des fois, il faut les cuisiner. Là, c'est plus facile de les cuisiner, quand on leur demande : "Qu'est-ce que vous savez faire ?" Ils disent : "Je suis maçon, je suis ouvrier de la route." Mais si on leur cite tout ça : "Ah, ça je sais faire !" On coche. "Ça je sais faire", on coche. "Ah non, ça je ne sais pas faire." Ah ? Eh bien, on ne coche pas ²⁰. »

Dans l'esprit des concepteurs du logiciel, les demandeurs d'emploi sont peu précis concernant la mise en récit de leur expérience. Certes, les conseillers spécialistes d'un secteur peuvent les « cuisiner » et collecter des informations détaillées sur ce qu'ils savent faire ou non, mais le fonctionnement du Rome V3 est, du point de vue de ses concepteurs, moins dépendant de la spécialisation des conseillers. Ces derniers peuvent, en suivant la fiche à l'écran, interroger directement le demandeur d'emploi sur ses compétences, sans forcément avoir une idée de ce à quoi correspondent les compétences en question.

Un outil à adapter pour correspondre à trois types d'utilisation

Une fois le demandeur d'emploi inscrit, les lieux et les moments du rapprochement entre offre et demande varient. L'indétermination de la figure de l'utilisateur final complique le travail des développeurs du Système de rapprochement. Le SDR doit permettre la recherche d'offres en ligne par n'importe qui. Il doit également permettre la recherche d'offres par les conseillers lorsqu'ils travaillent à distance sur le dossier d'un demandeur d'emploi. Il doit, enfin, faciliter le conseil en orientation professionnelle pendant les entretiens mensuels. Du point de vue des concepteurs, ces trois utilisateurs – internaute, placeur et conseiller – déterminent trois types de pondération de la proximité entre les fiches. Les développeurs se sont ainsi ingénies à distinguer l'usage du logiciel par les internautes et par les conseillers : « Le SDR côté internaute, il n'utilise que très peu les mobilités. Parce qu'ils estiment que l'internaute, tout seul... s'il voit quelque chose d'assez éloigné, il va se dire : "Je ne comprends pas." On a eu le problème au début. On cherchait une offre de maçon et ça lui donnait une offre de formateur. Un maçon peut devenir formateur en maçonnerie, ce n'est pas idiot d'un point de vue conceptuel. Mais après, entre le concept et l'intellectualisation, il y a le truc pragmatique : "Je cherche du travail [en tant que maçon]. Donc je ne m'attends pas à [des offres de formateur]...". Si j'ai d'abord des offres de maçon puis des offres de formateur, je me dis : "Soit il a mal compris, soit je ne sais pas, mais, en tout cas, je m'en fous parce que j'ai

20. Entretien de l'auteur avec Quentin, membre de l'équipe de constitution du Rome V3, 2010.

trouvé mon bonheur.” Certes, le but c’est aussi de montrer que quand je ne trouve pas ce que je veux, il peut y avoir des choses un peu éloignées de ma recherche exacte, mais ça c’est une logique [qu’il faut expliquer]... Si on ne l’a pas expliquée avant, on va nous dire : “Attends, mais ça ne marche pas, je demande maçon et il me donne formateur.” Sauf que peut-être à l’endroit où il a cherché, il n’y a pas d’offres de maçon, donc, il n’a pas trouvé. Il n’a eu que formateur. Mais il n’a pas forcément pensé qu’il fallait qu’il élargisse son rayon, parce qu’il s’est restreint à 5 kilomètres autour de chez lui et qu’il habite en rase campagne et puis voilà ²¹. »

Du point de vue des concepteurs du logiciel, l’introduction de la question de la mobilité professionnelle nécessite la présence d’un conseiller formé, susceptible d’être pédagogue. Néanmoins, la notion de pédagogie suppose la présence d’un élève. Il fallait donc distinguer les situations où le conseiller fait face au demandeur d’emploi – un travail de conseil, de conviction ou d’imposition avec pour horizon une réorientation professionnelle – et les situations où le demandeur est seul face à son ordinateur.

Les mobilités professionnelles proposées dans chaque fiche métier du Rome sont beaucoup plus larges que celles qui sont reprises par le système de rapprochement (SDR). Aux yeux des développeurs, il apparaît justifiable de proposer à une secrétaire de direction d’occuper un emploi de bureau non qualifié à des fins alimentaires, mais ils ne souhaitaient pas automatiser ce type de propositions. Les mobilités professionnelles proposées sont « au moins » horizontales, afin de ne pas proposer aux demandeurs d’emploi une relégation professionnelle. La raison de cette asymétrie n’est pas uniquement morale, elle se fonde sur l’importance de légitimer l’outil auprès des utilisateurs. Il a donc fallu sélectionner les mobilités acceptables et les mobilités qui le sont moins. La production d’un outil de rapprochement automatique devient alors un travail de débat, c’est-à-dire un travail de « convention » (Desrosières, 1993). « Au début, on prenait l’outil de gestion du Rome qui prenait des mobilités et qui les transformait en matrice. En recherche demandeur et en recherche d’offre, il y avait la même matrice. On s’est rendu compte qu’en fait il y avait des choses très logiques dans un sens et moins dans l’autre. On a donc différencié les deux, ce qui n’est pas le cas côté internaute. Pour l’instant. Vu qu’ils traitent moins de mobilités, ça se justifie moins. Mais du coup, ça nous oblige à faire le tri à la main, et ça, c’est une maintenance assez importante. Parce que là, c’est un travail “métier”. Et donc, à chaque fois que l’on ajoute une actualisation, on les réintègre dans les groupes d’affinités, en disant : “Telle fiche, je la *matche* avec quoi et ensuite au sein des mobilités, je regarde ce que le fait d’avoir rajouté cette fiche fait bouger dans les fiches et si éventuellement je l’utilise

21. Entretien de l’auteur avec Aline, chef de projet Rome et SDR, 2012.

dans la matrice d'affinités du SDR.” Là, c’est vraiment fait à la main. Je la mets, je ne la mets pas. Là, c’est les “experts métiers” qui font ça. Il y a des gens qui discutent, quoi. Il faut aussi voir la restitution. Il ne faut pas que ça pose trop de question. Il ne faut pas que ça apparaisse bizarre et que ça ait un effet négatif en disant : “Ça me restitue n’importe quoi donc je ne m’en sers plus.”²² »

L’informatisation de l’intervention des conseillers sur le marché du travail se fonde sur une automatiser des procédures d’appariement. Lorsqu’un demandeur d’emploi est maçon dans une région où il n’y a pas de poste vacant de maçon, le conseiller peut utiliser le système de rapprochement pour le convaincre de devenir formateur dans la section maçonnerie d’un lycée professionnel.

II.3. Le code Rome et son informatisation mettent en tension le travail d’appariement

Le Répertoire opérationnel des métiers et de l’emploi ainsi que son informatisation structurent le rôle attribué à l’ANPE et à Pôle emploi quant à l’institution d’un marché du travail. En effet, le répertoire est la clé de voute d’une bourse aux emplois nationale. Il permet à tous les travailleurs de rechercher une offre d’emploi correspondant à leurs qualifications et à tous les employeurs de rechercher des candidats conformes au poste qu’ils ouvrent au recrutement. Le Rome permet en théorie de mettre en équivalence l’ensemble des acteurs souhaitant échanger du travail. Le Rome en tant que nomenclature institue en quelque sorte le marché du travail comme champ de positions identifiées (Stroobants, 2002). Pour autant, parce qu’il nécessite l’action d’un codeur, le Rome ne peut se réduire à ce qu’il devrait être en théorie. La forme et les usages de l’outil au moyen du SDR structurent en fait un ensemble de tensions qui parcourent l’activité des agents.

Comme nous l’avons montré par ailleurs (Pillon, 2015a), il existe au moment de l’inscription une tension entre la représentativité du codage vis-à-vis de l’expérience professionnelle du travailleur – on pourrait parler à cet égard de « codage réaliste » – et le souci de valoriser au mieux la candidature du demandeur d’emploi par rapport aux autres chômeurs – on pourrait parler alors de codage « vendeur ». Dans le cadre d’un « codage réaliste », le choix du Rome cherche à décrire de la manière la plus précise possible les caractéristiques d’une personne enregistrée. Dans le cadre d’un « codage vendeur », l’enjeu est d’offrir un maximum d’opportunités au demandeur d’emploi. Dans ce second cas, il peut s’agir de requalifier des emplois « alimentaires » passés en expériences significatives, dans le

22. Entretien de l’auteur avec Aline, chef de projet Rome et SDR, 2012.

cadre d'un déclassement/reclassement (par exemple une directrice de galerie d'art qui devient démonstratrice en vêtement de luxe). Il peut s'agir de se rapprocher des intitulés d'emplois plus génériques pour des personnes qui pour une raison ou pour une autre occupaient un poste très spécifique (par exemple une « régisseuse événementielle » recodée en « chargée de communication institutionnelle »). Ces deux formes de codage supposent des modalités de qualification qui ne mettent pas en avant les mêmes caractéristiques du public rencontré.

Il existe également une tension entre un rapprochement de l'offre et de la demande automatique, sur la foi du seul score, et un appariement de manière qualitative, par le conseiller (Pillon, 2015b). Le rapprochement entre une candidature et un poste vacant peut se faire sans autre intervention que la mesure de l'équivalence par le logiciel. On pourrait parler à cet égard d'un appariement automatique. À l'opposé, on observe parfois – bien que très rarement et dans des configurations bien spécifiques où l'agent dispose de son temps de travail – une mise en adéquation du parcours d'un travailleur, d'un faisceau de savoir-faire, avec les caractéristiques d'un emploi, prenant en compte l'environnement de travail et les opérations à effectuer. On pourrait parler ici d'un appariement sur mesure. Ces deux formes de rapprochement supposent des types d'investissements particuliers dans la relation avec le chômeur et avec l'employeur, qui doit accepter de donner crédit au jugement du conseiller plutôt que de s'en remettre aux modalités traditionnelles de sélection des candidats. Ces deux modalités de rapprochement supposent deux organisations du travail différentes et consomment le temps de travail des agents de manières très différentes.

III. Organiser la transparence

L'ANPE et son remplaçant, Pôle emploi, ont reçu pour mission d'instituer le marché du travail en rendant les pratiques de recrutement plus transparentes. Cette notion de transparence de l'information – condition d'un marché pur et parfait dans la théorie économique – structure les échanges au sein de l'opérateur public de placement, depuis qu'en 2012, la feuille de route que le nouveau directeur général de Pôle emploi s'est fixé prévoit :

- « Pôle emploi 2015 porte ainsi des projets significatifs :
 - l'offre de services 100 % web pour certains demandeurs d'emploi volontaires ;
 - la participation de Pôle emploi à la transparence du marché du travail ;
 - le lancement d'un programme d'expérimentations portant sur l'offre de services et l'organisation du travail » (note d'orientation Pôle emploi 2015, p. 5).

L'opérateur public de placement remet ainsi à l'ordre du jour la volonté qui avait donné naissance à l'ANPE. Cette dernière partie est consacrée à l'étude des représentations incorporées à la note d'orientation Pôle emploi 2015, et qui structurent l'organisation de l'activité de l'organisme aujourd'hui.

III.1. Une rationalisation gestionnaire

Rendre le marché transparent revient dans la communication de Pôle emploi à dévoiler les processus d'embauche en mettant à la disposition des demandeurs d'emploi des informations sur un plus grand nombre de recrutements. La notion de transparence repose sur le critère de « publicité des offres d'emploi » : un maximum de personnes doit pouvoir accéder aux informations relatives aux postes vacants : « Contribuer à la transparence du marché du travail, en assurant, d'une part, une large publicité des offres d'emploi conformes à la législation et des demandes d'emploi et en recueillant, d'autre part, un maximum d'offres d'emploi, fait partie intégrante des missions de Pôle emploi. La plus grande visibilité des offres et demandes permet de créer les conditions d'une intermédiation efficace et accélérée » (note d'orientation Pôle emploi 2015, p. 29).

On retrouve l'idée, centrale dans les théories de type *job search*, selon laquelle un plus grand nombre de destinataires de l'information augmente les chances d'un appariement optimal et accélère cette éventualité. La circulation de l'information est perçue comme un lubrifiant de la mécanique frictionnelle du marché du travail, c'est-à-dire de l'ajustement entre l'offre et la demande.

Le fait que la plus grande part du marché reste « cachée » aux yeux de Pôle emploi est attribué à la méconnaissance de l'établissement par les employeurs et à leur méfiance. Pour y remédier, la note d'orientation entend étendre son emprise :

« Grâce à des opérations médiatiques évènementielles pour augmenter les opportunités de recueil d'offres ;

Grâce à des actions de *marketing* direct visant à promouvoir les services de Pôle emploi vis-à-vis des entreprises à fort potentiel de recrutement et à avoir une bonne vision des besoins du marché » (*op. cit.*, p. 30).

En mettant en avant l'insuffisante publicité des processus de recrutement, la note reconnaît en creux les faibles capacités de Pôle emploi en matière de captation d'offres d'emploi²³. À distance des ambitions monopolistiques initiales de l'ANPE, le texte précise qu'il existe d'autres acteurs qui disposent d'informations et l'objectif de transparence consiste à s'asso-

23. Sur ce point, voir l'ensemble des contributions au dossier spécial de *La Revue de l'IRES*, « Systèmes d'emploi et pratiques de recrutement : déterminants et dynamiques dans quatre secteurs de service » (Fondeur, 2013a ; Rieucan, Salognon, 2013 ; de Larquier, Tuchsirer, 2013 ; Fondeur, 2013b ; Forté, Monchatre, 2013).

cier avec ces acteurs plutôt que de lutter contre eux. Les entreprises de travail temporaire constituent par exemple un concurrent de Pôle emploi pour la captation des offres d'emploi « formelles » (Pillon, 2014c). L'enjeu est ici de récupérer les informations de ces acteurs et de partager avec eux celles dont dispose Pôle emploi.

« Concernant les relations de Pôle emploi avec les entreprises de travail temporaire, elles évolueront selon les orientations suivantes : en matière de transparence du marché du travail, faire converger plus systématiquement les offres d'emploi de l'intérim vers Pôle emploi *via* un transfert automatisé des offres » (*op. cit.*, p. 24).

La note opère ainsi une synthèse entre les représentations frictionnelles du marché du travail et les contraintes gestionnaires de l'établissement. L'existence de ce gisement d'offres extérieures doit permettre de libérer le temps de travail des agents de Pôle emploi. L'informatique se voit alors confier la charge d'automatiser le traitement de ces opérations.

« Grâce à de nouveaux partenariats avec les sites Internet d'emploi (*job boards*). Les offres publiées par ces sites pourraient être référencées dans le cadre des recherches effectuées sur *pole-emploi.fr* avec renvoi sur leurs sites. À l'inverse, la publication des offres de Pôle emploi sur ces plateformes sera recherchée dans le cadre de conventions de réciprocité de fonctionnement ;

Grâce à l'approfondissement des partenariats avec les grands recruteurs. L'objectif sera de faire converger un maximum d'offres d'emploi vers le site *pole-emploi.fr* *via* un flux automatisé ²⁴ » (*op. cit.*, p. 29).

L'éventuelle incompatibilité des façons de coder les offres d'emploi, propres à chacun de ces acteurs, n'est pas interrogée. L'objectif est d'économiser le temps de travail des conseillers qui ne doivent plus intervenir sur ces recrutements : « La candidature des demandeurs d'emploi directement sur le site de l'entreprise volontaire sera facilitée » (*op. cit.*, p. 29). Les questions de sélection et d'évaluation des candidatures sont évincées.

III.2. Un travail de la transparence fondée sur la bipartition du marché

La nouvelle acception du placement promue par Pôle emploi s'organise autour du slogan : « Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ». Cette formule s'applique aux demandeurs d'emploi comme aux employeurs. Dans ce cadre, la mise en transparence du marché du travail concerne surtout les acteurs – chômeurs et employeurs – qui pourraient se rencontrer tout seuls, ce qui peut expliquer l'absence de réflexion sur le codage des offres. Ainsi, en contrepoint des échanges d'information automatisés, certaines

24. Les modalités de ce transfert automatique font actuellement l'objet d'une enquête coordonnée par Yannick Fondeur, au sein de l'équipe Marché du travail et entreprises (MET) du Centre d'études de l'emploi (CEE).

offres difficiles à pourvoir doivent être traitées de manière non automatisée, non standardisée et bénéficier ainsi de l'expertise d'un conseiller. L'intervention de Pôle emploi sur le marché du travail est ainsi dissociée entre deux façons de mettre en relation l'offre et la demande. L'une à laquelle il ne participerait que marginalement en faisant simplement circuler l'information. L'autre dont il serait partie prenante en apportant son expertise au recruteur. Néanmoins, dans le travail quotidien des conseillers, la partition du monde entre les offres automatisables et celles qui sont redevables d'un travail n'est pas si évidente, comme le laissent penser les matériaux de terrain réunis sur la mise en œuvre du plan Pôle emploi 2015.

Pour appliquer la nouvelle stratégie, les agences Pôle emploi ont dû faire un travail de pédagogie auprès des employeurs déposant des offres « automatisables » afin qu'ils comprennent qu'ils ne seront plus traités à la même enseigne. Un directeur d'agence enquêté nous explique comment il a présenté la nouvelle « Offre de service » aux entreprises de travail temporaire : « On a maintenant les deux niveaux, l'appui où finalement l'entreprise gère ses recrutements *via* notre site en direct et l'accompagnement où on va avoir une plus-value à la fois dans la sélection et dans l'adaptation au poste, etc. Et donc c'était pour leur présenter les différents niveaux qu'on n'allait pas systématiser ni l'un ni l'autre, mais déterminer le type de service en fonction du profil recherché, de la rareté ou pas sur le territoire. Il fallait redéfinir avec eux notre mode de travail ²⁵ ».

Pour comprendre l'importance de ce revirement, il faut avoir en tête la structure d'indicateurs de performance qui avait cours à Pôle emploi avant 2012 et ses effets sur le travail des conseillers. Jusqu'en 2012, les agences Pôle emploi étaient évaluées en fonction du nombre d'offres qu'elles collectaient et du nombre de placements qu'elles parvenaient à susciter sur ces offres. Dans ce cadre, les recrutements effectués par les entreprises de travail temporaire (ETT) constituaient un gisement de valeur important pour les agences Pôle emploi. En effet, les ETT parviennent peu ou prou à satisfaire toutes les offres d'emploi qui leur sont transmises et, de plus, elles disposent de systèmes d'information qui permettent de retrouver rapidement la personne qui a été placée sur telle ou telle mission et, enfin, les personnes en question sont bien souvent inscrites à Pôle emploi – bien qu'elles travaillent. De ce fait, les agences Pôle emploi étaient en mesure de dégager facilement des résultats en récoltant un grand nombre de placements auprès des agences d'intérim avec lesquelles elles entretenaient des liens privilégiés. Il suffisait aux conseillers de l'agence de rentrer dans le logiciel Pôle emploi les recrutements effectués par l'entreprise de travail temporaire. On parlait de « régularisation ». En échange, les agences

25. Entretien de l'auteur avec Roland Marchisio, Directeur d'agence Pôle emploi, 2014.

en question pouvaient avoir accès au fichier de Pôle emploi, très convoité pour sa profondeur : l'ensemble des candidats potentiels s'y trouvent, permettant aux ETT de disposer d'un volant de main-d'œuvre supplémentaire. Ces deux opérations – la régularisation et la mise à disposition du fichier des demandeurs d'emploi – étaient très chronophages, mais l'encadrement les jugeait utiles du fait des modes d'évaluation de la performance. La nouvelle offre de service, mentionnée dans la note Pôle emploi 2015, conduit à l'abandon de cette quasi-structure de rémunération²⁶. Il convenait donc de prévenir les acteurs de l'intérim qu'ils pourraient à présent utiliser Pôle emploi comme une boîte aux lettres géante et même accéder au fichier des demandeurs d'emploi, mais ne devraient pas s'attendre à bénéficier d'un service de qualité. « On avait un volume d'offres à obtenir. On n'a plus du tout d'objectif d'offres, mais l'important maintenant c'est qu'il y ait du placement. [...] En particulier, ce qui est possible maintenant, c'est d'envoyer des profils en amont même d'offres. On leur a donc demandé les profils qu'ils avaient d'un petit peu récurrent, enseigne par enseigne, à peu près les périodicités de ces recrutements pour que chaque conseiller ait ces informations-là dès l'inscription. Qu'on puisse directement envoyer ces profils, comme par exemple une personne qui s'inscrit en tant que cariste et qui ne connaît pas forcément le territoire, *via* l'informatique aux agences pour qu'elles puissent rentrer directement en contact et faire affaire avant même d'avoir des offres²⁷ ».

La mise en œuvre du plan Pôle emploi 2015 prévoit la mise en circulation des informations relatives non plus seulement aux postes vacants mais également aux demandeurs d'emploi. Néanmoins, l'automatisme souhaitée repose au préalable sur un processus de recensement des besoins récurrents des employeurs du secteur de l'intérim, charge ensuite aux conseillers, lors de l'inscription des chômeurs, de repérer les profils ajustés.

Plus généralement, la mise en transparence du marché du travail poursuivie par Pôle emploi implique tout un ensemble de procédures d'évaluation, de classement et de sélection qui relèvent d'un travail, c'est-à-dire qu'elles ne sont ni évidentes, ni succinctes. « Donc petit à petit [les conseillers] ont accepté de lâcher les offres sur lesquelles il n'y avait de toute façon presque rien à faire, où il n'y avait aucune plus-value à ce qu'ils interviennent, parce que de toute façon les personnes postulent toutes seules *via* Pôle emploi.fr en direct.

Enquêteur : C'est quoi du coup les critères pour passer de appui [automatisation] à service + [aide au recrutement] ?

26. Les agences n'étaient pas rémunérées à la performance mais leur légitimité dans le dialogue budgétaire dépendait pour beaucoup des résultats obtenus (Pillon, 2014a).

27. Entretien de l'auteur avec Roland Marchisio, Directeur d'agence Pôle emploi, 2014.

Il y a plusieurs critères, mais si on résume, c'est d'une part : est-ce que l'entreprise a la capacité en interne de faire de la sélection ? Une enseigne de travail temporaire, par principe, c'est son boulot, donc elle sait faire. Ça n'est pas le cas d'une petite PME, qui n'est pas du tout structurée, n'aura pas le temps de recevoir les personnes : là, on aura une réelle plus-value, et après on aura côté candidat la question : est-ce que potentiellement on a des candidats sur ce type de postes ? Et si on n'a pas, il va falloir aller le chercher ailleurs et l'adapter. Et ça, ça prend du temps ²⁸ ».

Aussi informatisée soit-elle, l'institution d'un marché transparent repose en pratique – au moment où un employeur décide de recruter en passant par Pôle emploi – sur le travail du conseiller qui évalue les capacités de l'entreprise en termes de gestion des ressources humaines et la présence de travailleurs adéquats dans le fichier de l'agence. Partant, et ces éléments ne sont pas mentionnés dans la note Pôle emploi 2015, la transparence du marché du travail, telle qu'elle est défendue par Pôle emploi aujourd'hui, suppose que les conseillers maîtrisent l'organisation interne des entreprises dont ils ont la charge et les caractéristiques précises des demandeurs d'emploi inscrits dans leur agence. Or, la constitution de ces connaissances suppose des relations récurrentes et prolongées avec les employeurs, permettant de rentrer dans le contenu des postes à pourvoir, à l'opposé de l'objectif d'automatisation des procédures. Pour le dire autrement, la maîtrise de l'environnement socioéconomique des agences par les conseillers – obtenue dans le cadre d'une tout autre organisation du travail que l'automatisation – est une condition nécessaire au processus de réorganisation actuel de l'opérateur public de placement. Les conseillers doivent ainsi s'appuyer sur les connaissances acquises dans d'autres configurations de l'offre de service, c'est-à-dire soit auparavant – et l'on sait combien Pôle emploi a eu des difficultés à maintenir des relations avec les employeurs pendant le processus de fusion – soit à l'occasion des rares plages d'autonomie dont ils disposent encore.

Dans ce contexte, les procédures de recrutement « rendues transparentes » sont le fruit de configurations où le conseiller juge qu'offres et demandes ont déjà le potentiel pour s'ajuster. Le programme de mise en transparence est ainsi mis en œuvre au prisme des normes et des conventions utilisées par les agents pour mettre en forme, catégoriser et se représenter les acteurs qu'ils rencontrent, lors de l'inscription des demandeurs d'emploi et lors du dépôt d'offres d'emploi. La mise en transparence reposera alors toujours – nous en faisons l'hypothèse – sur des actes préalables de qualification.

28. Entretien de l'auteur avec Roland Marchisio, Directeur d'agence Pôle emploi, 2014.

Conclusion

Alors que les outils informatiques – leur capacité de traitement et de mise en circulation de l'information – suscitent des espoirs nouveaux en matière de rencontre de l'offre et de la demande sur le marché du travail, l'application de ces innovations dans la lutte contre le chômage est en fait particulièrement convenue : il faut rendre le marché transparent. Cette idée est en fait inscrite dans la lettre de mission de l'opérateur public de placement depuis sa naissance en 1967. L'importance attribuée à l'information et à sa circulation pour instituer un marché du travail efficace demeure. Plutôt que d'information, disons plutôt informations, au pluriel, puisque les éléments à faire partager restent eux aussi particulièrement stables : les caractéristiques de l'emploi vacant : le lieu de travail, le métier à pourvoir et le salaire proposé ; les caractéristiques du candidat, entendues comme le métier recherché. Restent stables également les questions auxquelles doivent se confronter les acteurs qui cherchent à instituer un marché du travail plus transparent : la question du langage dans lequel les offres et les demandes d'emploi sont formulées ; la question des dispositifs techniques pour faire circuler l'information ; la question des organisations du travail adaptées à la collecte et à la circulation d'informations.

Ce qui nous semble nouveau, néanmoins, dans le cadre de la stratégie actuelle de mise en transparence portée par Pôle emploi, c'est son caractère ouvertement gestionnaire. En effet, l'institution d'un marché du travail transparent est présentée comme une mission de l'établissement qui ne doit pas – en théorie – mobiliser la force de travail. Celle-ci doit se concentrer, d'abord, sur tous les cas qui ne parviennent pas à accéder d'eux-mêmes à des procédures marchandes d'échange de travail. Faisant écho à l'image de la main invisible, l'institution du marché transparent est déléguée à des mécanismes informatiques appelés à fonctionner tout seul, sans « consommer » de temps de travail. On l'aura souligné, il nous semble que cette bipartition du marché relève d'un travail conventionnel de classement qui devra être à chaque fois renouvelé par les agents de l'opérateur public lors de leur rencontre avec des employeurs et des chômeurs.

Références bibliographiques

- Alduy J.-P. (2011), « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi », *Rapport n° 713*, Sénat, Paris, 5 juillet.
- Bec C. (2011), « Éthique et politiques sociales », Bureau M.-C., Sainsaulieu I. (dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 61-73.
- Buscatto M. (2006), « Introduction : quand la qualification fait débat(s) », *Formation Emploi*, n° 96, p. 5-10.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion.
- Callens S. (1995), « De la prospection à la relation du suivi », *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n° 34, p. 119-144.
- Centi C. (1989), « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Économies et Sociétés*, n° 10, p. 31-75.
- Charlier M. (2002), *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction : l'exemple des opérateurs de l'emploi*, thèse de doctorat en sociologie, université de Nancy II.
- Colomb F. (2010), « Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France : une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi », thèse de doctorat en sociologie, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Commissariat général du Plan (1979), « Les Marchés locaux du travail », *Économie et planification*, n° 2.
- Conter B. (2007), « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, n° 21, p. 21-40.
- Desrosières A. (1993), *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- Didier E. (2009), *En quoi consiste l'Amérique ? – Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte.
- Fondeur Y. (2013a), « Introduction. Systèmes d'emploi et pratiques de recrutement », *La Revue de l'IREN*, n° 76, p. 31-43.
- Fondeur Y. (2013b), « Services de conseil en informatique : recruter pour placer », *La Revue de l'IREN*, n° 76, p. 99-125.
- Forté M., Monchatre S. (2013), « Recruter dans l'hôtellerie-restauration : quelle sélectivité sur un marché du travail en tension ? », *La Revue de l'IREN*, n° 76, p. 127-150.
- Garcia M.-F. (1986), « La construction sociale d'un marché parfait », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 65, p. 213.
- de Gaudemar J.-P. (1979), *La mobilisation générale*, Paris, Éditions du Champ urbain.
- Godechot O. (2006), « "Quel est le salaire de marché ?" Enquêtes de rémunération et mise en forme du marché du travail dans l'industrie financière », *Genèses*, n° 63, p. 108-127.
- Gourmelen M., Michal-Salais M.-G. (1977), « Que deviennent les demandeurs d'emploi au sortir de l'ANPE ? », *Économie et Statistique*, n° 89, p. 57-62.

- Hussenot P. (1983), « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *Politiques et management public*, n° 1, p. 5-23.
- Join-Lambert M.-T. (1975), « L'Agence nationale pour l'emploi : premier bilan, premières réflexions », *Économie et Statistique*, vol. 69, n° 1, p. 79-84.
- Le Lann Y. (2013), « Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010) », thèse de doctorat en sociologie, université de Paris Ouest Nanterre.
- de Larquier G. (2000), « Émergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au XX^e siècle », *Travail et Emploi*, n° 84, p. 33-45.
- de Larquier G., Tuchsirer C. (2013), « Le secteur bancaire : des recrutements sous l'autorité des ressources humaines ? », *La Revue de l'IRES*, n° 76, p. 71-98.
- de Lescure E. (dir.) (2004), *La construction du système français de formation professionnelle continue : retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971*, Actes des rencontres organisées par le Groupe d'étude – Histoire de la formation des adultes les 29 mars et 27 novembre 2001, Paris, L'Harmattan.
- Mellet K. (2004), « L'Internet et le marché du travail », *Réseaux*, vol. 125, n° 3, p. 113-142.
- Monchatre S. (2004), « De l'ouvrier à l'opérateur : chronique d'une conversion », *Revue française de sociologie*, n° 45, p. 69-102.
- Mortensen D.T. (1987), « Job Search and Labor Market Analysis », Ashenfelter O., Layard R. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, Elsevier, p. 849-919.
- Muller M. (1990), « La naissance de l'Agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *Sociétés contemporaines*, n° 3, p. 19-32.
- Pavé F. (1989), *L'illusion informaticienne*, Paris, L'Harmattan.
- Pillon J.-M. (2014a), « Les rendements du chômage. Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi », thèse de doctorat en sociologie, université de Paris Ouest Nanterre.
- Pillon J.-M. (2014b), « Un nouveau rôle pour Pôle emploi ? Évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi*, n° 117, décembre.
- Pillon J.-M. (2014c), « La méthode de recrutement par simulation de Pôle emploi : un "produit" à placer ? », *Revue française de socio-économie*, n° 14, p. 115-134.
- Pillon J.-M. (2015a), « Dire la qualité des chômeurs en 400 caractères », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 9, n° 1, p. 63-82.
- Pillon J.-M. (2015b), « Le pointage ET le placement ? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 2, p. 81-103.
- Prost A. (2004), *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, Paris, Tempus.
- Rieucan G., Salognon M. (2013), « Le recrutement dans la grande distribution : des pratiques ajustées ? », *La Revue de l'IRES*, n° 76, p. 45-69.

- Salais R., Baverez N., Reynaud-Cressent B. (1986), *L'invention du chômage*, Paris, Puf.
- Sauvy A. (1980), *La machine et le chômage : le progrès technique et l'emploi*, Paris, Dunod.
- Stigler G.J. (1962), « Information in the Labor Market », *Journal of Political Economy*, vol. 70, n° 5, Part 2, « Investment in Human Beings », p. 94-105.
- Stroobants M. (2002), « Rome et ses chemins : vers un marché du travail imaginaire », *Lettre d'information TEF*, n° 2-3, septembre, p. 10-15.