



HAL
open science

Les conseillers à l'emploi : de la construction d'une profession à des " figures " de conseillers

Lynda Lavitry

► **To cite this version:**

Lynda Lavitry. Les conseillers à l'emploi : de la construction d'une profession à des " figures " de conseillers. Séminaire du LEST, Invité discutant : Marc Loriol, chercheur au CNRS, IDHE, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Nov 2008, Aix-en-Provence, France. halshs-00383131

HAL Id: halshs-00383131

<https://shs.hal.science/halshs-00383131v1>

Submitted on 12 May 2009

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.

Séminaire de thèse du LEST (03/11/2008)

Invité : Marc LORIOU

Les conseillers à l'emploi : de la construction d'une profession à des « figures » de conseillers

Lynda Lavitry*

I- La construction d'une profession

- 1- Le rôle prédominant de l'Etat dans la définition de l'activité
- 2- 1990 : construction du « corps » des conseillers et « modernisation » du service public de l'emploi
- 3- L'évolution des normes de sélection : l'exemple d'une région

II- Identifier des « figures » de conseillers : hypothèses et pistes de travail

- 1-2005 : « Personnalisation » du service et pratiques de contournement
- 2- Des figures de conseillers
- 3- Hypothèses et pistes de travail intégrant les évolutions législatives récentes

Dans le cadre du début de notre thèse en CIFRE portant sur l'analyse de la « modernisation » des services publics, en particulier celle du Service Public de l'Emploi, à travers son impact sur la professionnalité (Aballéa, 1994) des conseillers à l'emploi, il nous a semblé nécessaire, en préliminaire, de comprendre comment s'est construit le groupe professionnel des conseillers ANPE.

Nous développerons l'idée selon laquelle la profession de conseiller s'est construite à la faveur des politiques publiques de l'emploi, le statut qui institue ce corps professionnel et le positionne comme acteur majeur coïncidant avec une volonté de « modernisation » du service public de l'emploi (I). Nous illustrerons l'évolution parallèle des normes de sélection et le passage d'une logique de qualification à une logique de compétence à travers l'exemple d'une région. A partir d'une première étude sur l'individualisation du traitement et des outils de gestion, et compte tenu des évolutions réglementaires récentes (ORE, RSA), nous tenterons de dégager les principales pistes de travail et de réflexion pour la suite de la thèse (II).

I- La construction d'une profession

L'émergence d'une profession fait suite à un processus à la fois social et historique de division du travail (Strauss, 1992) et peut apparaître à ce titre comme la conquête d'un espace visible au sein de la société, un espace mouvant et sans cesse redéfini ; il s'agit donc d'examiner les conditions d'acquisition d'une visibilité au sein de l'espace social et d'une reconnaissance par l'établissement dans les rapports de travail et d'emploi, l'établissement constituant un espace de qualification et d'élaboration des frontières.

Dans cette partie, nous tenterons de montrer que la structuration et l'autonomisation progressives de ce groupe professionnel est liée à l'évolution des politiques publiques de l'emploi, car l'Etat joue un rôle prédominant dans la définition de l'activité professionnelle de placement. Un rappel historique sur la manière dont s'est structurée l'activité de placement

* Doctorante en sociologie au LEST, bourse CIFRE ANRT-ANPE-LEST (Juin 2008-Juin 2011), sous la direction de Paul BOUFFARTIGUE.

autour de l'ANPE nous semble nécessaire pour éclairer les principes de structuration de ce groupe professionnel.

1- Le rôle prédominant de l'Etat dans la définition de l'activité de placement

L'interventionnisme étatique sur le marché de l'emploi s'affirme tout au long du 20^{ème} siècle : les premières décisions de l'Etat consistent à réguler le comportement des agences payantes et des pourvoyeurs de secours, une emprise poursuivie après la seconde guerre mondiale dans l'optique de piloter le développement industriel et qui est parachevée avec la création d'un service de placement national : l'ordonnance de 1945 prévoit que « *tout placement de travailleurs devra obligatoirement se faire par l'intermédiaire des services de main-d'oeuvre, de leurs sections locales ou de leurs correspondants locaux* ». En 1958, un accord interprofessionnel crée l'Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC) et les Assedic, organisations chargées du recouvrement des cotisations sociales et du paiement des allocations chômage. Cette création de l'assurance-chômage marque le principe de substituer à la notion d'assistance celle d'assurance, en considérant que le chômage est un risque social. Elle est suivie de la mise en place en 1963 du Fonds national de l'emploi, un ensemble de crédits budgétaires mis à la disposition du ministère du travail afin de soutenir les mobilités géographiques et professionnelles, pour accompagner initialement les reconversions minières.

Ce foisonnement n'est pas le fruit du hasard : la population active croît fortement après-guerre, l'emploi devient un objet d'attention privilégié. En 1965, le chômage atteint 2,5%, seuil qui n'avait plus été enregistré depuis les années 30. Dès lors, « *la régulation du marché justifie la mise en place d'une action raisonnée de moyen terme ainsi qu'un fort étayage institutionnel* » (Lallement, 2007, p.529). La création de l'ANPE en 1967 entérine ce processus.

Le contexte de création de l'Agence : étayage et modernisation du service public de l'emploi

Créée par ordonnance le 3 juillet 1967, l'Agence Nationale Pour l'Emploi « *ne répond pas à une urgence, elle semble plutôt combler le retard français en termes d'organisation du marché du travail par rapport à ses partenaires européens* » (Larquier, 2000) : le contexte est alors celui d'une crainte de pénurie de main d'œuvre et de volonté d'adéquation optimale entre demande et offre. Etablissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, l'ANPE doit participer de l'image d'un service public de l'emploi modernisé (Muller, 1990) offrant une bonne garantie de ressources et des services en nature diversifiés, avec la redéfinition du partage des rôles entre les institutions¹.

L'Agence succède aux SETMO (Services Extérieurs du Travail et de la Main d'Oeuvre) qui n'avaient pas fait la preuve de leur efficacité, atteignant tout juste le nombre de placements des offices d'avant-guerre (Muller, 1991). Les SETMO étaient chargés depuis l'ordonnance de 1944 du contrôle, de l'application du droit du travail, et de la fonction d'orientation et de placement des chômeurs, une double mission jugée inadéquate par le Rapport Chazelle (1963) qui pointait une confusion entre des activités administratives et statistiques, tâches « impératives » qui avaient pris le pas sur les tâches « actives » de

¹ Le rapport Ortolini qui a précédé sa création s'inspire des modèles de placement allemand et suédois, basés sur le monopole du placement au service public, associant les questions de la formation professionnelle et de l'indemnisation des chômeurs. Suite à des débats sur sa forme institutionnelle, ce scénario ne va finalement pas être retenu lors de la création de l'ANPE, qui ne conservera que les tâches de placement.

placement. Si l'ANPE conserve des tâches administratives (opération de contrôle des bénéficiaires de l'assurance-chômage et de la sécurité sociale, opérations préalables à la formation professionnelle, établissement des statistiques relatives au marché de l'emploi), le placement est donc désormais affiché comme mission prioritaire pour la nouvelle agence.

Le terme de placement n'est d'ailleurs pas sans ambiguïté : il marque 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).

Cette dissymétrie entre les deux « clients » théoriques que sont le demandeur d'emploi et l'entreprise, est renforcée par le fait que l'obligation faite aux entreprises de notifier les postes à pourvoir à l'Agence n'a jamais été respectée, laissant le champ à d'autres acteurs pour intervenir sur le placement : « *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 1972* » (Larquier, 2000). L'ANPE a peu de poids sur les logiques de recrutement des entreprises, mais se doit de les accompagner.

Consolidation de l'activité auprès des entreprises

On assiste à un mouvement progressif de consolidation de l'activité de l'Agence² : une période de construction juridique (1967-1980) et d'héritage des anciennes structures SETMO (comme en témoigne, à sa création, le quadrillage départemental pour cause de statistiques de l'emploi, sans considération véritable des bassins d'emploi), la période de 81-89 qui est celle d'une certaine reconnaissance sociale de son activité, où elle se voit confier la gestion des grands dispositifs de politique publique de l'emploi (les contrats aidés, les stages d'insertion dans la vie professionnelle, conventions de conversion, équipes techniques de reclassement), et une dernière période, à partir de 1990, de développement de la contractualisation avec l'Etat.

D'autre part, son objet d'intervention évolue, un déplacement sensible dans le lexique utilisé : on passe de l'appellation de « chômeur » aux débuts de l'Agence à celle de « demandeur d'emploi » dans les années 80, c'est-à-dire d'une reconnaissance officielle du statut de chômeur à partir de la situation objective (privation d'emploi) à la promotion de l'attitude individuelle, d'une gestion des chômeurs à une politique d'accompagnement à la recherche d'emploi (c'est en 87 que sont formalisées et développées les techniques de recherche d'emploi). En période de chômage frictionnel, l'ANPE est chargée d'améliorer l'adéquation entre la formation des chômeurs et l'emploi mais à partir des années 80, le chômage devient structurel : il s'agit alors de transformer la demande d'emploi pour satisfaire les exigences des employeurs, et de segmenter les publics.

Dans les années 90, l'ANPE est donc principalement chargée du recrutement des entreprises et à la fin des années 90, la montée de l'individualisation du traitement et du profilage statistique des publics coïncide avec la Stratégie Européenne pour l'Emploi créée en 1997 : le sommet européen de Luxembourg (1998) renforce l'activité vers les demandeurs d'emploi.

Au final, la perception globale est celle d'une institution peu autonome vis-à-vis des fluctuations des politiques publiques de l'emploi, en constant décalage, en terme de moyens et d'outils opérationnels, avec l'évolution du chômage, et qui fait de plus en plus porter son action sur la responsabilisation individuelle des chômeurs.

² Cf tableau chronologique en annexe

Remise en cause d'une centralité de l'emploi

L'ANPE est positionnée lors de sa création en 1967 comme un établissement de centralité du Service Public de l'Emploi pour améliorer le placement: c'est le passage obligé pour l'admission à l'aide publique et pour le contrôle de la qualité de bénéficiaire.

Comme on l'a vu, cette centralité reste dès le départ théorique du côté de l'offre et elle est de fait remise en cause au gré des politiques publiques de l'emploi, dans un processus continu de délégation de ses responsabilités au profit des autres partenaires publics. L'ANPE va ainsi perdre différents monopoles : celui de l'indemnisation et du contrôle de l'allocation chômage (1980), de l'inscription ouvrant droit à indemnisation de la sécurité sociale (1982), du fichier des demandeurs d'emploi (1998) jusqu'à l'ouverture de l'activité de placement aux opérateurs privés (2005) qui permet à l'Assedic de prescrire des prestations d'accompagnement aux chômeurs indemnisés sans passer par l'ANPE. On peut aussi voir dans cette évolution une répartition entre les missions dites actives (prospection, orientation, placement, conseil) qui restent dans les prérogatives de l'Agence et l'abandon progressif de la gestion administrative au profit de l'Assedic (qui centralise en 1998 le fichier des demandeurs d'emploi via la première inscription).

D'autre part, le recentrage sur le placement qui avait justifié la création de l'ANPE en 1967, sera régulièrement invoqué pour procéder à cette remise en cause de la centralité de l'Agence au sein du Service Public de l'Emploi : en 1978, le rapport Farge conclut à l'inefficacité de l'ANPE, puis en 1992, le rapport Hara dénonce la place prise par la formation au détriment du placement. En 2006, le rapport de la Cour des comptes souligne que le monopole de l'ANPE aura été «à l'origine de nombreux dysfonctionnements allant à l'encontre de l'objectif qui est poursuivi, l'amélioration du retour à l'emploi»³.

L'action de l'ANPE, confrontée au manque de moyens⁴ et tributaire des empilements d'injonctions parfois contradictoires des politiques de l'emploi, reste donc largement marquée du sceau de l'impuissance face à la montée du chômage de masse. La progression de la professionnalisation⁵ allant de pair avec la reconnaissance sociale de l'Agence, une moindre reconnaissance pourrait aussi en expliquer le caractère tardif.

Une professionnalisation tardive

Après la création de l'ANPE, la période de 1967 à 1980 est marquée par l'indifférenciation des métiers dans le traitement du placement qui caractérisaient les SETMO, avec un personnel hétérogène, composé de 1326 fonctionnaires et 1794 contractuels (Charlier, 2002), l'encadrement étant assuré par des fonctionnaires mis à disposition du Ministère du Travail.

La période de professionnalisation débute en 1981 avec le premier statut des contractuels de droit public⁶, qui deviennent salariés permanents de l'établissement. La mise en place des premiers concours marque la reconnaissance légitime du monopole de l'activité. Mais c'est dans les années 90, qui sont aussi les années de la modernisation du service public, qu'émerge la profession.

³ 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

⁴ Le ratio entre le nombre de demandeurs d'emploi et le nombre de conseillers a toujours été inférieur à ceux des services d'autres pays européens. Selon un rapport de la commission des affaires sociales du Sénat en juin 2008, l'objectif serait de ramener le ratio à 30 demandeurs d'emploi par conseiller, alors qu'il est de 130.

⁵ Nous empruntons le terme de « professionnalisation » à A. Strauss, au sens du processus de construction de la profession

⁶ Cf tableau récapitulatif des statuts en annexe

2- 1990 : construction du « corps » des conseillers et « modernisation » d'un service public

Un métier nouveau pour un nouveau modèle de compétence

L'imbrication des logiques institutionnelle et organisationnelle est particulièrement évidente en 1990, date de la signature du premier contrat de progrès (1990-1993) entre l'Agence et l'Etat, et de la mise en place du nouveau statut réglant les catégories d'emploi au sein de l'Agence.

Le contrat de progrès fixe les orientations stratégiques de l'Agence, liant son financement et ses résultats. La contractualisation s'accompagne d'un mouvement de déconcentration : les échelons locaux sont dotés d'une responsabilité de gestion et d'appui méthodologique, d'outils d'évaluation. Le premier contrat de progrès insiste sur la mission prioritaire de rapprochement des offres et des demandes d'emploi : les unités locales doivent augmenter les taux de placement des offres d'emploi dans des délais plus brefs (offres d'emploi inférieure à un mois), ainsi que 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 statut précède la mise en place du plan interne de développement (PID) en 1993, qui consiste notamment en une réorganisation des services aux employeurs, et avec l'introduction de la notion de client. Cette nouvelle phase correspond à l'émergence d'un modèle de la compétence qui s'oppose au modèle bureaucratique de la qualification (Dubar, 2004). La mise en place de ce modèle induit également une redéfinition des carrières et des filières de mobilité.

La « modernisation » de l'agence passe donc par la création d'un véritable corps professionnel, celui des conseillers de l'emploi, rebaptisés en 2003 conseillers à l'emploi ; le terme de corps professionnel des conseillers n'apparaît d'ailleurs qu'en 1990, avec le nouveau statut. La création du corps des conseillers procède d'une catégorie organisationnelle qui doit favoriser la mise en place d'un changement plus global : le nouveau statut de 1990 le positionne comme un véritable vecteur de modernisation.

Les conseillers de l'emploi naissent de la fusion de deux métiers qui étaient jusque-là bien distincts : les conseillers professionnels, sorte d'élite intellectuelle de l'Agence, formés à la formation et à l'orientation des chômeurs, et les chargés de relation entreprises, chargés de la prospection et du placement. On peut parler d'une sorte de révolution culturelle puisqu'il s'agissait de faire notamment disparaître ces deux emplois –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 placée au cœur du métier. L'enjeu semblait également d'en finir avec une catégorie de salariés devenue un obstacle à la modernisation de l'Agence : les conseillers professionnels, majoritairement diplômés et syndiqués, dont les pratiques ne cadraient pas avec les nouvelles exigences de l'Etablissement :

« Dans l'agence où je travaillais, les conseillers professionnels n'acceptaient pas qu'on gère leur emploi du temps. Certains ne recevaient que quatre personnes par jour. 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 ». IT, assistante de directeur d'agence en 1989, journal de terrain, juin 2008.

La création de ce corps permet aussi de diminuer le niveau d'accès à la profession : les conseillers professionnels (niveau Bac + 3) appartenaient à la CSP des psychologues

spécialistes de l'orientation scolaire et professionnelle, tandis que les conseillers sont assimilés à des personnels administratifs de catégorie B et sont recrutés au niveau bac + 2.

Le corps des conseillers est positionné 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.

En 1996, on constatera un phénomène comparable de mise en parallèle des logiques institutionnelle et organisationnelle : dans le cadre du 2^{ème} contrat de progrès, l'agence propose quatre niveaux de service pour l'entreprise en 1996, date à laquelle se met en place la spécialisation par domaine d'activité des équipes professionnelles en direction des employeurs. De la même manière, les recrutements massifs coïncident avec la période d'individualisation du traitement à partir des années 2000 : l'ANPE passe alors de 11 000 agents en 1990 à 16 000 en 2000, pour atteindre les 28 000 en 2004.

La clôture progressive de la profession à travers les trois statuts

L'évolution des statuts fait apparaître une clôture progressive de la profession (Freidson, 1984). La mise en place du concours dans le cadre du statut de 1981, avec le diplôme universitaire comme critère principal d'entrée dans la profession, en constitue la première étape. Le nouveau statut de 1990 crée une profession polyvalente spécifiquement orientée vers l'intermédiation et constitue en cela une poursuite de la spécialisation professionnelle.

Le statut de 2003 entérine ce processus de clôture et de redéfinition des carrières, avec la priorité donnée aux recrutements internes pour l'encadrement : 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 base (assistant de gestion, conseiller adjoint) : on assiste donc à un raccourcissement de la ligne hiérarchique autour du groupe des conseillers.

De plus, les filières de mobilité sont modifiées. L'accès à des concours externes pour des agents ANPE n'est plus encouragé : les agents qui réussiraient les concours externes ne peuvent pas cumuler de points d'ancienneté avec leur poste précédent. L'accès à des concours internes est également limité, conditionné par une validation interne des compétences.

De plus, 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, suivis d'un important dispositif de formation (12 jours par an en moyenne).

La clôture est également perceptible dans une plus grande sélectivité de la période de contractualisation : elle va de pair avec la montée du modèle de compétence et du pouvoir managérial, et la création d'un niveau intermédiaire d'encadrement.

3- L'évolution des normes de sélection : l'exemple d'une région

A l'intérieur d'un même mode d'accès à l'emploi de conseiller, celui du concours sur diplôme, un glissement s'est opéré entre le statut de 1990 et le statut de 2003 : en 2003, on ne parle plus de concours mais de 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 du 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 la sélection, traduit la préoccupation croissante de l'établissement de contrôler les profils de ces recrues, et illustre selon nous le glissement d'une logique de qualification à une logique de compétence.

Les changements d'appellation du métier sont également révélateurs de cette tendance ; le terme de conseiller professionnel renvoyait à un métier ancré dans le conseil, l'accompagnement, l'insertion dans une profession, 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.

On s'appuiera sur l'étude⁷ que nous avons menée en juin 2008 au service ressources humaines de la direction régionale au sein de laquelle nous effectuons notre thèse en CIFRE, 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).

Un élément constant de cette étude est le caractère majoritairement féminin de l'emploi de conseiller : les femmes représentent 78% des effectifs, proportion plus importante encore sur la période 2005-2007, qui correspond aux recrutements pour le SMP (85% de femmes). A travers ce phénomène, on retrouve l'attractivité des emplois de catégorie B de la fonction publique pour les femmes. De manière générale, l'attractivité de ce métier reste forte, si on examine les résultats des derniers concours : 2,4% des inscrits admis en 2004, 3,8% en 2005 et 6% en 2006⁸.

Les indices du passage d'une logique de la qualification au modèle de la compétence

L'établissement recrute 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 (32%) alors que le niveau requis pour le concours est le niveau 3 (Bac + 2). 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.

L'évolution des profils suit logiquement celle de l'augmentation des niveaux de diplômes : avec la montée du chômage particulièrement 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.

Un autre indice de cette introduction d'un nouveau modèle de sélection est l'âge d'entrée à l'ANPE : aux débuts de l'Agence, l'âge majoritaire d'entrée était 21-25 ans (54% des effectifs pour la période 68-80, 34 % entre 82 et 89) ; il s'élève à 26-30 ans dans les

⁷ Nous avons utilisé pour les besoins de cette étude statistique la nomenclature Insee des spécialités de formation (NSF) : le niveau 17, à deux chiffres, qui correspond à des grands domaines de spécialité constitués par agrégation de domaines plus détaillés, et le niveau 100, dit des groupes de spécialités. Le passage du niveau 17 au niveau 100 s'opère par adjonction d'un 3^{ème} caractère numérique.

⁸ Source DRA, Service RH. Plus de 8000 candidats étaient inscrits en 2005 pour 303 postes. Le pourcentage d'admis est toutefois beaucoup plus élevé une fois passée l'épreuve d'admissibilité : 27 % des admissibles ont été reçus en 2004, 30% en 2005 et 22% en 2006.

années 90 pour atteindre 31-35 ans dans les années 2000. Une courbe qui suit l'augmentation générale des niveaux de diplôme, faisant reculer l'âge du premier emploi.

On constate également une progression des profils gestionnaires, commerciaux ou juristes au détriment des profils administratifs. Deux filières de formation progressent en très forte proportion au fil des promotions : commerce et vente qui passe de 4% en 82 à 8% en 90 et 16 % en 2001, et gestion des entreprises et des collectivités, en augmentation continue à partir de 1994 (de 2,5 à 11%, 15 % en 2005).

Il y a donc un net déplacement des profils, au départ plus administratifs, orientés vers le secrétariat et la comptabilité, pour évoluer vers des profils gestionnaires (gestion des entreprises et des collectivités), commerciaux ou dans une moindre mesure, juristes. Les titulaires de formation en psychologie percent dans les effectifs (de 3% à 8,6%) ainsi qu'en économie (de 2% à 6%) et enseignement-formation (0,5% en 90-93 à 5% en 2005). La période-clé des années 90, avec la création d'un nouveau corps professionnel, a orienté le recrutement vers des profils jugés plus aptes à accompagner les changements : c'est à partir des premiers contrats de progrès et d'une orientation vers une relation renforcée à l'entreprise qu'apparaissent les profils commerciaux.

Malgré le caractère ouvert et a priori égalisateur des concours externes, le constat global est qu'on ne devient pas conseiller par hasard. 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 : 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.

Déclassement ou choix construit ?

La répartition des domaines professionnels des premiers postes occupés par les lauréats après leurs études fait apparaître des différences notables avec les filières de formation : si on retrouve le commerce et la vente, ainsi que le secrétariat, qui étaient placés respectivement au 2^{ème} et 5^{ème} rang des filières de formation les plus représentées, en revanche, la gestion des entreprises et le domaine juridique, qui occupaient les 3^{èmes} et 4^{èmes} rang, ainsi que la psychologie (6^{ème} rang), représentent un pourcentage très faible des premiers postes occupés (2% pour la gestion et moins de 1% pour la psychologie).

De plus, si on compare la liste filière de formation/Domaine professionnel en utilisant la même classification (NSF niveau 17), il apparaît que 70% des lauréats occupaient un poste différent de leur formation d'origine pour leur premier emploi, et cette proportion s'élève à 82 % pour le dernier emploi.

Ce résultat inciterait à émettre l'hypothèse de l'entrée à l'ANPE comme un choix par défaut pour la plupart des conseillers. Cependant, 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 du conseil à l'emploi. On constate également que près de 8% des lauréats, en grande partie concentrés sur les dernières promotions, occupaient auparavant des postes de conseiller en insertion et de chargés de recrutements en entreprise ou dans le secteur de l'intérim. Ce résultat va dans le sens d'une évolution de la logique de

recrutement de l'ANPE, qui malgré la mise en avant d'une sélection du diplôme inhérente au concours, va conduire à préférer pour partie des candidats plus proches des métiers liés à la gestion de l'emploi.

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).

On pourrait donc diviser en trois groupes le type de recrutements effectués par l'Agence : des lauréats ayant un profil professionnel proche du domaine-cible de l'Agence, les profils gestionnaires et commerciaux, et des lauréats qui ont pu intervenir dans les administrations via les contrats aidés. On pourrait apparenter les trajectoires des deux premiers groupes à des choix construits, et à un choix de l'ANPE par défaut pour le troisième groupe.

Un autre indice de ce choix construit pour une partie des lauréats concerne leur catégorie socio professionnelle occupée avant leur entrée à l'Agence : près de 50 % d'entre eux, par leur dernier emploi, appartenaient à la CSP 5 des employés. Le poste de conseiller à l'emploi étant classé en catégorie 4, il pourrait constituer, pour une partie d'entre eux, une forme de promotion. Un autre motif de passage du concours est le chômage : sur un échantillon de 500 personnes, 63 % déclaraient être sans emploi.

Enfin, on pourrait établir une corrélation entre le lieu de naissance et le lieu d'affectation : sur un échantillon de 298 lauréats nés en région Paca, 59 % des natifs des Alpes Maritimes sont affectés à la DDA de Nice, 66 % des natifs du Var à la DDA de Toulon, 65% des natifs du Vaucluse à la DDA du Vaucluse. Cette forte proportion de candidats locaux s'explique par la « départementalisation » des derniers concours dans les sites où l'ANPE avait des difficultés à trouver des candidats. Il reflèterait aussi un effet générationnel sur lequel il conviendra de s'interroger : l'hypothèse d'une moindre mobilité géographique des femmes de 26-35 ans, qui représentent 76% des lauréats de cette tranche d'âge nés en région Paca.

II- Des « figures » de conseillers : hypothèses et pistes de travail

De cette analyse croisée des logiques institutionnelles et organisationnelle, il apparaît plusieurs **éléments de professionnalité des conseillers à l'emploi** : une profession jeune –le 1^{er} statut de 1981 est déjà réformé en profondeur en 1990-, directement reliée au développement du service public de l'emploi, et qui est à ce titre marquée par une grande adaptabilité : aux fractionnements des activités, aux publics rencontrés (demandeur d'emploi et employeurs), à l'empilement des injonctions et des programmes d'action des politiques de l'emploi ou encore aux mesures réglementant leurs activités professionnelles.

D'autre part, le statut de 1990 a forgé le caractère polyvalent d'une profession placée en équilibre toujours précaire entre trois pôles : la gestion administrative liée à l'évaluation statistique, la relation commerciale aux employeurs et la relation d'orientation des chômeurs. Traitement de masse oblige, le métier réfère en priorité aux normes socio-techniques (Houzel et alii, 2000), portant sur l'appariement entre les caractéristiques objectives d'une personne et un marché donné. Compte tenu d'une activité centrée sur le flux et l'évaluation statistique (suivant le fonctionnement des SETMO repris par l'ANPE), le travail des conseillers a une composante taylorienne, avec des activités fractionnées et objectivées par une série d'outils de

contrôle de l'activité et de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, dont l'ANPE est garante vis-à-vis de l'Etat.

Cette mise en avant de la technicité du métier, reprise dans le discours de bon nombre de conseillers, ne doit pas faire oublier qu'il comporte une part non négligeable d'écoute, de diagnostic et de traitement référant directement à des normes socio-cliniques, ce qui en fait des professionnels « *tirillés entre démarche clinique et expertise* » (Revuz, 1996). Le « drame social du travail » (Hughes, 1996) de conseiller provient du décalage fréquent entre les attentes du « client » demandeur d'emploi (trouver un travail) et la définition que les conseillers donnent de leur activité : la mise en œuvre de techniques de recherche d'emploi, la segmentation des publics vers des dispositifs d'accompagnement.

« En fait, on a un boulot de dispatching des gens : soit vers les organismes carrément sociaux, soit des prestations, soit les laisser tranquilles parce qu'on voit très bien qu'ils sont autonomes, qu'ils cherchent, soit manier un peu le bâton parce qu'on voit qu'ils cherchent pas trop ...Voilà, c'est du repérage » (Conseillère, 28 ans)

N'ayant de véritable contrôle ni sur le comportement des chômeurs, ni sur les offres, ni sur le marché de l'emploi, il semble que la pratique de l'intermédiation soit condamnée le plus souvent à une forme de relation inaboutie ou de pratique « magique » (Divay, 2001), et en tout cas de tension entre normes socio-cliniques et socio-techniques. A la relative impuissance de l'Agence face au chômage de masse, correspond la « débrouille » des conseillers dans leurs relations de face-à-face aux chômeurs ; de la même manière, la responsabilité historique d'établissement des statistiques de l'Agence dans un contexte de politisation croissante des chiffres du chômage façonne le caractère administratif de la profession, car au-delà du caractère flou de l'aide apportée au chômeur, l'enjeu réside dans l'évaluation statistique de l'activité. Cette dualité entre un métier à la fois fortement contraint et requérant une nécessaire autonomie fait que l'autonomie est aussi constitutive de l'identité professionnelle des conseillers, renforcée par le caractère majoritaire de ce corps au sein de l'ANPE, le faible pouvoir managérial et le recrutement sur concours.

Au-delà de ces caractéristiques communes, les trois statuts successifs, en réorganisant le métier de conseiller à l'emploi, ont formé autant de strates et de points de rupture dans la culture professionnelle des conseillers. Même si l'homogénéité est visée à travers les dispositifs d'acculturation que sont les longues périodes de formation initiale et continue, elle est contrecarrée également par la diversité des profils d'origine. La période qui démarre en 2005 avec la personnalisation du service marque un nouveau tournant pour le métier et constitue à ce titre un moment privilégié pour tenter d'identifier des discours et pratiques professionnelles différenciés.

1- 2005 : « Personnalisation » du service et pratiques de contournement

Dans le cadre d'une première étude⁹, nous avons particulièrement analysé la personnalisation du service, qui s'est développée depuis la fin des années 90 et accentuée en 2005, car elle nous semble être l'indice à la fois d'une nouvelle « modernisation » du service public, et d'un bouleversement de la professionnalité des conseillers.

La personnalisation du service est un processus continu à partir de 1999, date de la mise en place du PAP-ND (projet d'action personnalisé pour un nouveau départ) chargé d'apporter des réponses individualisées pour les jeunes au chômage depuis plus de 6 mois, les

⁹ Lavitry L., *Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation du service, l'impact du suivi mensuel personnalisé à l'ANPE*, Mémoire de Master recherche de sociologie, juin 2007.

chômeurs de plus de 12 mois indemnisés, et les Rmistes. En 2001, le PAP (projet d'action personnalisé) crée un suivi personnalisé tous les six mois pour tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non. Enfin, en 2006, le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) qui concerne également tous les demandeurs d'emploi¹⁰, augmente encore la fréquence du suivi mais aussi la personnalisation. Il constitue à ce titre la dernière étape de ce processus d'individualisation du traitement : avec le SMP, chaque chômeur est désormais suivi mensuellement dans son parcours de recherche d'emploi par un seul conseiller à l'emploi référent, garant de la mobilisation des outils d'aide au placement.

Le SMP introduit également des normes nouvelles de contrôle des chômeurs en raison de l'intégration d'une logique d'activation des dépenses passives promue par la Stratégie Européenne pour l'Emploi, qui consiste à subordonner les allocations de chômage au suivi de prestations visant à contrôler la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle (Cunthig, 2006) ; dans la lignée européenne, la loi de Cohésion Sociale, qui a inspiré le SMP, s'est donnée pour ambition de mettre en place « *un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance et de relance de l'activité* »¹¹. Ses articles 7 et 8 sont consacrés au renforcement du contrôle des chômeurs. La mise en place du SMP comporte un paradoxe : sous couvert de personnalisation du service, elle renforce un modèle de rationalisation gestionnaire.

Une « personnalisation » qui tend à dépersonnaliser les pratiques

La « personnalisation » du traitement fait du conseiller à l'emploi l'interlocuteur privilégié pour l'usager et donne en théorie aux conseillers davantage d'autonomie (temps « libre » pour gérer les dossiers) et de moyens (une spécialisation par secteur d'activité pour chaque agence). Il n'en demeure pas moins que les nouvelles dispositions qui accompagnent la mise en œuvre du SMP renforcent un modèle de rationalisation gestionnaire qui conduit à évaluer le travail sur des critères de productivité liés à la production de dossiers.

Ce modèle s'impose du fait même du nombre de chômeurs que doit suivre personnellement chacun des conseillers depuis le SMP, 130 en moyenne dans le cadre de notre étude. Il a pour conséquence un raccourcissement du temps moyen d'entretien (il passe de 20 à 10 minutes), un management plus axé sur les objectifs quantitatifs (nombre d'offres transmises au demandeur d'emploi), une diminution des crédits à la formation et une incitation à la prescription, c'est-à-dire à la sous-traitance auprès d'organismes mandatés par l'ANPE (centres de formation, associations), de prestations pour les situations qui ne relèvent pas d'une employabilité directe du chômeur.

Le constat global est donc celui d'une accélération des processus et d'une diminution des prestations à proposer pour réduire les obstacles vers l'accès à l'emploi :

« Avant, t'avais la possibilité de mettre les personnes sur des parcours un peu plus longs. Sur les pap, on se voyait tous les six mois, tu avais le temps de dire : 'je vous donne six mois, je vais vous laisse la possibilité de résoudre ça et ça, dans six mois, on se reverra, il faudra songer à tel type de prestation'. Maintenant, c'est fini.». (Conseillère, 35 ans)

Cette priorité donnée aux objectifs quantitatifs est présente y compris dans le vocabulaire : à l'instar des conseillers commerciaux, on parle de « portefeuille » pour désigner les chômeurs que le conseiller a en charge, ou encore de « reprise de stock » pour qualifier l'entrée des chômeurs dans le dispositif SMP. La rationalisation des activités est aussi liée à la nature des tâches, plusieurs tâches de contrôle et de saisie administratives ayant été transférées aux

¹⁰ Le SMP concerne 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)

¹¹ 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

conseillers à l'emploi avec la mise en place du SMP dans le cadre de l'individualisation de leurs portefeuilles.

Le SMP correspond donc dans ses caractéristiques à la définition de la *personnalisation de masse* qui vise à «*standardiser les composantes ou le processus en amont tout en proposant des possibilités de modularité et d'optionnalité qui permettront d'ajuster l'offre au mieux*» (Burgade, 2006).

Cette évolution est à mettre en lien avec la montée des Assedic comme financeur principal : la part de l'Unédic dans le financement des prestations de l'ANPE est passée de 0,75 % à 48 % entre 2000 et 2003 (Dares, 2005), plaçant l'Etat et l'Unédic pratiquement à égalité. L'Agence œuvre dans le sens de la logique adéquatniste de l'Unédic : le financement de formations courtes, l'instauration d'un suivi automatique, l'introduction du contrat sont autant des mesures répondant à un objectif de politique d'adaptation à court terme de la demande d'emploi à l'offre (Mazade, 2006).

Injonction au contrôle

Cette logique adéquatniste agit aussi sur le renforcement des dispositifs de contrôle. Les conseillers à l'emploi ont une responsabilité plus affirmée de radiation des chômeurs qui ne correspondent pas aux critères de l'employabilité¹² : auparavant, cette responsabilité incombait davantage aux services administratifs. Ils doivent vérifier la réalité de la recherche d'emploi et disposent pour cela, dans le cadre du SMP, d'un élargissement de l'éventail de sanctions. Cette dernière responsabilité est d'autant plus décisive qu'elle conditionne la poursuite de l'indemnisation des chômeurs bénéficiaires.

La notion de contrôle des demandeurs d'emploi n'est pas nouvelle, elle semble même indissociable des modalités de placement public (Larquier, 2000). Mais la responsabilité du contrôle incombe désormais de manière plus claire au conseiller à l'emploi¹³, qui doit vérifier la réalité de la recherche d'emploi en assurant le suivi des offres proposées au demandeur d'emploi. Le renforcement d'une politique de contrôle appliqué lors du suivi mensuel personnalisé a pour conséquence d'élargir la notion d'emploi « acceptable », voire de rendre obligatoire l'emploi, quel qu'il soit, dans un certain délai¹⁴.

Ce contrôle renforcé s'avère, dans les faits, complexe à mettre en œuvre car la notion juridique d'emploi valable ou acceptable¹⁵ laisse une marge interprétative au professionnel. D'autre part, les conseillers ANPE n'ont pas les moyens matériels de vérifier la réalité des « actes positifs de recherche d'emploi » auprès des employeurs. Le caractère peu opératoire de cette injonction au contrôle est d'ailleurs pointé par la majorité des conseillers interrogés :

¹² Parmi les critères de l'employabilité figure le fait d'effectuer « des actes positifs et répétés de recherche d'emploi, être disponible et s'impliquer réellement dans la démarche de retour à l'emploi » selon une note ANPE sur le SMP parue en septembre 2006.

¹³ La circulaire du 5 septembre 2005 permet aux Assedic de suspendre les indemnités en cas de sanction de l'ANPE : la sanction, qui a été revue selon une gradation en trois groupes (*l'insuffisance d'actes positifs*, répétés réels et sérieux de recherche d'emploi, les refus d'emploi, de formation, de contrat d'apprentissage, d'action d'insertion, de contrat aidé ; puis *les absences à convocation* et enfin *les fraudes et déclarations mensongères*) peut aller d'une réduction de 20% de l'allocation pour un premier refus à la suppression totale de l'allocation pour un troisième manquement, et prend aussi en compte l'ancienneté du chômage.

¹⁴ La circulaire précise qu' « un demandeur d'emploi de plus de 12 mois doit envisager plus facilement une réorientation s'il apparaît que celle-ci est nécessaire compte tenu des caractéristiques du bassin d'emploi ». On peut faire le parallèle avec l'exemple britannique où un chômeur est tenu d'accepter tout emploi passé sa période d'indemnisation (Cunthig, 2006)

¹⁵ Les articles L 311-5 et R 311-3-5 du Code du Travail précisent que l'offre doit être compatible avec les « possibilités » de mobilité géographique du chômeur « compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides qui lui sont proposées » et « avec la spécialité ou la formation antérieure de l'intéressé »

« 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, 30 ans)

« 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 n'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 ». (Conseiller, 45 ans)

En tout cas, le caractère obligatoire des rendez-vous induit par le SMP rend la confrontation plus fréquente et plus régulière à la pauvreté et au dénuement des populations et du même coup, à l'échec de la relation.

Des pratiques locales face à un double contrainte

Le tri par l'employabilité et l'exposition à des publics précaires soumettent les conseillers à un dilemme : doivent-ils répondre à l'injonction de leur institution, ou prendre en compte des situations hétérogènes et complexes liées à la paupérisation du public ? Cette tension nous semble correspondre à une *double contrainte* : soit accepter un *sale boulot* (Hughes, 1996, p.81) qui consiste à radier des personnes qui ne relèvent pas des critères usuels, mais leur permet d'afficher de meilleurs résultats et de valoriser une certaine professionnalité en gérant les bons clients, ou refuser ce sale boulot, au risque d'alourdir leur portefeuille et dégrader une certaine image du métier, qui est toujours en équilibre entre le pôle économique et le pôle accompagnement.

Le constat global de notre étude est que la plupart des conseillers ont affirmé n'avoir pas procédé à des sanctions prévues par le SMP permettant une suspension des indemnités par les Assedic¹⁶. Face à la double contrainte d'une responsabilité morale de la radiation et d'une menace de déqualification avec des publics pour qui ils ne peuvent « faire leur métier », les conseillers mettent en œuvre plusieurs stratégies pour rendre le tri effectif tout en protégeant leur marge de manœuvre.

L'un des moyens utilisés de façon récurrente par les conseillers, qui évite, au moins temporairement, la radiation des publics qu'ils jugent inemployables, est ce qu'on pourrait appeler le « tri relégation », par ailleurs préconisé par l'institution puisqu'il fait partie de l'injonction au recours à la sous-traitance : ces publics sont envoyés vers des dispositifs à coloration sociale, tels que la « Mobilisation vers l'emploi » (MOB), susceptibles de les aider à résoudre leurs « problèmes périphériques » :

« 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, 32 ans

Ce type de « tri relégation » peut également apparaître comme un outil de protection d'un espace d'expertise : il s'agit alors d'« assainir les portefeuilles » pour diminuer la charge mentale due à des chômeurs évalués comme non employables ou ne présentant pas les signes d'une recherche active.

Autre technique, la stratégie d'usure, compatible à la fois avec la mensualisation et une vision du métier refusant la radiation :

« Une personne qui essaye de m'arnaquer, de me raconter n'importe quoi, à ce moment-là, je vais la convoquer tous les mois, pour qu'elle craque, je vais essayer d'avoir la personne à l'usure, puisqu'on peut pas tenir comme ça ». Conseillère, 33 ans.

Une autre manière de contourner le « sale boulot » est la catégorisation entre bons et mauvais clients qui permet d'écarter certaines « figures méritantes » de la sanction. A la

¹⁶ Sur les seize conseillers interrogés, depuis la mise en place du SMP, un seul a radié deux chômeurs et quatre d'entre eux on fait procéder à des contrôles de recherche d'emploi par le service spécialisé de la direction du travail

gestion automatique des convocations pour lesquelles, normalement, toute absence entraîne l'envoi automatique d'un avertissement, certains conseillers vont substituer des envois manuels en fonction d'une catégorisation entre « bon » et « mauvais » « client » (Cartier, 2005).

« Je fais des convocations qui entraînent des radiations et des convocations sans radiation. Quand je sais que la personne vient régulièrement, qu'elle habite loin, je l'ai vue, la menace de la radiation ne sera pas immédiate ». Conseillère, 42 ans.

D'autres pratiques vont dans le sens de la réintégration d'une dimension relationnelle et négociatoire du métier de conseiller (Benarrosh, 2006), que la rationalisation renforcée des activités induite par le SMP occulte en partie : des conseillers réalisent des entretiens plus longs que ce qui leur est demandé, ou pas uniquement axés sur les actions de recherche d'emploi menées ou à mener. On peut aussi interpréter ces pratiques comme un moyen de résister à la radiation massive, faute de pouvoir placer : la mise en avant de l'autonomie des chômeurs correspondrait alors à la défense de leur propre expertise (Hughes, 1996). De la même manière, faute de pouvoir placer, les conseillers mettent en avant l'utilité sociale de leur institution :

« 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, 43 ans.

2- Des « figures » de conseillers

Au-delà des stratégies de contournement qu'on trouve à l'œuvre chez la majorité des conseillers, subsistent des différences dans la manière de dire le droit : lors de notre première enquête, nous avons pu déceler les éléments d'une construction sinon conflictuelle, du moins fortement polarisée entre deux groupes : le groupe des conseillers « techniciens » et celui des conseillers « militants ».

Le groupe des conseillers « techniciens » insiste plus volontiers dans sa pratique sur la composante fonctionnelle de son métier, privilégiant les objectifs quantitatifs (nombre de positionnements, vitesse de placement, moyens humains et financiers à mettre au service du rapprochement et du positionnement) ; la définition d'un conseiller à l'emploi comme technicien du placement s'inscrit alors dans un rapport d'opposition à l'image de l'assistant social, qui sous-entend une prise en compte globale des problèmes du demandeur d'emploi. Le groupe des conseillers « militants » souligne, lui, la composante relationnelle du métier, l'intercompréhension à travers laquelle circule tout un ensemble d'affects, posée comme un préalable à l'adhésion du chômeur à un projet de recherche d'emploi.

Or, comme le précise A. Strauss, « *l'adoption d'une position sur l'une des dimensions de l'identité professionnelle entraîne l'adoption des positions correspondantes à propos d'autres aspects* » (Strauss, 1992, p.82). Nous avons effectivement constaté, lors de notre étude, que la position de conseiller militant ou conseiller technicien se répercutait de façon assez homogène et congruente, sur la perception du SMP, les pratiques professionnelles, les notions de contrôle, de tri ou de définition des « implaçables ».

Ainsi, selon qu'ils considèrent que leur mission relève avant tout d'une logique adéquationniste ou socialisatrice, ils jugent les différents changements introduits par le SMP en terme d'enrichissement de leurs tâches (technicien) ou au contraire de déqualification (militant).

Les pratiques professionnelles face au SMP vont aussi différer, avec une disponibilité pour des temps d'entretien plus longs et parfois un usage manuel des convocations pour les conseillers militants, tandis que les conseillers techniciens pratiqueront un temps d'entretien court car centré sur les actions à mener.

De même, le vocabulaire utilisé à propos du contrôle va varier entre minoration et majoration : considéré comme une « aide » par les conseillers techniciens, il est plutôt qualifié de « flicage » ou « machine à radier » par les conseillers militants.

« Moi je vois vraiment le suivi mensuel comme une possibilité de discussion avec les gens, d'échange, de proposition, et d'amener progressivement aussi la personne vers des outils et des améliorations de ses techniques de recherche d'emploi même si c'est pas magique ». Conseillère référente, 32 ans.

« Je ne suis pas un contrôleur, 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 référente, 54 ans.

Autre position fortement polarisée : la définition des « implaçables » : pour les conseillers militants, c'est une remise en cause des critères de catégorisation des chômeurs aptes à la recherche d'emploi qui est pointée pour justifier le fait qu'il ne s'agit pas de chômeurs « comme les autres » et les écarter à ce titre de la radiation. De plus, le contrôle est pointé comme ne prenant pas en compte l'asymétrie de la relation entre employeur et demandeur d'emploi :

« Dans ma pratique, non, je ne me sens pas prête à radier... On nous demande de recevoir des rmistes qui (...) ne correspondent pas du tout au volet emploi. Donc, effectivement, si moi, en tant que conseiller anpe, je dois contrôler la réalité de leur recherche d'emploi, je sais très bien qu'il n'y a pas de recherche d'emploi et je sais très bien que si elle est radiée de l'anpe, elle ne touchera plus le RMI. Conseillère, 32 ans.

Pour les conseillers techniciens, l'application des règles et des normes se fait également au nom d'une certaine vision du service public : il procède à un rappel de la loi vis-à-vis de personnes qui doivent être considérées comme des chômeurs « comme les autres », mais prend aussi en charge la logique d'un revenu minimum d'activité et jette le soupçon sur les bénéficiaires des minima sociaux :

« Il y a ceux qui sont dans le système depuis très longtemps, et qui pensent, peut-être parce que ça n'a jamais été clairement dit avant le SMP, que les prestations sont un dû, un salaire. Moi j'ai dans mon portefeuille un type qui est en ASS depuis dix ans ». Conseillère, 28 ans

Enfin, la pratique plus ou moins coercitive de la réorientation varie là aussi en fonction de deux positions de conseiller technicien ou militant :

« Moi je peux être amenée à dire : vous ne pouvez pas continuer à chercher dans ce domaine-là, ce n'est pas ce qui vous convient et là on va retravailler le projet. ». Conseillère, 35 ans.

« 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. 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, 53 ans.

3- Hypothèses et pistes de travail

Les évolutions législatives récentes vont dans le sens d'un renforcement du contrôle par les conseillers à l'emploi, notamment auprès des populations faiblement employables. Dans un contexte d'orthodoxie budgétaire, les pouvoirs publics cherchent à limiter les dépenses d'assurance sociale et à mettre en place une politique d'activation des dépenses passives, soit en durcissant les conditions d'accès au système d'indemnisation, soit en accélérant la sortie par le durcissement de critères d'une « Offre Raisonnable d'Emploi » (ORE) qu'un chômeur ne peut refuser¹⁷. La loi prévoit qu'un chômeur sera radié des listes du

¹⁷ Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, JORF n°0179 du 2 août 2008.

service public de l'emploi s'il refuse deux offres raisonnables d'emploi définies lors d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi : celui-ci doit tenir compte « *de la formation du chômeur, de ses qualifications, de son expérience, de sa situation personnelle et familiale, de la situation du marché du travail local et précise la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu* » (Article L 5411-6-1). La nouveauté introduite par l'ORE est que la coercition, qui porte à la fois sur un niveau de salaire et sur la mobilité (temps de trajet domicile-travail), augmente avec la durée du chômage.

Une confrontation accrue aux « implaçables » ?

Deux types de populations pourraient être particulièrement concernées par cette injonction au contrôle : les chômeurs diplômés, dont une étude récente (Dares, juin 2008, n°24-1) a montré que 33% des diplômés du supérieur interrogés avaient refusé au moins une proposition d'embauche, mais aussi et surtout les bénéficiaires de minima sociaux. Le projet de loi sur le Revenu de Solidarité Active, nouvelle allocation remplaçant le RMI et l'allocation parent isolé, prévoit qu'ils seront suivis obligatoirement à l'ANPE dans le cadre du suivi mensuel et devront rechercher activement un emploi. La relation aux « implaçables » telle que nous l'avons identifiée dans notre étude pourrait alors devenir un enjeu crucial pour les conseillers, ces publics étant potentiellement incités à accepter les « bad jobs », les emplois précaires, liés à des conditions de travail dégradées, notamment dans les secteurs du service à la personne (où la durée moyenne hebdomadaire de travail est de huit heures) et de l'hôtellerie-restauration.

Ce renforcement potentiel des pratiques de contrôle pourrait aux yeux de certains conseillers apparaître comme une altération majeure des finalités de leur fonction, et marquer le basculement d'un travail « pour » les demandeurs d'emploi à un travail « sur » (Hughes, 1996) les chômeurs. Il faudra toutefois déterminer quelle proportion d'usagers serait réellement concernée par des menaces de radiations, sachant que plus de la moitié des chômeurs inscrits à l'ANPE ne sont pas indemnisés (Tuchszirer, 2007) et qu'une proportion croissante de chômeurs ne s'inscrivent pas à l'ANPE (Concialdi, 2008).

Il sera également intéressant d'analyser ce qu'on pourrait appeler, au sens de E. Hughes, « la division morale » du travail, en l'espèce la répartition de ces populations paupérisées, entre le nouvel opérateur public post-fusion et les opérateurs privés, afin de savoir à qui reviendront les actions d'accompagnement des chômeurs indemnisés les plus susceptibles de retrouver rapidement un emploi pour faire des économies sur les allocations versées.

Malgré les critères plus précis de mobilité géographique ou de taux de salaire apportés par la loi du 1^{er} août 2008 sur le type d'offre qu'un chômeur est dans l'obligation d'accepter sous peine de radiation, et en dépit de l'introduction récente de nouveaux dispositifs de gestion destinés à promouvoir des pratiques de tri-réorientation¹⁸, la définition de ce qu'est une recherche active d'emploi est toujours à l'appréciation des conseillers, et compte tenu de la pression exercée par le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille, la question de la vérification auprès des employeurs de la qualité des candidatures reste entière. L'imprécision des injonctions alliées aux difficultés pratiques d'application semble donc laisser le conseiller dans une situation d' « insécurité juridique » propice à des pratiques diversifiées¹⁹.

¹⁸ On pense notamment à deux dispositifs lancés en septembre 2008 : l'un, « Bonnes Pratiques de Placement », est destiné à standardiser la pratique de l'entretien en sériant des situations-types, et l'autre, « Mon marché du travail », est un outil de simulation statistique sur le bassin d'emploi, qui permet de confronter le chômeur à la réalité du marché local.

¹⁹ En 2006, 40% des sorties de l'ANPE étaient dues à une absence à convocation, alors que le nombre de sanctions n'avait pas augmenté depuis le décret d'août 2005 portant sur le renforcement des dispositifs de contrôle

Dans la continuité de la précédente étude, nous nous attacherons à observer le travail de catégorisation de l'usager (Boussard, Lorient, Caroly, 2006), rhétorique performative qui permet de mettre en évidence le mandat (Hughes, 1996) que s'attribue le groupe professionnel : la distinction entre tâches nobles, signalant le cœur de métier, et le « sale boulot », à laquelle correspondent des catégories distinctes d'utilisateurs.

L'influence des carrières ?

Au-delà de l'analyse des dispositifs encadrant ces pratiques, celui qui reçoit au guichet peut agir et réagir différemment selon la conception qu'il a de son mandat, conception elle-même influencée par sa trajectoire sociale, son âge, sa position dans l'institution. Nous faisons l'hypothèse que ce sont notamment les « carrières » (Hughes, 1996) qui influent sur les variations des pratiques. Prolongeant la typologie esquissée lors de la première enquête, nous nous proposons de bâtir une représentation de la répartition des pratiques des conseillers corrélées à leurs types de carrières, qui nous conduira peut-être à identifier des « segments »²⁰ professionnels concurrents.

Dans ce cadre, il nous paraît très important de pouvoir à chaque fois situer la position de chaque agent par rapport aux opportunités ou aux fermetures créées, à un moment donné, par l'institution ; penser relationnellement la position des agents, c'est comprendre leur motivation à intégrer un métier, leurs choix plus ou moins contraints de trajectoire, et prendre en compte la temporalité d'une carrière corrélée à celle d'une institution : on n'aura pas la même carrière ni la même perception de ses missions, selon qu'on est rentré à l'ANPE avant le statut de 1990 ou après celui de 2003.

Nous interrogerons également le rôle de l'origine sociale par rapport à l'hypothèse du déclassement, au sens de l'occupation d'un emploi inférieur au niveau de qualification possédé, pour évaluer dans quelle mesure les conseillers étudiés correspondraient aux caractéristiques des « dominés aux longues études » (Schwartz) issus des fractions scolarisées des milieux populaires. Il s'agira aussi de déterminer si cette surqualification ou ce déclassement présumé, mais également la nature de leurs propres parcours, forgent une perception commune ou segmentée des notions de travail et de chômage, de nature à influencer sur leurs relations avec les chômeurs. Autre point à questionner, l'attractivité du métier de conseiller, notamment auprès des femmes, vers un emploi catégorie B assimilé fonction publique, et l'hypothèse selon laquelle les conseillères concernées échangeraient une moindre mobilité contre un emploi sous-qualifié par rapport à leurs compétences. Si cette hypothèse est validée, se pose ensuite la question de savoir dans quelle mesure et par quels moyens elles parviennent à rattraper cet écart. Ceci sera à intégrer à une réflexion plus large sur la pratique largement féminine de cette profession – près de 80% des effectifs pour la région considérée-

La problématique telle que nous l'avons formulée exige selon nous de combiner des observations directes, des entretiens et une connaissance approfondie des transformations de l'institution. L'enquête ethnographique que nous nous proposons de mener dans des agences sur une période longue, associant présence continue et entretiens, portera sur les types de ressources locales que les conseillers vont mobiliser pour qualifier une Offre Raisonnable d'Emploi, le caractère employable ou inemployable d'un chômeur ou encore la nécessité d'une mobilité géographique ou professionnelle. Afin de diversifier les sources et les terrains d'enquête, il nous paraît utile de mener deux types d'investigation : l'enquête ethnographique en parallèle sur deux agences, où deux vagues d'entretiens auront lieu à un an d'intervalle, et une enquête portant sur une dizaine d'agences où seront effectués des observations et des

²⁰ Définis au sens de A. Strauss : « des groupements –identités, valeurs et intérêts qui tendent à être structurés et partagés, coalitions qui se développent et prospèrent en s'opposant à d'autres- qui émergent à l'intérieur d'une profession » (Strauss, 1992, p.68)

entretiens ponctuels. Le travail de terrain inclut « *les témoignages des acteurs suscités par l'interrogation du chercheur, le recueil de propos en situation et l'observation directe par le chercheur lui-même d'objets, d'actions et d'interactions* » (Chapoulié, 2000). Pour l'enquête menée en parallèle dans deux agences, nous nous référons aux méthodes d'observation directe, avec des mesures de la fréquence et de la distribution des phénomènes observés (Peneff, 1995) : Les entretiens s'appuieront notamment sur la méthodologie de l'entretien biographique (Bertaux, 2005, Demazière, Dubar, 2004) portant sur le rapport subjectif que chacun des conseillers entretient avec son organisation, son travail et sa carrière.

Fusion : un nouveau changement de professionnalité ?

Le contexte de la fusion ANPE/Assedic, qui sera effective au 1^{er} janvier 2009, devra être pris en compte au cours de la thèse : dès 2009, les agents du nouvel opérateur seront recrutés sur le statut Assedic, en attendant le statut commun, c'est-à-dire sur la base de contrats de droit privé. Il s'agira de déterminer dans quelle mesure, à moyen ou long terme, la fusion va engendrer des pratiques éventuellement différentes des pratiques des actuels conseillers, avec l'arrivée d'un autre corps professionnel, celui des agents Assedic, qui devra se réorienter vers l'accompagnement à l'emploi. Est-ce qu'un nouveau type de professionnel va émerger avec la fusion, qui serait à même de calculer l'indemnisation, suivre et placer le demandeur d'emploi, collecter les offres auprès des entreprises, et avec quelles pratiques ?

Une intensification induite par l'individualisation ?

Les études produites dans les années 90 (Houzel et alii, 2000) caractérisaient déjà un rapport subjectif au travail marqué par un déficit de reconnaissance sociale, et un sentiment d'impuissance face au flux perpétuel de demandeurs d'emploi et à une proportion non négligeable de personnes à qui les conseillers n'ont « rien à proposer » dans le sens où ces personnes ne relèvent pas des critères usuels de l'employabilité et « ont des problèmes périphériques ». Nous avons pu observer le même type de perception en 2007.

Depuis la mise en place du SMP, l'accélération des processus, la charge de travail et les cadences accrues, le manque de moyens de formation à proposer aux chômeurs, les temps autonome de gestion qui mettent en péril les anciens collectifs de travail et introduisent l'évaluation individuelle des résultats, la charge mentale due à l'exposition plus importante à des publics jugés inemployables, sont autant d'éléments qui participent d'une intensification du travail, renvoyant à « *l'accumulation conjointe d'exigences et de contraintes, plus ou moins compatibles entre elles, qu'un opérateur doit concilier dans son activité de travail* » (Volkoff, 2000).

Avec la loi sur l'Offre Raisonnable d'Emploi et la mise en place du RSA, le dilemme introduit par l'exposition aux publics faiblement employables semble faire des conseillers de bons « candidats » au « burn out », même si les conditions d'une construction sociale de l'épuisement professionnel ne paraissent pas réunies pour le groupe professionnel des conseillers comme il l'était pour celui des infirmières (Loriol, 2005).

Dans la continuité d'une première étude qui avait fait le constat d'une population à la fois mobilisée et fragilisée sur le plan de la santé (Volkoff, 2000), il sera éclairant d'analyser les pratiques professionnelles observées sous l'angle d'une possible intensification du travail, en étant notamment attentif aux contraintes de temps mais aussi d'espace (actuellement, l'organisation du travail des conseillers est régie par les « bureaux nomades », peu adaptés au suivi mensuel personnalisé), au niveau et à la répartition des effectifs, à l'organisation des collectifs et aux dispositifs de formation.

Conclusion

L'intérêt de retracer la construction de la profession de conseiller à l'emploi est de mieux en saisir ses enjeux problématiques et ses principes de structuration : ceux d'une profession confrontée au non-travail et au manque de « gain », qui s'est construite sur les présupposés de l'intermédiation, à l'opposé d'une vision sociale.

On pourrait dire que les lignes de tension identifiées dans les pratiques professionnelles actuelles des conseillers étaient en germe dès la création de l'Agence : le manque de moyens et de légitimité pour traiter un chômage de masse d'où découle en partie une tension entre normes socio-techniques et socio-cliniques, la dualité d'une profession relationnelle orientée vers l'aide aux chômeurs tout en étant évaluée presque exclusivement sur des indicateurs statistiques, le poids des variations des politiques publiques sur fond de politisation des chiffres du chômage.

La perspective historique éclaire aussi différemment l'évaluation par les conseillers des transformations d'aujourd'hui : on comprend mieux l'espoir qu'a pu susciter la personnalisation, malgré la charge de travail accrue, car elle a pu marquer aux yeux de certains conseillers, la possibilité d'une relation plus aboutie avec le chômeur, s'affranchissant en partie des normes impersonnelles qui ont caractérisé jusqu'à présent leur travail. La personnalisation donne l'occasion de rendre plus opératoire la technicité du métier, donc l'illusion d'avoir davantage prise sur une relation avec le chômeur marquée par son caractère aléatoire et irrationnel. De même, le reproche fait au nouveau système – la part trop importante prise par les dossiers des chômeurs au détriment de la relation employeur- ne peut se comprendre que dans l'origine du métier, qui s'est construit depuis 1990 dans la symétrie et la synergie, en partie fictives, de l'action parallèle auprès des chômeurs et auprès des employeurs.

La prochaine fusion avec l'Assedic en 2009 ne peut que jeter plus de trouble dans une identité professionnelle déjà traversée par ce qui nous paraît s'apparenter à des conflits de valeurs : si l'objectif semble être d'augmenter le nombre de conseillers par demandeurs en intégrant les agents Assedic, la crainte des certains conseillers ANPE est de voir leur identité professionnelle diluée dans ce nouveau métier unique de liquidateur-prescripteur, avec le risque d'une coercition encore accrue.

L'irruption de la question du contrôle et de l'activation à partir de la fin des années 90 s'articule avec l'individualisation du traitement, elle-même présentée comme la marque d'un service public « modernisé ». La pratique individualisée du contrôle place les conseillers dans des situations de double contrainte, les renvoie à un échec amplifié de la relation pour les publics faiblement employables, et à la solitude de choix éthiques, dont ils ne pourraient sortir qu'en tentant de réinjecter les présupposés d'un Etat social ou d'un « Etat social actif » : ces éléments entrevus dans la première enquête nous ont conduit à identifier des « figures » de conseillers et des polarisations fortes sur les variables-clés du changement introduit par la personnalisation, autant de pistes à affiner et à développer tout au long de la thèse.

Enfin, l'analyse de la genèse de la profession, à travers notamment l'étude des statuts successifs, permet de situer les enjeux de carrière, dont on postule qu'ils ont une incidence sur les types de relations avec les chômeurs, à travers l'étude qu'on se propose de mener sur les pratiques au guichet et la variation de ces pratiques dans le temps.

Références bibliographiques

- Aballea F., « Sur la notion de professionnalité, *Recherche sociale*, n° 124, 1994, pp 46-47.
- Benarrosh Y., *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, Paris, L'Harmattan, 2006, 282 p.
- Bertaux D., *Le récit de vie*, Paris, Edition Armand Colin, collection 128, 2005, 128 p
- Boussard V., Loriol M., Caroly S., « Catégorisation des usagers et rhétorique professionnelle : le cas des policiers sur la voie publique », *Sociologie du travail*, 48 (2006), pp 209-225
- Burgade E., Robain O., *Bougez avec la Poste, les coulisses d'une modernisation*, Paris, La Dispute, 2006, p.116
- Cartier M., « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le Mouvement Social*, n°211, avril-juin 2005
- Chapoulié JM, « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, 2000, n°40
- Cuntigh P., « L'orientation professionnelle des chômeurs en Europe, *CEREQ*, n°232, août 2006
- Concialdi P., « La chasse aux chômeurs », *Droit social*, n°6, juin 2008
- Demazière D., Dubar C., *Analyser les entretiens biographiques*, Presse de l'Université Laval, 2004
- Divay S., « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, 2001/2, Tome XXXVII, pp. 153-159
- Dubar C., *La crise des identités*, Paris, PUF, Collection le Lien social, 2004, 248 p.
- Freidson E., *la profession médicale*, 1984, Payot, Paris
- Houzel Y, Outin J-L, Ramaux C., « Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi » in *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, 204p
- Hughes E., *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Ed. EHESS, 1996.
- Hughes E., « Le drame social du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 1996, pp 94-99
- Lallement M., *Le travail*, Folio Essais, 2007
- Larquier G., « 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

Loriol M., « La construction sociale de la fatigue au travail, l'exemple du burn ou des infirmières hospitalières », *Santé conjugulée*, avril 2005, n°32

Mazade O., « Individualisation du traitement du chômage et services publics », *Colloque Etat et régulation sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique*, CES Matisse, 11-13 septembre 2006

Muller M., *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991, 186 p.

Muller M., « La naissance de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, institution et mission de service public », *Sociétés contemporaines*, n°3, 1990, pp 19-32

Peneff J., « Mesure et contrôle des observations dans le travail de terrain : l'exemple des professions de service », *Sociétés Contemporaines*, 1995, n°21, pp 119-138

Revuz C., « Ni thérapeute ni expert, l'entretien de bilan orientation à la recherche de sa spécificité », *Education Permanente*, n°108, pp. 57-76

Strauss A., *La trame de la négociation, sociologie qualitative et interactionnisme*, L'Harmattan, 1992

Tuchszirer C., « Le modèle danois de flexisécurité, l'improbable copier-coller », *Informations sociales* n°142, 2007/6

Volkoff S, Molinié A F., « Intensité du travail et santé dans un organisme administratif : une enquête statistique à l'ANPE », *Pistes*, volume 2, n°1, mai 2000