

A propos de l'intermédiation sur le marché du travail en France

Philippe Auvergnon

▶ **To cite this version:**

Philippe Auvergnon. A propos de l'intermédiation sur le marché du travail en France. Xème Congrès européen de droit du travail et de la sécurité sociale, Sep 2011, Séville, Espagne. halshs-00761891

HAL Id: halshs-00761891
https://shs.hal.science/halshs-00761891

Submitted on 6 Dec 2012

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.

A PROPOS DE L'INTERMEDIATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL EN FRANCE[1]

(rapport au Congrès européen de Séville)

Philippe Auvergnon
Directeur de recherche CNRS
Université de Bordeaux

De la Place de Grève à Paris sous l'Ancien régime[2], aux sites internet de recherche d'emploi d'aujourd'hui[3], en passant par les « bourses du travail », les bureaux de placement privés ou publics mais aussi par les « petites annonces », les « candidatures spontanées », les réseaux d'école ou de la famille, la diversité historique comme actuelle des façons de trouver un travail - ou un travailleur - démontre, si l'en était besoin, l'importance des intermédiations sur le marché du travail.

Cependant, les modalités du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi continuent, au sein même de l'Union européenne, à avoir des caractéristiques nationales. Ainsi, en France, les intermédiaires contribuent à près de 30% des recrutements[4], les annonces sont encore la source d'un peu plus de 12% des recrutements et les « candidatures spontanées » de près de 25%. Les recrutements par « relation » demeurent à l'origine de près d'un tiers des nouvelles embauches en France (32,6%), de façon bien supérieure à la situation prévalant au Royaume-Uni, mais inférieure à celle observable en Espagne[5]. En ne s'intéressant à l'intermédiation sur le marché du travail que sous l'angle des « canaux formels de recrutement », en oubliant les canaux informels (réseaux de relation, réembauches,…), on ne traite donc que d'une partie du phénomène. Cependant, l'étendue des réformes du cadre juridique et institutionnel intervenues en France, justifie en soi d'adopter pareille approche restrictive.

On sait en la matière l'impact du droit de la concurrence[6], celui de la jurisprudence de la CJCE[7], ou encore l'évolution - pour ne pas dire le renversement d'approche – en droit international incarnée par l'adoption de la Convention n°181 de l'OIT reconnaissant « le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du

---

[1] Cette contribution est issue du rapport fait par l'auteur au Xe Congrès européen de droit du travail et de la sécurité sociale organisé à Séville les 21-23 septembre 2011

[2] On sait que la place de Grève (près de l'actuelle Mairie de Paris) est à l'origine du mot « gréviste », sur la base d'un contresens : il s'agissait de concentrations d'ouvriers qui ne travaillaient pas, mais qui étaient à la recherche d'un travail. Ils allaient en Grève… d'où l'expression « se mettre en grève » (*Cf.* not. R. Castel, La métamorphose de la question sociale, Paris, Gallimard, 1995)

[3] Sur l'e-recrutement, voir notamment : E. Marchal et G. Rieucau, Le recrutement, La Découverte, coll. Repères, Paris 2010, sp. p. 58.

[4] Sur la base de l'enquête Ofer (Offre d'emploi et de recrutement) réalisée en 2005. Les intermédiaires publics représenteraient 18,6% des recrutements, au dessus de la « part de marché » des « autres intermédiaires » (10,8%) : *Cf.* C. Bessy et E. Marchal, L'usage des canaux de recrutement par les entreprises, CEE 2007 n° 89 ; voir également E. Marchal et G. Rieucau, *op. cit.*, sp. p. 20 et s.

[5] *Cf.* C. Bessy et G. de Larquier, Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement, CEE 2009 n° 113.

[6] Cf. not. G. Lyon-Caen, Droit social et droit de la concurrence, in « Les orientations sociales du droit contemporains, Mélanges offerts à J. Savatier, PUF 1992, p. 331 et s.

[7] *Cf.* not CJCE 6è ch., 23 avril 1991, affaire 41/90 Höfner, JOCE n° C 132, 23 mai 1991, p. 7). Le monopole d'un office public, en l'occurrence l'office fédéral allemand pour l'emploi, est alors jugé non conforme aux règles communautaires de la concurrence et donc abusif.

travail »[8]. C'est en tous cas de ces orientations européennes et internationales que doivent être rapprochées la libéralisation et la restructuration du marché de l'intermédiation intervenues en France (I). La conversion au marché « avec tambours et trompettes » n'a néanmoins pas tout emporté sur son passage, et notamment pas le chômage de masse[9]. Si l'opérateur public n'est pas attaqué sur le segment du placement des chômeurs souvent peu qualifiés, les agences d'emploi privées s'intéressent aujourd'hui aux salariés qualifiés déjà en poste ou demandeurs d'un reclassement professionnel[10]. On ne doit toutefois pas surévaluer, en pratique, la dynamique d'un droit très libéral. L'impact de la logique de marché reste, dans les faits, des plus relatives (II).

I – LIBERALISATION ET RESTRUCTURATION DE L'INTERMEDIATION

Au cours du dernier quart de siècle et de façon accélérée au cours des dernières années, l'intermédiation sur le marché du travail a fait l'objet d'une libéralisation. L'orientation donnée en ce sens par les réformes du droit (A) s'est accompagnée d'une réorganisation institutionnelle. Cette dernière n'a pas été sans poser quelques difficultés en pratique (B).

A – ORIENTATION : LES REFORMES DU DROIT

Sans remonter à Théophraste Renaudot[11], la liberté présidait aux opérations d'intermédiation au tout début du XXème siècle. Mais cela ne dura pas, « pour faire contrepoids aux bureaux privés, une nouvelle catégorie d'intermédiaires sur le marché du travail était apparue : les bureaux publics de placement et les fonds communaux de chômage. L'idée était que le placement répond à une mission d'intérêt général, de service public. Le bénéfice d'un service gratuit de placement résultait de l'article 4 du décret du 9 septembre 1905 »[12]. Le premier quart du siècle fut marqué par une volonté affirmée d'intervention de l'Etat sur le marché du travail qu'il s'agisse d'organisation ou de fonctionnement. Par la suite, le régime de Vichy et la reconstruction ont profondément affecté l'organisation du marché du travail, « placé désormais sous l'étroite surveillance des pouvoirs publics »[13]. Le placement devient l'un des instruments de l'intervention de l'Etat « dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général : assurer les besoins en main-d'œuvre, ainsi que la fluidité et la transparence du marché du travail ». (…) « De 1945 à 1967, la mission de placement exercé par l'Etat était prise en charge par les agents des services locaux du ministère du travail (services du travail et de la main-d'œuvre) »[14]. Puis, on souhaite se doter d'un instrument plus efficace en créant, par une

[8] *Cf.* Convention OIT n° 181 sur les agences privées d'emploi, adoptée le 19 juin 1997, entrée en vigueur le 10 mai 2000. Bien qu'une loi du 18 janvier 2005 ait ouvert la voie (même définition du placement), cette convention n'a pas encore été ratifiée par la France.

[9] Fin juillet 2011, 4 391 900 personnes inscrites à Pôle emploi étaient tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi ; parmi elles 2 756 500 étaient sans emploi et 1 371 500 exerçaient une activité réduite, courte ou longue (*Cf.* DARES, Indicateurs août 2011 n ° 062)

[10] *Cf.* not. C. Bessy et G. de Larquier, *op. Cit.*, p. 6 et s.

[11] En 1628, Théophraste Renaudot, auteur d'un *Traité des pauvres*, crée dans l'île de la Cité à Paris un « bureau d'adresses et de rencontre », regardé comme le premier bureau de placement moderne. Il est aussi le fondateur de la *Gazette* dans laquelle paraissent les premières petites annonces, d'abord utilisées pour recruter des domestiques dans les grandes villes (*Cf.* B. Balzani, Du bureau des pauvres à l'industrie du placement des travailleurs : un héritage controversé pour les associations intermédiaires, communication aux Journées de sociologie du travail, Aix-en-Provence, 21-23 juin 2001).

[12] C. Willmann, Placement et recrutement, LexisNexis 2009, Travail Traité Fasc. 17-10, p. 10.

[13] *Idem.*

[14] *Idem.*

ordonnance du 13 juillet 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). On ne laisse alors subsister que quelques très rares exceptions au monopole public de placement de l'ANPE[15]. C'est ce dernier qui a été définitivement enterré en 2005. La loi consacre alors l'existence d'un marché de l'intermédiation (1) et affiche un « service public de l'emploi » à géométrie complexe (2).

1 – La consécration d'un marché de l'intermédiation

Le monopole public du placement, instauré en 1945, avait été mis en cause par une ordonnance du 20 décembre 1986. Sous la réserve d'y être autorisé et de passer une convention avec l'ANPE, d'autres organismes que cette dernière, se sont vus alors reconnaître le droit d'intervenir sur le marché du travail. L'ordonnance de 1986 a permis « de passer d'un régime de monopole quasi exclusif à un régime de partage, contrôlé par les pouvoirs publics, entre l'ANPE et ses correspondants »[16]. Le glissement normatif peut paraître léger. Il va fonder un développement important du recours à des opérateurs externes[17]. Surtout, il s'est produit à un moment bien particulier, celui où « un marché intérieur unique se mettait en place en Europe (1985) et où une ordonnance du 31 décembre 1986 concernant la liberté des prix généralisait la libre concurrence »[18]. Si l'on doit prendre acte de ce « double mouvement concomitant »[19] d'externalisation de certaines prestations par l'institution publique[20] et de généralisation du droit de la concurrence, on doit également observer combien « dans les relations entre opérateurs publics et sous-traitants », le droit concurrentiel ne s'imposa que lentement, l'ANPE mais aussi les services de l'Etat (directions du travail et de l'emploi) continuant pendant une dizaine d'années « de choisir discrétionnairement concessionnaire ou délégataire, sans formalisme contraignant »[21]. S'agissant de l'action concurrente entre service public et intermédiaires privés, c'est bien évidemment la CJCE qui est à l'origine de la prévalence des règles du marché sur le monopole public[22]. On sait que le juge communautaire condamna « non seulement ce monopole mais aussi les législations venant limiter la concurrence dans toutes formes de médiation »[23].

Près de vingt ans plus tard, la loi du 18 janvier 2005 dite de « programmation pour la cohésion sociale »[24] est venue achever de « supprimer le monopole public de placement résultant d'une

[15] Il s'agit des bureaux de placement gratuits créés avant l'ordonnance de 1967 notamment par des syndicats professionnels, des « bourses du travail », des sociétés de secours mutuels et des associations d'anciens élèves ou bien encore d'organismes de placement gratuits relevant d'organismes paritaires, d'associations reconnues d'utilité publique ou d'anciens élèves ayant passé convention avec l'ANPE, agréées par le ministère du travail et devenant « correspondant de l'ANPE. L'Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens (APEC) sera le premier organisme à rentrer en 1969 dans ce cadre.

[16] C. Willmann, *op. cit.*

[17] *Cf.* not. D. Balmary, Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, Rapport au Commissariat au Plan, 2003.

[18] Y. Rousseau, Nouvelle gouvernance du marché du travail : institutions, acteurs et services pour l'emploi, Conclusions, CES-MATISSE, 28 janvier 2008 (http://matisse.univ-paris1.fr/semtemps/25janv_conclu.pdf).

[19] *Idem.*

[20] A savoir à l'époque l'Agence Nationale Pour l'Emploi et, par exemple, des prestations pour le retour à l'emploi de femmes sous-traitées par l'association « Retravailler » créée par Evelyne Sullerot.

[21] Y. Rousseau, *op. cit.*

[22] *Cf.* not. CJCE, 23 avril 1991, Höfner, *op. cit.*, ; CJCE, 11 décembre 1997, Affaire C 55/96 Job Center, Rec. CJCE 1997 ; M. Nicolella, Le monopole des bureaux publics de placement de main-d'œuvre est abusif s'il n'est pas en mesure de satisfaire la demande de marché du travail : Gaz. Pal. 1998, 2, somm. P. 306).

[23] Y. Rousseau, *op. cit.*

[24] Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

ordonnance du 24 mai 1945 »[25]. Elle a supprimé l'interdiction, pénalement sanctionnée, des bureaux privés de placement, en autorisant l'intervention des agences privées de l'emploi. La loi affirme que « l'activité de placement consiste à fournir, à titre habituel, des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans que la personne physique ou morale assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler ». Cette définition légale, très libérale, s'en tient donc à distinguer le placement du marchandage ou de l'activité de travail temporaire en ce que le placeur n'est pas lui-même partie à la relation de travail. Toutefois, si l'on doit distinguer les activités, ceci n'interdit pas qu'une entreprise de travail temporaire comme une agence privée de placement intervienne. La loi précise simplement que « toute personne physique ou morale de droit privé dont l'activité principale consiste à fournir des services de placement est tenue d'en faire la déclaration préalable à l'autorité administrative »[26].

Deux restrictions ou conditions demeurent. Tout d'abord, « aucun service de placement ne peut être refusé à une personne à la recherche d'un emploi ou à un employeur pour l'un des motifs »[27] énumérés aujourd'hui par le Code du travail, à savoir en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son nom de famille ou en raison de son état de santé ou de son handicap[28]. De même, « Aucune offre d'emploi ne peut comporter de référence à l'une de ces caractéristiques »[29]. Par ailleurs, « aucune rétribution, directe ou indirecte, ne peut être exigée des personnes à la recherche d'un emploi en contrepartie de la fourniture de services de placement (…) »[30], sous réserve des dispositions spécifiques à quelques professions ; en effet le placement à titre onéreux était autorisé et le reste pour des intermédiaires tels que les agents d'artistes du spectacle[31], les titulaires d'une licence d'agence de mannequin[32] ou d'une licence d'agent sportif[33].

2 – L'affichage légal d'un « service public de l'emploi »

La notion de « service public de l'emploi » (SPE) est apparue pour la première fois, dans un contexte de chômage de masse croissant, dans une circulaire administrative de 1984[34], c'est-à-dire hors base légale ou réglementaire. Cette définition par voie de circulaire, complétée par une ordonnance en 1986[35], propose déjà un « SPE » très éclaté entre les services déconcentrés du ministère de l'Emploi, chargés de la mise en œuvre des politiques d'emploi et gérant la

[25] *Cf.* not. M. Véricel, Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi, Dr. ouvr. 2008 p. 209.
[26] *Cf.* article 4 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.
[27] Article L. 5321-2 du Code du travail.
[28] Article L. 1132-1 du Code du travail.
[29] Article L. 5321-2 du Code du travail.
[30] Article L. 5321-3 du Code du travail.
[31] Article L. 7121-9 et L. 7121-10 du Code du travail.
[32] Article L. 7123-11 du Code du travail.
[33] Article L. 222-6 du Code du sport.
[34] Circulaire ministérielle du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi, BO TR 84/32.
[35] L'ordonnance du 20 décembre 1986 qui avait mis au monopole public de placement par l'ANPE (*Cf. infra*) a complété la configuration du SPE en y ajoutant divers autres intervenants, notamment les « cellules de reclassement dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi », ou encore les « associations intermédiaires » (*Cf.* not. B. Brunhes, Un service public de l'emploi pour les années 1990, Rapport au Commissaire au Plan 1989).

plupart des aides publiques au placement, l'ANPE en charge du placement des demandeurs d'emploi, l'Unedic et les Assedic qui assurent alors l'indemnisation du chômage et procèdent à l'inscription des demandeurs d'emploi, l'AFPA instrument principal de la politique de formation qualifiante des adultes. La composition de ce « SPE » apparaît, par ailleurs, singulièrement incomplète dès lors que de nombreux organismes non cités collaborent également à ce service, notamment à la mission de placement. De fait, au début des années 90, « le dispositif français d'intervention sur le marché du travail apparaissait comme un labyrinthe impénétrable aux usagers, voire aux responsables des services eux-mêmes. La diversité des organismes, la superposition des instruments, l'éclatement des financements, l'enchevêtrement des procédures, défiaient la rationalité »[36].

Les critiques formulées contre la « balkanisation » du SPE ont amené les pouvoirs publics à instaurer des mécanismes de concertation. Mais, les rigidités institutionnelles et culturelles entre les différents partenaires de cette formule (notamment l'ANPE et les missions locales) ont beaucoup nui à leur collaboration et certainement à la qualité du service rendu. De 1984 à 2004 ont ainsi coexisté un « service public de placement », légalement organisé par le Code du travail, et un « service public de l'emploi », n'ayant d'autre fondement que la circulaire de 1984, et « sans doute plus de réalité pour l'Administration que pour le public »[37].

La loi du 18 janvier 2005 a poursuivi « plus loin et plus radicalement la logique d'ouverture du marché du travail à tous les intervenants du marché du travail, en abandonnant la notion de « service public du placement » au profit de celle, plus large et plus vague, de « service public de l'emploi »[38]. La consécration légale de ce concept ne s'inscrit pas dans une dynamique de rapprochement « mais au contraire d'éclatement puisque de nouveaux intervenants (agences privés d'emploi, entreprises de travail temporaire) rejoignent le cercle des acteurs du service public de l'emploi »[39]. De fait, la loi de 2005 dessine un « SPE » en trois cercles correspondant à trois grandes catégories d'intervenants. Le premier cercle intègre ceux qui « assurent » le service public de l'emploi (Services de l'Etat, ANPE puis « Pôle emploi », assurance chômage et AFPA)[40] ; la loi a prévu que ce cercle devrait être organisé par une convention tripartite passée entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC, l'AFPA étant pour sa part appelée à en signer une annexe. En pratique, une convention tripartite a été effectivement signée au niveau national[41], avec difficultés et sous certaines conditions, notamment de réaffirmation de l'autonomie de partenaires sociaux. Le deuxième cercle est celui des collectivités territoriales et de leurs groupements qui « concourent » au service public de

[36] Ph. Auvergnon, P. Martin, The reform of the Public Employment Service in France: Modernisation and New Governance Issues, Bulletin of Comparative Labour Relations, Kluwer, 2009, n° 71, p. 147.

[37] Y. Rousseau, Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi, Dr. soc. 2005, p. 460.

[38] C. Willmann, Placement et recrutement, LexisNexis 2009, Travail Traité Fasc. 17-10, p. 8 ; voir en particulier : Y. Rousseau, *op. cit.*, p. 456 et s. On peut s'interroger, en se souvenant de Léon Duguit théoricien de la notion de « service public », sur le fait de savoir si l'on fait bien référence à ce dernier lorsqu'on invoque un « service public de l'emploi » ? Terminologie dépassée par temps de vent libéral mais politiquement utile ? Notion correspondant au mieux à l'idée européenne de services d'intérêt général ?

[39] C. Willmann, op. cit., p. 18.

[40] Article L. 5311-2 du Code du travail

[41] Convention Etat-ANPE-Unedic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du service public, L.S. 6 juin 2006, n° 8699, D4, 426. Si la loi du 18 janvier 2005 a donné une base à l'établissement de conventions de partenariat entre les acteurs du SPE au niveau national, régional ou local, de nombreuses conventions avaient déjà été conclues et témoignaient de la volonté de travailler ensemble ou tout au moins de l'affichage formel d'une telle volonté (Cf. not. Convention ANPE/Unédic du 23 juillet 1983 dite convention Gide, etc).

l'emploi[42], alors que le troisième réunit ceux qui « y participent », c'est-à-dire « les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi », les organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les organismes liés à l'Etat par une convention relative à « l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières » (entreprises et associations d'insertion), les entreprises de travail de temporaire[43]. La loi de 2005 ne dit rien des conditions de « concours » ou de « participation » au « service public de l'emploi ». On a pu observer que « concours et participation à un service public sont des notions qui paraissent ne correspondre à aucune définition juridiquement consacrée les distinguant l'une de l'autre ou différente de celle d'association »[44]. Pragmatiquement, on peut estimer que « ces intervenants, notamment les opérateurs privés, n'ont pas une mission de service public, mais toute ou partie de leurs activités rentre dans le champ défini comme celui du SPE : c'est pourquoi ils participent à celui-ci (en étant soumis à ses règles de non-discrimination et de gratuité pour les demandeurs d'emploi) »[45].

Cette configuration légale du « service public de l'emploi », effectuée en 2005, n'a pas été remise en cause par la loi du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi ; celle-ci a réuni dans un même ensemble les institutions du premier cercle du SPE principalement en charge du placement (ANPE) et de l'indemnisation du chômage (Réseau Assedic). Cette « fusion » que le législateur de 2005 n'avait pas osée, correspondait à un engagement du candidat élu à la présidence de la République en 2007.

B – ORGANISATION : LES DIFFICULTES DU TERRAIN

Les réformes concernant l'intermédiation sur le marché du travail ont induit sur le terrain des difficultés certaines. Il en est allé ainsi du choix fait en 2008 d'une fusion brutale en un même « Pôle Emploi » de l'ANPE, établissement en charge du placement et du réseau des Assedic, associations privées gérées par les partenaires sociaux assurant l'indemnisation. Le fait que cette fusion soit intervenue par temps d'aggravation de la situation de l'emploi (crise de 2008) n'a pas arrangé les choses (1). De façon beaucoup moins conjoncturelle, les difficultés du terrain tiennent aux incertitudes relatives au pilotage territorial de la question de l'emploi (2).

1 – Le choix et les incidences d'une fusion institutionnelle par temps de crise

La loi du 13 février 2008 a choisi comme statut juridique du nouvel opérateur, ultérieurement dénommé « Pôle emploi »[46], celui d'une institution nationale publique dotée de la

[42] Article L. 5311-3 du Code du travail. Bien que l'emploi soit et reste une responsabilité de l'État, les collectivités territoriales sont depuis longtemps invitées à concourir à son développement et à la lutte contre le chômage. Selon la loi du 18 janvier 2005, ces collectivités et leurs groupements « concourent » au service public de l'emploi. Les formes selon lesquelles les départements (insertion) et les communes (placement) doivent conclure une convention avec l'Etat et, si nécessaire, avec l'ANPE, étaient déjà prévues par l'ordonnance de 1986[42], et elles restent en vigueur. Aucune ne l'est pour les régions.

[43] Article L. 5311-4 du Code du travail

[44] Y. Rousseau, *op. cit.*, p. 461.

[45] C. Willmann, *op. cit.*, p. 15.

[46] La création du nouveau logo de l'institution aurait coûté 135 000 euros dans le cadre d'un appel d'offres attribué à la société Nomen. Quant au « coût » de la fusion il pourrait s'élever sur 5 ans à 500 millions d'euros (*Cf.* J.P. Alduy, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, Rapport du Sénat, 2011, n° 713, p. 47).

personnalité morale et de l'autonomie financière[47]. Comme on l'a déjà indiqué les missions antérieurement dévolues à l'ANPE et aux ASSEDIC ont eu vocation à être assurées par la nouvelle institution, l'UNEDIC ne conservant que la charge de la gestion du régime d'assurance chômage.

En plus d'éventuelles actions confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'institution gestionnaire du régime d'assurance chômage (UNEDIC)[48], la loi fixe à « Pôle Emploi » cinq missions : prospecter le marché du travail, accueillir et accompagner les demandeurs d'emploi, tenir la liste des demandeurs d'emploi, verser les allocations de chômage (UNEDIC) et de solidarité (Etat), recueillir et diffuser les données relatives au marché du travail[49]. La première de ses missions vise expressément l'intermédiation puisqu'il s'agit de « prospecter la marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle »[50].

L'institution est, selon la loi, « administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général »[51]. Si la composition de son conseil d'administration paraît incarnée une gouvernance tripartite[52], en réalité « l'élément fort » est le directeur général, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas nommé par le conseil d'administration mais, après simple avis de ce dernier, par décret. Il « exerce la direction de l'institution dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration ; il prépare les délibérations de ce conseil et en assure l'exécution »[53]. Certes, le conseil d'administration « peut adopter, à la majorité des deux tiers de ses membres, une délibération demandant sa révocation »[54], mais les deux-tiers ne pourront être réunis sans la volonté de l'Etat…[55] Pour sa part, le conseil d'administration « règle par ses délibérations les affaires relatives à l'objet de l'institution. Les décisions relatives au budget et aux emprunts ainsi qu'aux encours maximaux des crédits de trésorerie sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents »[56].

Le budget de « Pôle Emploi » comporte quatre sections « non fongibles qui doivent chacune être présentées à l'équilibre »[57] : les deux premières concernent la mission d'indemnisation du non-emploi : « Assurance chômage » (allocations et cotisations sociales afférentes à ces allocations, « Solidarité » (allocations et aides versées pour le compte de l'Etat) ; les deux autres sections intéresse directement l'activité d'intermédiation au travers des moyens « d'Intervention » (dépenses concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi) et aux « Fonctionnement et investissement » (charges de personnel et de fonctionnement,...). Il est

[47] Article L. 5312-1 du Code du travail.
[48] Article L. 5312-1, 6° du Code du travail.
[49] Article L. 5312-1, 1° à 5°.
[50] Article L. 5312-1, 1°.
[51] Article L. 5312-2
[52] Article L. 5312-4 du Code du travail. Le conseil d'administration est composé de 18 membres représentants de l'Etat (5), des employeurs (5), des syndicats (5), des collectivités territoriales (1) auxquels s'ajoutent des membres désignés par le ministre en charge de l'emploi (2).
[53] Article L. 5312-4 du Code du travail.
[54] Article L. 5312-6.
[55] Sur les 18 membres du Conseil d'administration 5 représentent l'Etat et 2 sont désignés par le ministre en charge de l'emploi…
[56] Article L. 5312-5 du Code du travail.
[57] Article L. 5312-7.

prévu que « le financement de ces deux dernières sections est assuré par une contribution de l'Etat et une contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (…) ainsi que, le cas échéant, les subventions des collectivités territoriales et autres organismes publics et les produits reçus au titre des prestations pour services rendus, toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur, les produits financiers et les produits exceptionnels »[58]. La loi indique de façon plus ou moins rassurante que « la contribution de l'Etat et la contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage sont fixées à un niveau compatible avec la poursuite des activités de l'institution, compte tenu de l'évolution du marché du travail »[59].

In fine, on relèvera qu'une « convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (…) et l'institution publique mentionnée (…), définit les objectifs assignés à « Pôle Emploi » au regard de « la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et l'Etat ». La convention doit notamment préciser : les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de « Pôle emploi «, les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, en particulier le nombre de demandeurs d'emplois suivis en moyenne par conseiller, l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution, les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement, les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance[60].

Un rapport d'information du Sénat relatif à « Pôle emploi « a récemment conclu au « bien fondé, dans son principe, de la fusion de l'ANPE et des Assedic » ; il souligne à ce titre la simplification pour les usagers des démarches[61], la suppression de redondances administratives, le développement en interne de nouvelles prestations[62] et un traitement plus égalitaire singulièrement entre demandeurs d'emploi bénéficiant ou non d'une indemnisation du chômage[63]. Mais, le rapport insiste sur le fait que la fusion s'est déroulée dans un court laps de temps, qu'elle n'a pas été facilitée par un contexte de forte hausse du chômage[64] et surtout que des erreurs ont été commises. Si cette « fusion » devait quasi mécaniquement se traduire par plus d'efficacité de l'intermédiation, plus de trois ans après le constat est celui d'une qualité d'accompagnement des demandeurs d'emploi dégradée[65].

La convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et « Pôle emploi «, le 2 avril 2009 fixait pour objectif pour 2011 un ratio de 60 demandeurs d'emploi suivis par conseiller, en donnant la priorité au suivi des publics les plus éloignés de l'emploi. Il serait au minimum en

---

[58] *Idem.*
[59] *Idem.*
[60] Article L. 5312-3 du Code du travail.
[61] Les demandeurs d'emploi n'ont plus besoin de se rendre dans des lieux différents selon que leur demande porte sur leur indemnisation ou sur leur recherche d'emploi. Ils disposent d'un unique numéro d'accès aux services téléphoniques, le 3949, les employeurs pouvant de leur côté appelés le 3995. Il existe un site unique (pole-emploi.fr).
[62] Ex. Le transfert des psychologues du travail de l'AFPA a permis à Pôle emploi de développer une nouvelle prestation d'orientation professionnelle spécialisée (Pops).
[63] Avant la fusion, l'ANPE et les Assedic disposaient chacune de leurs propres dispositifs d'aide à l'embauche et au retour à l'emploi. Les Assedic réservaient leurs aides aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés, soit environ un chômeur sur deux.
[64] *Cf.* crise financière de 2008 et aggravation de la crise de l'emploi.
[65] J.-P. Alduy, Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, Rapport du Sénat 2010-2011, n° 713, tome 1, 5 juillet 2011.

moyenne de 100 à 110[66]. Si la même convention tripartite est allé jusqu'à afficher dans son annexe trente-trois « indicateurs de performance », pour le moins le contexte de crise et les problèmes suscités par une fusion effectuée brutalement par temps d'aggravation de la situation de l'emploi, ont conduit, loin de toute « gouvernance par la performance », à veiller avant tout à la question très sensible de l'indemnisation du chômage avant toute amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Les problèmes suscités par l'intégration dans la même institution et des « équipes mixtes » de 30 000 collaborateurs de l'ANPE et de 15 000 salariés des Assedic, paraissent aujourd'hui en partie résolus[67]. On ne peut toutefois passer sous silence le coût humain et financier de l'opération[68]. L'idée ayant présidé à la fusion de l'instauration d'un « métier unique » n'a pas fini d'avoir des effets négatifs. L'ensemble des agents devait, à l'issue d'une période de formation, « être capables d'exercer indifféremment les métiers de l'indemnisation et du placement. Cette polyvalence aurait apportée à « Pôle emploi « une formidable souplesse dans la gestion de son personnel et aurait permis de mettre en face de chaque demandeur d'emploi un conseiller capable de répondre à toutes les interrogations »[69]. C'est ainsi qu'outre un coût financier historiquement très sous-estimé[70], la fusion a eu et continue d'avoir un important « coût humain » lié au mal-être et au stress qu'elle a entrainé pour le personnel. On y a constaté une importante, et parfois dramatique (suicides), montée des risques psychosociaux[71]. *In fine*, on soulignera que les conditions dans lesquelles s'est opérée la fusion n'ont pas vraiment permis à « Pôle emploi «, malgré ses structures régionales[72], pour le moment d'améliorer son ancrage territorial[73].

2 – Les incertitudes du pilotage territorial de la question de l'emploi

Par temps de discours récurrents sur la globalisation, sur la flexibilité - sécurisée ou non ! -, la mobilité professionnelle et géographique,… il peut paraître paradoxal en matière d'intermédiation, d'entendre surtout parler de proximité, de réalités locales, d'acteurs et de réseaux locaux. En réalité, la « territorialisation » de l'intermédiation est justifiée par le constat d'une faible propension à la mobilité géographique qui, en toute hypothèse, ne serait

---

[66] J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 9.

[67] Un système informatique commun, dénommé Neptune, a enfin été déployé dans le courant du premier semestre de 2011.

[68] Outre l'existence de deux directions générales et de deux « réseaux », avant la fusion le personnel des Assedic était composé de salariés de droit privé alors que le personnel de l'ANPE était composé d'agents de droit public soumis à un statut réglementaire fixé par un décret n° 1370 du 31 décembre 2003. Les deux catégories d'agents ont été transférées de plein droit à Pôle emploi. A compter de l'entrée en vigueur le 1er janvier 2010 de la « convention collective nationale des agents de droit privé de Pôle emploi », les agents issus de l'ANPE se sont vus reconnaître un délai de 2 ans pour garder leur statut ou opter pour la convention collective (en juillet 2011 60% avaient opté pour cette dernière et… bénéficié d'une hausse de salaire de l'ordre de 20%)

[69] J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 44.

[70] J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 46.

[71] J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 48 à 54.

[72] L'article L. 5312-10 du Code du travail précise : « Au sein de chaque direction régionale, une instance paritaire, composée de représentants des employeurs et des salariés désignés par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, veille à l'application de l'accord d'assurance chômage prévu à l'article L. 5422-20 et est consultée sur la programmation des interventions au niveau territorial ».

[73] Si la fusion dans un temps court et par temps de crise aggravée de l'emploi a certainement induit une « excessive centralisation », on doit souligner que la déclinaison dans chaque région de la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi doit permettre une « imprégnation régionale » voire à termes plus d'autonomie y compris financière des directions régionales et des agences de Pôle emploi (*Cf.* R-M. van Lerberghe, Rapport sur la territorialisation de Pôle emploi, 2010)

une réponse que pour des chercheurs d'emploi singulièrement qualifiés. L'efficacité résiderait donc dans une attaque de proximité des questions d'emploi. Celle-ci a l'avantage de s'appuyer non seulement sur la connaissance des réalités socio-économiques mais aussi sur l'exercice de responsabilités locales ; plus les politiques et mesures de l'emploi seraient mises en œuvre en prenant en compte les particularités des situations locales de l'emploi, plus elles s'avéreraient efficaces.

En France, pays pourtant connu pour son « jacobinisme », le problème vient aujourd'hui plutôt de l'existence d'une pluralité de niveaux territoriaux de compétences et de décisions ; on fait ici référence aux diverses catégories de collectivités territoriales[74] mais aussi à divers échelons d'initiative et de coopération, tels que les « bassins d'emploi », les « pays »,… A cela s'ajoute, comme on l'a indiqué, un « Service public de l'emploi » auquel dorénavant « concourent » les « collectivités locales et leurs groupements » et auquel « participent » tous les organismes publics et privés intervenant en matière d'insertion professionnelle. Cette officialisation renforce « le poids de ces différents organismes »[75]. On a très tôt fait l'hypothèse que « la multiplication des membres du service public au niveau départemental et surtout local risque de rendre encore plus difficile la coordination de leurs actions »[76]. Effectivement la confrontation du « service public de l'emploi » aux spécificités de l'organisation territoriale et de la répartition des compétences, pose aujourd'hui un vrai problème d'animation et de coordination de l'intermédiation du SPE au plan local (a). Par ailleurs, qu'on s'en félicite ou non, les collectivités territoriales sont aujourd'hui des partenaires incontournables en matière d'intermédiation (b), comme d'ailleurs les acteurs locaux de « l'insertion par l'activité économique » (c).

a) la coordination de l'intermédiation du SPE au plan local

Deux interrogations doivent ici être mentionnées : l'une concerne la raison d'être des « Maisons de l'Emploi », l'autre le pilotage du Service publics de l'emploi local (SPEL). C'est ici que la déficience (actuelle) de « territorialisation » de « Pôle emploi « se fait sans doute le plus sentir.

Les « Maisons de l'emploi » ont été promues par la loi de 18 janvier 2005[77]. Il s'agissait d'instaurer au niveau local des sortes de « guichet unique » pour l'ensemble des services pouvant être attendus d'un chômeur. Sur la foi d'une expérience réussie dans une ville dont le ministre de l'emploi de l'époque avait été maire[78], on entendait surtout répondre à l'éclatement institutionnel et géographique des prestations de l'ANPE et des Assedic, dès lors que l'on n'avait pas politiquement osé « fusionner » les deux réseaux. Ceci ayant été fait trois ans plus tard, les missions des « Maisons de l'emploi » ont été revues afin de ne pas faire doublon avec le nouveau « Pôle emploi ». Aujourd'hui, ces « Maisons » sont sensées concourir « à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs

[74] En 2011 France compte aujourd'hui 27 régions dont 5 d'Outre-Mer, 101 départements dont 5 d'Outre-Mer et 36 682 communes. Le niveau régional et départemental correspond à la fois à une collectivité territoriale spécifique et à une circonscription administrative de déconcentration des services de l'Etat. Quant aux communes, on observera que leur nombre est nettement plus élevé que dans la plupart des pays européens dans lesquels une division territoriale similaire existe. Diverses formes de coopération intercommunale existent, ainsi des syndicats de commune, des communautés de communes, …

[75] M. Véricel, La réorganisation du service public de l'emploi, La Semaine Juridique Ed. G., 2005, 1115.

[76] *Idem.*

[77] *Cf.* not. L'article 49 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation de la cohésion sociale.

[78] La ville : Valencienne ; le ministre : Jean-Louis Borloo.

publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique », exercer une « mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques », contribuer « à la coordination des actions du service public de l'emploi » et participer en complémentarité avec « Pôle emploi «, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi, ainsi qu'au « maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise »[79]. En réalité, les élus locaux ayant souhaité avoir « leur » Maison de l'emploi, ne peuvent pas politiquement assumer leur suppression ; ces structures ne semblent aujourd'hui, le plus souvent, qu'apporter un peu de complexité et d'illisibilité. Leur mort douce ou leur placement en situation de coma profond paraît s'avancer au travers de la réduction de leurs financements, singulièrement via l'Etat, malgré la résistance des politiciens locaux.

Ce ne sont pas les Maisons de l'emploi qui coordonnent et encore moins pilotent le Service public de l'emploi local (SPEL). Qui s'en charge alors ? Y a-t-il un pilote dans le SPEL ? Il semble que l'Etat ait ici quelques velléités de retour « par en bas » dans le jeu[80]. Une circulaire de 2011 invite les services de l'Etat à organiser chaque mois une réunion du SPEL à laquelle doivent obligatoirement participer un responsable de la Direccte[81], un responsable de « Pôle emploi « et les responsables des missions locales du bassin de l'emploi concerné. De plus, « il appartient à chaque sous-préfet d'élargir le SPEL à tous les partenaires utiles en associant, à titre facultatif : les maisons de l'emploi, Cap emploi (pour l'accompagnement des travailleurs handicapés), des élus locaux, des entreprises, y compris du secteur de l'intérim, le réseau consulaire, les partenaires sociaux locaux (…), le réseau des experts-comptables… »[82]. Comme on a pu l'indiquer « cette implication de l'Etat dans le fonctionnement du SPEL est légitime et utile », toutefois « les préfets et les sous-préfets, compte tenu des moyens dont ils disposent et de leurs changements fréquents d'affectation, (…), peuvent difficilement envisager de coordonner au quotidien le fonctionnement du SPEL ». On peut effectivement craindre « que la coordination qu'ils opèrent soit plus formelle que réellement opérationnelle »[83]. « Pôle emploi « étant en pratique de plus en plus souvent assimilé au SPE, on ne voit pas comment cet opérateur central dotés de moyens bien supérieurs aux autres composantes, y compris aux services spécialisés de l'Etat, n'assurerait pas cette tâche de coordination[84].

b) Le partenariat incontournable des collectivités territoriales

[79] Article L. 5313-1 du Code du travail.

[80] Derrière ces « velléités » n'y a-t-il pas simplement qu'une manifestation de défense de la corporation des préfets et surtout des « sous-préfets » qu'il faudrait occuper pour perpétuer ?

[81] Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (http://direccte.gouv.fr).

[82] Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental.

[83] J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 170.

[84] Le rapport sur la territorialisation de Pôle emploi (R.-M. Van Lerberghe, *op. cit.*) indique que Pôle emploi peut être soit l'acteur pivot du partenariat local ou, pour les projets plus éloignés de son cœur de métier, simple « contributeur ».

Sans revenir sur l'impasse des « Maisons de l'emploi », l'action inter-médiatrice de certains maires peut parfois prêter à discussion[85]. Mais, de fait, le maire d'une commune est « en première ligne » face à ses administrés sur les questions d'emploi et « il ne saurait donner le sentiment de rester passif face à la montée du chômage dans sa commune ou à l'impact social d'une fermeture d'entreprise »[86]. La loi est venu officialiser leur possible rôle dans l'intermédiation en prévoyant notamment que « dans les communes où il n'existe pas d'agence de « Pôle emploi «, ni de bureau d'un organisme ayant conclu une convention avec « Pôle emploi «, les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes[87]. De même, les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'Etat et « Pôle emploi «[88]. Plus généralement « les communes et leurs groupements ont de responsabilités en matière de développement économique et sont informées de tous les projets d'implantation d'entreprises sur leur territoire, grâce à leurs compétences en matière d'urbanisme. Elles détiennent, de ce fait, des informations essentielles pour favoriser d'éventuels placements. Elles peuvent donc contribuer utilement à l'analyse des besoins et à l'élaboration des diagnostics locaux »[89].

Un partenariat du premier cercle du SPE, et singulièrement de « Pôle emploi «, paraît également pertinent avec l'échelon départemental. Le Conseil général du département est compétent en matière d'attribution et de suivi des titulaires du Revenu de Solidarité Active (RSA)[90], dispositif substitué au Revenu minimum d'Insertion (RMI). Des expérimentations ont existé mais ne semblent pas aujourd'hui malheureusement poursuivies en matière d'accompagnement renforcé, à la fois social et professionnel, des bénéficiaires de ce dispositif qui s'avèrent assez souvent très « éloignés » du marché de l'emploi[91].

Enfin on soulignera l'intérêt d'une coordination avec les « Conseils de région » dans le domaine précisément de la formation qui est aujourd'hui de compétence régionale. A l'heure actuelle « entre 80% et 85% de la formation des demandeurs d'emploi est financée par les régions et 15% par Pôle emploi ». On ne peut que souhaiter une complémentarité des politiques de formation. C'est en partie le cas, l'opérateur public finançant plutôt des formations d'adaptation au poste de travail, les Conseils régionaux des formations qualifiantes. Dans certaines régions existent des « plateformes partenariales sur la formation » permettant une coordination au quotidien entre les services de « Pôle emploi « et ceux du Conseil régional (Région du Nord), parfois les deux institutions ont passé sur la question de la formation une convention (Région Aquitaine) ou pragmatiquement constitué ensemble un groupement d'achat de formations (Régions de Bourgogne et de Rhône-Alpes). Il n'en demeure pas moins que les relations semblent encore aujourd'hui relever plus de l'initiative ponctuelle que de la coordination systématique[92]. Est-ce parce que les Régions, compétentes en matière de formation, revendiquent de plus en plus clairement l'animation du « réseau des acteurs de la formation (…) et de l'accompagnement vers l'emploi » ainsi que « la

[85] Ainsi lorsqu'ils se prêtent par trop aux exigences d'entreprises négociant leur implantation locale, ou encore veillent à l'emploi de proches dans les services de leur commune, etc.
[86] J. Marimbert, Rapport sur le rapprochement des services de l'emploi, Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, 2004, p. 144.
[87] Article L. 5322-1 du Code du travail.
[88] Article L. 5322-2 du Code du travail.
[89] J. Alduy, *op. cit.*, p. 172.
[90] Plus d'informations : www.rsa.gouv.fr.
[91] J. Alduy, *op. cit.*, p. 172.
[92] J. Alduy, *op. cit.*, p. 175.

responsabilité et le pilotage des services publics d'accueil et d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi comme des employeurs envisageant des recrutements » ?[93]

c) L'intérêt de la collaboration avec les acteurs locaux de l'insertion

Le niveau local est certainement celui où l'on peut travailler à rapprocher du marché de l'emploi les publics les plus fragiles. A ce titre, « Pôle emploi « a tout intérêt à développer des collaborations avec les acteurs de l'insertion. Ceci peut passer notamment par une implication dans le fonctionnement des « Plans locaux pour l'insertion et l'emploi » (Plie)[94] créés à l'initiative d'une commune ou d'un groupement de communes ; ces derniers mobilisent l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté[95].

De même, une action de coordination particulière est menée, parfois et de façon très inégale[96], par « Pôle emploi « avec les acteurs de « l'insertion par l'activité économique ». Cette dernière a pour objet « de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement »[97]. Les acteurs de ce segment de l'intermédiation ont donc vocation à accompagner vers l'emploi des personnes qui en sont très éloignées, en étant – normalement de façon transitoire - leur employeur[98]. Pour cela, ils peuvent conclure des conventions avec l'Etat, lorsqu'ils prennent la forme d'entreprise d'insertion, d'entreprise de travail temporaire d'insertion, d'ateliers et chantiers d'insertions ou d'associations intermédiaires[99]. Dans le cadre particulier de ces dernières, il est permis de mettre à titre onéreux la personne embauchée à disposition de personnes physiques ou morales[100], y compris d'établissements publics à la condition d'avoir conclu une convention de coopération avec « Pôle emploi «[101]. En ce qui concerne le public bénéficiaire de cette intermédiation particulière, on a à très juste titre souligné combien « la référence à des personnes nécessairement sans emploi est toutefois gênante »[102]. En pratique, en effet, « les associations intermédiaires voient arriver dans leurs centres des « nouveaux pauvres » : salariés modestes, commerçants en faillite, familles monoparentale ou non à salaire unique, personnes isolées en zone rurale à qui il faut trouver une solution ». Une circulaire administrative semble toutefois reconnaître une certaine

---

[93] Cf. ARF, Des Régions plus fortes pour une France plus efficace, Dossier de l'Association des Régions de France, 2011 (http://www.arf.asso.fr/2011/04/des-regions-plus-fortes-pour-une-france-plus-efficace-2.html).

[94] On dénombrerait aujourd'hui 188 « Plie ». Ce dispositif ancien a été confirmé par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Les PLIE ont des statuts juridiques variés : association, groupement d'intérêt public, établissement intercommunal,…

[95] Entre 2000 et 2006 les PLIE auraient accompagné 303 968 personnes avec un « taus de sortie positive moyen de 45% sur un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) ou une formation qualifiante (Cf. Rapport du Sénat 2011, p. 177)

[96] On peut espérer une amélioration de cette collaboration après la signature en 2011 d'un « accord-cadre » entre l'Etat, Pôle emploi et les réseaux de l'insertion par l'activité économique (*Cf.* J. Alduy, *op. cit.*, p. 177).

[97] Article L. 5132-1 du Code du travail.

[98] Cf. not. S. Molla, Structures d'insertion par l'activité économique : CDD d'insertion et autres dispositions, JCP S 2009, p. 1076.

[99] *Cf.* article L. 5132-4 du Code du travail. La convention prévoit notamment le montant de l'aide de l'Etat au regard du nombre, du type d'accompagnement et de suivi des personnes embauchés à titre temporaire le plus souvent dans le cadre d'un CDD d'insertion, c'est-à-dire d'un contrat lui-même « aidé » (exonération de cotisations sociales).

[100] Article L. 5132-7 du Code du travail.

[101] Article L. 5132-9 du Code du travail.

[102] C. Willmann, Association intermédiaire, Travail Traité, Fasc. 3-42, p. 3.

souplesse d'appréciation de son « public » à l'association intermédiaire en visant notamment les « personnes démunies de toute ressource, en rupture familiale, en état de détresse psychologique »[103].

Même si l'intervention des acteurs de l'insertion par l'activité économique peut avoir des effets limités[104], leur intermédiation entre personnes en grandes difficultés et marché de l'emploi est indéniablement importante en termes de dignité des personnes mais aussi de cohésion sociale. Ces « structures privées » sont bien évidemment à distinguer d'opérateurs privés tels que les « groupements d'employeurs »[105] ; ces derniers peuvent eux-mêmes contribuer par l'embauche et la mise à disposition de personnels, dans le cas précis le plus souvent qualifiés, à des solutions locales d'emploi. Elles sont surtout à ne pas confondre avec des opérateurs dont l'activité d'intermédiation vise à dégager des profits financiers. Encore ne faut-il pas ici, comme on va le voir, surévaluer l'impact de la libéralisation, la pénétration de la logique de marché ou encore croire à l'existence d'une concurrence généralisée.

II – IMPACT RELATIF DE LA LOGIQUE DE MARCHE

Les évolutions du droit paraissent témoigner d'un effondrement du compromis établi en 1945 entre placement relevant du seul opérateur public et activités privées de recrutement marginalement tolérées. Dorénavant, l'intermédiation sur le marché du travail semble renvoyer plus à une multiplicité de marchés qu'à une activité de service public. Pourtant, par-delà les discours, l'existence d'une mise en concurrence des acteurs publics et privés de l'intermédiation ne doit pas être exagérée. Le marché du placement reste maîtrisé par l'opérateur public (A), si celui du recrutement est désormais reconnu, la concurrence entre intermédiaires y reste limitée (B).

A – PLACEMENT : LE MARCHE MAITRISE

Même si le monopole public de placement a été supprimé, « Pôle emploi », successeur de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), demeure l'acteur dominant de l'intermédiation sur le marché du travail. La crise du milieu des années 1970 a historiquement chargé l'institution publique de la question du placement de l'immense cohorte des demandeurs d'emploi. « Pôle emploi « tente d'assurer cette mission seul ou en co-traitance, en étant très critiqué mais pratiquement peu contesté (1). Par ailleurs, si depuis près de trente ans des opérateurs privés réalisent des parts d'activité pour le compte de l'opérateur public, on relève un développement incontestable de cette sous-traitance (2).

---

[103] Circulaire DGEFP, n° 2005/12 du 21 mars 2005.

[104] *Cf.* not. M. Cervera et H. Defalvard, Accompagnement dans et vers l'emploi : pertes et profits dans les structures d'insertion par l'activité économique, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 51.

[105] Ces groupements peuvent mettre à la disposition de leurs membres des salariés dans le cadre d'opérations à but non lucratif (Cf. article L. 1253-1 et s. du Code du travail). Voir notamment : Ph. Auvergnon, El agrupamiento de empeadores : relacion triangular de trabajo y formula juridica de empleo adaptada al sector de la agricultura, in « Monografico sobre las Relaciones Triangulares de Trabajo », Temas laborales, 56/2000, p. 163 ; J. Dalichoux et P. Fadeuilhe, Les groupements d'employeurs, Ed. Liaisons, 2008, 251 p. Une loi du 28 juillet 2011, n°893, pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels est venue assouplir le cadre juridique des groupements d'employeurs.

1 – Un opérateur public critiqué mais incontesté

Etre un généraliste de l'intermédiation sur le marché du travail dans un contexte de chômage de masse est une activité pour le moins difficile. Accompagne-t-on d'ailleurs vers l'emploi ou dans le chômage, dès lors qu'on ne croit pas que ce soit ni le droit ni une institution qui crée l'emploi ?[106]. En revanche, on peut juger une organisation au regard de la réalité de la prestation qu'elle annonce. Malgré les réformes et les objectifs affichés, la qualité et notamment la personnalisation des services de « Pôle emploi « n'est pas garantie (a). Néanmoins, l'institution publique tente de prendre en compte la spécificité du placement de catégories particulières de demandeurs d'emploi dans le cadre de relations dite de co-traitance avec certains réseaux (b). En tous cas les opérateurs privés ne se bousculent pas pour concurrencer « Pôle emploi « dès lors que le placement doit rester gratuit pour le demandeur d'emploi.

a) La personnalisation des services non garantie

Certains attendaient de la fusion de l'ANPE et des Assedic un « saut qualitatif » des services aux demandeurs et, sans doute, surtout une meilleure efficacité de son intermédiation permettant une amélioration des chiffres du chômage. Par delà les discours, on doit constater que « Pôle emploi n'a pas réussi à maintenir la qualité de service »[107]. Manifestement on a privilégié à l'accompagnement des demandeurs d'emploi l'autre fonction de la nouvelle institution, à savoir l'indemnisation. On peut comprendre « politiquement » un tel choix[108]. Mais une fois passée la fusion, l'amélioration du traitement personnalisée s'impose dès lors qu'on s'inscrit - doit-on le rappeler ? – dans un discours généralisé d'activation des dépenses passives du chômage, de supposée « activation des chômeurs »[109]. Ne serait-ce que pour ne pas trop laisser à voir le ridicule d'un discours de culpabilisation des chômeurs lorsqu'on n'a pas d'emploi à leur proposer, « Pôle emploi « doit, de toute urgence, « s'activer » à mieux les accompagner.

Quand on considère le parcours d'un demandeur d'emploi arrivant à « Pôle emploi «, on relève que le souci de lui offrir un service personnalisé est présent, en théorie, à chaque étape[110]. En effet, dès son inscription il est sensé élaboré avec « son » conseiller « son » « projet personnalisé d'accès à l'emploi ». Ce dernier, institué par une loi de 2008 relative « aux droit et devoirs des demandeurs »[111], précise les actions que « Pôle emploi « s'engage à mettre en œuvre, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité. Il indique aussi, en tenant compte de la formation de la personne, de ses qualification, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiées et le niveau de salaire attendu. Il détermine, en

---

[106] De façon générale les politiques de l'emploi ne joue pas sur la longueur de la file mais (au mieux) sur la priorité dans la file…

[107] J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 74.

[108] Un travailleur ayant acquis des droits à indemnisation et devant vivre sans emploi peut d'évidence moins comprendre l'absence de perception d'indemnités-chômage qu'une attente de proposition d'emploi.

[109] *Cf.* not. M. Béraud, A. Eydoux, Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation, Travail et Emploi, 2009, n° 119, p. 9.

[110] Il reste bien évidemment à s'interroger sur un changement de nature de cette attention personnalisée (*Cf.* not. L. Lavitry, De l'aide au contrôle. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 63.

[111] Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droit et devoirs des demandeurs d'emploi.

d'autres termes, les critères sur la base duquel « Pôle emploi « lui proposera des « offres raisonnables d'emploi »[112]. En cas de maintien en situation de chômage au bout de trois mois de recherche d'emploi, la personne bénéficie à partir du quatrième mois d'un entretien de suivi mensuel personnalisé » avec « son » conseiller référent[113].

En réalité « Pôle emploi » doit gérer de tels flux que « la personnalisation attendue n'est pas toujours au rendez-vous »[114]. L'institution connaît « une tendance à la « taylorisation » des tâches, qui peut être utile pour réaliser des gains de productivité, mais qui peut aussi, si elle est appliquée avec trop de rigueur, entrer en contradiction avec l'objectif de personnalisation »[115]. En pratique, selon le bilan d'activité de « Pôle emploi « pour 2010, le taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé serait de 35,7%[116]. Ces entretiens de quelques minutes sont parfois remplacés par des séances de groupe d'une vingtaine personnes ou, dans 20 à 25% des cas, sont réalisés par voie d'entretiens téléphoniques ou de courriers électroniques ![117] De même si l'objectif a été fixé à 60 demandeurs d'emploi suivis par un conseiller, le ratio moyen s'établissait en 2010 à 105,8, cette moyenne ne rendant pas compte de la tension professionnelle subie par beaucoup de conseillers ; certains sont en charge, dans certains bassins d'emploi « sinistrés », de 130 voire 200 demandeurs d'emploi ; par ailleurs les chiffres avancés ne prennent en compte que le « portefeuille actif » du conseiller, en sont exclus par exemple les chômeurs suivants une formation qui ne s'en adresse pas moins à « leurs » conseillers[118].

Dans ces conditions, on ne doit pas s'étonner que les résultats en matière de retour à l'emploi soient décevants si on les compare notamment à ceux d'autre pays européens. En France, le taux de « sorties mensuelles vers l'emploi » équivaudrait à 4,8% du « stock » de demandeurs d'emploi, contre 8,2% au Royaume-Uni et 9,1% en Allemagne[119].

b) La co-traitance de publics particuliers

Bien avant l'existence de « Pôle emploi «, l'opérateur public principal a entretenu des relations avec des réseaux d'acteurs contribuant à l'insertion professionnelle de catégories particulières de travailleurs, dans le cadre d'une relation dite de co-traitance. Cette terminologie est sensée indiquer que « Pôle emploi « délègue à un réseau spécialisé le soin de suivre une catégorie donnée de demandeurs d'emploi. Ce fut le cas de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) depuis les premières années de l'ANPE et avec « Pôle emploi « jusqu'en 2010 dans le cadre principalement d'un accord « de gré à gré », conclu en dehors des règles de la commande publique et déléguant à l'APEC le placement de « cadres »

---

[112] Sur la notion d'offre raisonnable d'emploi et les conséquences de son refus (*Cf.* not. Rapport du Sénat p. 75)

[113] L'objectif est alors de faire le point sur les démarches de recherché d'emploi mais aussi de "construire" avec le conseiller un plan d'action à réaliser : contact avec des entreprises, participation à des "ateliers", évaluation des compétences,…

[114] J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 76.

[115] *Idem*. Par exemple 30 minutes pour un entretien d'élaboration du PPAE, 20 minutes pour un entretien de suivi personnalisé

[116] Alors que sur 12 mois, un demandeur d'emploi est reçu, en théorie, pendant cinq heures, la durée réelle des contacts avec un conseiller est estimée par l'IGF à environ 1 heure. A titre de comparaison, un demandeur d'emploi britannique passe 7 heurs 25 en face à face avec son conseiller sur 12 mois (J. P. Alduy, *op. cit*., p. 80).

[117] … mais comptabilisés dans les statistiques de Pôle emploi comme de véritables « face à face » (*Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 80).

[118] J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 81.

[119] *Cf.* V. Hespel, P-E. Lecerf, E. Monnet, Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, Rapport IGF, 2011, synthèse p. 21 et annexe 5.

demandeurs d'emploi[120]. L'APEC percevant une cotisation décidée dans un cadre conventionnel mais rendue obligatoire par décision réglementaire, cette partie de son financement a été assimilée à une aide de l'Etat. Sous la pression du droit de la concurrence et, surtout, de la Commission européenne, l'APEC n'intervient plus dans l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi sauf en répondant concurremment à d'autres organismes à des appels d'offres de « Pôle emploi «[121]. Aujourd'hui, « Pôle emploi « continue de travailler dans le cadre de la « co-traitance » avec deux réseaux, ceux des « Missions locales » et de « Cap-emploi ».

Les « Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » peuvent être constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations[122]. Dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, elles ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement[123]. Les relations entre « Pôle emploi « et les Missions locales sont régies par une convention-cadre[124]. Au titre de la co-traitance un conseiller de « Pôle emploi « peut « affecter » un jeune à une « Mission locale » dans les hypothèses suivantes : un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail, une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien dans l'emploi, une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi ou un découragement par des échecs successifs, un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel. En contrepartie, « Pôle emploi « verse aux missions locales une contribution financière non corrélée à l'atteinte d'objectifs de retour à l'emploi[125].

Le réseau « Cap Emploi » réunit environ 120 organismes spécialisés dans le placement des personnes handicapées. Financé par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)[126], le réseau comprend un millier de professionnels. Une convention commune précise les missions des structures regroupées sous le label « Cap emploi » : élaborer des parcours d'insertion et accompagner les bénéficiaires vers l'emploi durable en milieu ordinaire de travail, réaliser le placement du public bénéficiaire et apporter leur appui aux entreprises d'accueil, notamment pour le suivi des insertions réalisées, intervenir sur des situations individuelles de maintien dont elles ont la connaissance[127]. Les relations de co-traitance entre « Pôle emploi « et le réseau « Cap

[120] Environ 30 000 par an, 35 000 en 2009.

[121] A titre indicatif, l'appel d'offre de Pôle emploi intitulé « Atouts cadres » concernant de 30 à 35 000 cadres par an, soit le volume antérieurement traité par l'APEC s'est traduit par l'attribution de 5 lots soit 44% du marché à un concurrent de l'APEC dénommé « Ingeus » (Cf. Rapport d'information du Sénat, *op. cit.*, p. 150)

[122] L. 5314-1 du Code du travail. Les missions locales prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public

[123] L. 5314-2 du Code du travail.

[124] *Cf.* actuellement la Convention-cadre du 26 janvier 2010 couvrant la période 2010-2014. Cette convention a fait l'objet de 26 «déclinaisons » régionales, 471 conventions étant recensées au niveau local.

[125] A titre indicatif, Pôle emploi a versé 35 millions d'euros en 2010 aux Missions locales pour l'accompagnement de 150 000 jeunes. Par ailleurs, hors co-traitance, dans le cadre d'un « partenariat renforcé », des Missions locales assurent des activités de sous-traitance de Pôle emploi.

[126] La mission de l'Agefiph est de développer l'insertion professionnelle des personnes handicapées et leur maintien dans l'emploi (www.agefiph.fr). Le Fonds qu'elle gère est constitué à partir de la contribution financière des entreprises ne respectant pas l'obligation légale d'emploi des personnes handicapées (6% des effectifs des entreprises de 20 salariés et plus).

[127] www.unith.org/Le-reseau-Cap-Emploi

emploi » sont organisées dans le cadre d'une convention[128]. En pratique, les relations entre co-traitants ne semblent pas totalement confiantes, au moins au niveau national. Un problème récurrent semble être l'idée pour les Cap Emploi que l'ANPE hier et « Pôle emploi « aujourd'hui leur enverraient des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à reclasser, gardant pour leurs propres agents, les publics les plus proches de l'emploi[129].

2 – Un développement de la sous-traitance incontestable

La sous-traitance par l'opérateur public dans le cadre du service public de l'emploi de prestations ponctuelles (atelier de recherche d'emploi, bilan de compétence,…) n'est pas chose nouvelle. Ceci a existé bien avant que la loi de cohésion sociale de 2005 ne fasse disparaître le monopole étatique de placement[130]. Toutefois, les opérateurs privés de placement ont depuis lors occupé une place grandissante non plus dans la sous-traitance ponctuelle et partielle mais dans l'accompagnement global des demandeurs d'emploi au travers d'une « sous-traitance globale ». La justification d'un tel recours au secteur privé est – paradoxalement ? – d'améliorer l'efficience du service public de l'emploi en permettant un retour à l'emploi plus rapide et plus durable[131]. En ce sens deux arguments principaux sont avancés. Le premier souligne que la mise en concurrence des opérateurs publics et des entreprises privées constituent un facteur d'émulation réciproque ; elle doit favoriser les expérimentations et permettre les échanges d'expérience. Le second argument est plus pragmatique : la sous-traitance est un moyen pour l'opérateur public d'ajustement du niveau de moyens nécessaires en fonctions des niveaux de chômage. Pour le coup ce « moyen d'ajustement » a été très « mobilisé » depuis 2008. Deux programmes de sous-traitance globale – « Cible emploi » et « Mobilisation vers l'emploi » - ont été lancé en 2008 et ont conduit à déléguer à des opérateurs privés de placement le suivi de 900 000 chômeurs sur la période 2009-2010. Après la fusion et face à l'aggravation de la situation de l'emploi, l'opérateur public a mis en place trois programmes de sous-traitance supplémentaires. Le premier auquel on a déjà fait allusion, dénommé « Atout cadres », vise 30 à 35000 personnes par an ; le second programme « Trajectoire », concerne des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion durable (CDD ou mission d'intérim récurrents) ; le troisième programme cible les « licenciés économiques ». L'objectif de ces deux derniers programmes est de déléguer l'accompagnement de 320 000 demandeurs d'emploi sur deux ans à des opérateurs privés de placement[132].

Ce recours subit et important à la sous-traitance globale d'opérateurs privés s'explique en grande partie par la nécessité de répondre à une très forte aggravation de la situation de l'emploi au moment même où « Pôle emploi « se mettait en place. Cette sous-traitance va-t-elle continuer de progresser, se maintenir ou régresser ? Le directeur général de « Pôle emploi « a parlé de « réduire la voilure »[133]. Tout dépendra sans doute d'une reprise ou d'un

[128] Au titre de la co-traitance Pôle emploi aurait versé en 2010 au réseau « Cap emploi » 26 millions d'euros. Si l'on retient le chiffre de 375 euros par personne suivie, près de 70 000 personnes handicapées auraient donc été concernées. La convention entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi prévoit l'accueil par ce dernier en moyenne annuelle de 70 000 personnes. Tendanciellement, Pôle emploi accompagne les deux tiers des travailleurs handicapés et le réseau Cap emploi l'autre tiers.

[129] J. P. Alduy, op. cit., p. 143.

[130] *Cf.* not. D. Balmary, Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, *op. cit.*

[131] *Cf.* not. J. P. Alduy, *op. cit.* p. 153.

[132] Les résultats des procédures d'appel d'offres montrent très clairement un partage du marché entre une diversité d'acteurs parmi lesquels apparaissent, en bonne position, « Manpower » et « Adecco »

[133] Cf. Charpy, Directeur général de Pôle emploi devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport p. 156)

approfondissement de la crise de l'emploi. En tous cas, l'expérience de ses trois dernières années n'a appelé l'enthousiasme d'aucun des acteurs. « Pôle emploi « s'est vu reprocher par ses sous-traitants « la gestion erratique des flux de demandeurs d'emploi qu'il oriente vers eux »[134]. Outre la rigidité des cahiers des charges qui ne laisserait pas de place « au sur-mesure et à l'innovation »[135], on dénonce le fait que « Pôle emploi « ne respecterait pas toujours le niveau d'activité « plancher » prévu initialement par le contrat. Ceci a bien évidemment des incidences en termes d'amortissement des coûts fixes (locaux, consultants)[136]. De plus, les flux de demandeurs d'emploi confiés aux opérateurs privés, dans le cadre d'un même contrat de sous-traitance, auraient un caractère irrégulier et imprévisible. On cite l'exemple de la réception « de 500 personnes une semaine et de deux seulement la semaine suivante »[137]. Ceci aurait pour conséquences de produire de la précarité dans les structures accueillantes et une qualité d'accompagnement dégradée.

Du côté de « Pôle emploi «, les hésitations quant à la poursuite du développement de la sous-traitance globale à des opérateurs privés tiennent sans doute à la conscience de moyens financiers limités et à une mise en balance coût/retour à l'emploi. En effet, l'évaluation d'un certain nombre d'expériences menées a permis de mettre en évidence quelques résultats intéressants, notamment à propos de l'efficacité comparée d'un accompagnement « renforcé » par rapport à un accompagnement « standard » d'une part, et d'un accompagnement public par rapport à un accompagnement privé[138], d'autre part. Ces résultats montrent clairement qu'investir dans un accompagnement « renforcé » est « rentable » en termes de sortie du chômage. Ils montrent également que « les a priori idéologiques sur l'efficacité comparée de l'accompagnement privé ou public ne rencontrent pas forcément de confirmation empirique : des agents publics motivés mis en situation de faire autre chose que de la gestion statistique de flux obtiennent des résultats comparables à ceux du secteur privé »[139].

B – RECRUTEMENT : LE MARCHE RECONNU

Hors participation au service public de l'emploi dans le cadre d'opérations de sous-traitance ponctuelle ou globale, des opérateurs privés peuvent développer, de façon indiscutablement légale depuis 2005, une activité de recrutement. Si certains cabinets de conseil continuent de situer leur activité sur le segment de marché des « cadres » et autres « manages », d'autres ont saisi l'opportunité d'une diversification (2). Sur le marché de l'aide aux entreprises, l'opérateur public « Pôle emploi » tente, de façon quelque peu volontariste, d'exister (1).

1 – Un opérateur public volontariste mais peu efficace

La première des missions attribuée aujourd'hui par la loi à « Pôle emploi « est de « prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des

[134] *Cf.* not. J. P. Alduy, *op. cit.* p. 159.
[135] Cf. B. Guesné, directrice France d'Ingeus, devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport p. 158)
[136] *Cf.* P. Beretti, PDG d'Altédia devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport p. 160). Altedia est la filiale d'Adecco. L'entreprise Altédia a été créée par R. Soubie, Conseiller social du Président de la République française élu en 2007.
[137] *Cf*. M. Gomez, directrice Manpower France, devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport p. 160)
[138] Cf. not. S. Divay, Nouveaux opérateurs privés du SPE : les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ?, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 37.
[139] *Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 157.

qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle »[140]. « Pôle emploi « est donc légitime dans un rôle de collecte et de publication des offres d'emploi, c'est-à-dire dans une fonction de transparence du marché du travail (a). Le principal opérateur public est également appelé, y compris depuis 2005 à titre lucratif, à proposer divers services aux entreprises qui souhaitent recruter (b). Sa culture historique d'un service public « gratuit » paraît toutefois, en pratique, annihiler pour le moment les incitations légales à la marchandisation de ces prestations.

a) Une fonction de transparence du marché du travail

La loi de « cohésion sociale » du 19 janvier 2005 a supprimé pour les entreprises l'obligation (antérieurement déjà très virtuelle) de notifier leurs postes de travail vacants à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), devenu en 2008 « Pôle emploi ». La loi a libéralisé la diffusion des offres d'emploi et mis, notamment, fin à l'obligation pour les directeurs de publication de transmettre leurs offres à l'Institution publique en charge de l'emploi. Malgré cette libéralisation, la collecte des offres d'emploi demeure non seulement une mission légale mais une activité significative de « Pôle emploi ». En caricaturant quelque peu ce « passage au marché », il est permis de dire que l'opérateur public n'attend plus de recevoir les offres d'emploi mais « va les chercher auprès d'un réseau de plus de 470 000 « entreprises clientes »[141]. Toutefois, la « part de marché » de « Pôle emploi » ou son impact en termes de transparence du marché apparaît faible. L'opérateur public ne recueillerait que 15% de l'ensemble des offres d'emploi[142]. Une analyse par segments du marché en fonction de la durée du contrat d'embauche révèle en réalité que « Pôle emploi « occupe une part de marché très faible, à peine 3 à 4%, des offres d'emploi occasionnels (CDD de moins d'un mois) mais « détient » plus de 35% du marché des emplois plus durables (CDD de plus d'un mois et CDI)[143]. Il n'en demeure pas moins qu'on constate une nette érosion de la collecte des offres d'emploi par « Pôle emploi «[144]. Ce dernier s'est engagé dans une politique volontariste[145]. Les effectifs mobilisés en direction des entreprises apparaissent suffisants mais peut-être insuffisamment spécialisés[146]. La prospection de petites et moyennes entreprises « clientes » est certainement une piste à suivre[147].

b) La proposition d'une diversité de services aux entreprises

[140] *Cf.* Article L. 5312-1 du Code du travail.
[141] *Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 122. En 2010, Pôle emploi aurait ainsi collecté 3,3 millions offres d'emploi.
[142] *Cf.* B. Roger-Vasselin, président de la commission des relations de travail au Medef, devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport, *op. cit.* p. 123).
[143] *Cf.* J. P. Alduy, op. cit., p. 124. On souligne que cette "spécialisation" de Pôle emploi dans la collecte des emplois plus durables répond à une forme de rationalité économique dès lors que le coût de la collecte d'une offre est le même quelle que soit la durée du contrat de travail proposé.
[144] La variation entre 2007 et 2010 est de - 18,7% (*Cf.* Source Pôle emploi).
[145] Cette politique paraît devoir cependant aller au-delà de la mise en place d'un site internet et d'un numéro court, le « 3995 », dédié aux entreprises souhaitant notamment déposer des offres d'emploi
[146] Pôle emploi mobiliserait plus d'effectifs en direction des employeurs que ces homologues européens. Toutefois ces derniers ne seraient pas spécialisés dans la relation avec l'entreprise et assureraient une polyvalence de fonctions peu efficaces (*Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 128 et s.).
[147] *Cf.* J.-M. Pottier, président de la commission formation et éducation de la CGPME, devant la commission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi (Rapport, *op. cit.* p. 131).

Pour l'exercice de ses missions la loi du 18 janvier 2005 avait ouvert au profit de l'ex ANPE, la possibilité de prendre des participations et de créer des filiales[148] pouvant fournir des services payants[149]. L'opérateur public « Pôle emploi » peut donc juridiquement facturer certains de ses services aux entreprises. L'objectif semblait assez clairement de permettre l'extension de son intervention à des actions dont il était absent ou pour lesquelles il ne pouvait pas, jusqu'alors, être rémunéré.

Le Conseil économique et social avait émis des réserves sur la prise de participation ou la création de filiales ainsi que sur la facturation de prestations aux entreprises[150]. La crainte était ici d'une part que ce type d'activités lucratives se fasse au détriment de la mission fondamentale d'aide au retour à l'emploi de la masse des demandeurs d'emploi, d'autre part que soit ainsi engendrée une distorsion de concurrence avec les opérateurs privés[151]. Le changement de statut introduit par la loi de 2005 permet effectivement, grâce à des filiales, de se positionner, par exemple, sur le suivi des plans de sauvegarde de l'emploi des grandes entreprises et l'animation des cellules de reclassement en développant une offre de services[152]. Mais, les craintes du Conseil économique et social, toutes justifiées qu'elles soient, ne se sont pas réalisées, sans doute du fait d'une imprégnation profonde de la culture du service public des agents (et peut-être même des responsables) de « Pôle emploi «. La pratique aujourd'hui est ici à mille lieux des possibilités données par la loi. L'option idéologique n'a pas accroché le réel. Six ans après : Point de filiale, point de facturation[153].

En revanche, la gamme des services proposés aux entreprises par « Pôle emploi « témoigne d'une volonté « d'intermédiation active sur le marché du travail en levant les divers obstacles au rapprochement de l'offre et de la demande »[154]. Dans cette perspective on peut citer notamment : une aide aux employeurs pour définir leurs besoins préalablement à la formalisation des offres d'emploi (profil des candidats, analyse de poste de travail, choix du type de contrat, aides à l'emploi disponibles, rédaction de l'offre, conseils sur la méthode de recrutement,…), des services de présélection des candidats (en fonction de leur dossiers, en évaluation en milieu de travail ou encore via la méthode de recrutement par simulation[155]), un accompagnement pour faciliter l'intégration et l'adaptation des futurs salariés,…

Par ailleurs, « Pôle emploi « développe « une action de nature plus structurelle qui contribue à faire évoluer les conditions de fonctionnement même du marché du travail »[156]. On relèvera en ce sens une activité d'identification et d'anticipation de l'évolution des besoins en main-d'œuvre des entreprises (statistiques, partenariats avec les grandes entreprises ou des IRP), l'achat ou la prescription de formations opérationnelles ou qualifiantes pouvant répondre aux

---

[148] *Cf.* Article R. 5312-30 du Code du travail.
[149] Sauf pour les demandeurs d'emploi (*Cf.* L. 5321-3 et R. 5312-55 du Code du travail)
[150] *Cf.* J. Bastide, D. Bourdeaux, H. Brin et C. Larose, L'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, présentation de l'avis du Conseil économique et social, 2004, sp. p. 27 (www.vie-publique.fr/documents-vp/avis_ces_04083125.pdf).
[151] *Idem.*
[152] *Cf.* not. C. Willmann, op. cit., p. 16.
[153] Source : Direction régional de Pôle emploi Aquitaine.
[154] *Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 125.
[155] La « méthode de recrutement par simulation » (MRS), mise en œuvre par des structures de Pôle emploi appelées des « plates-formes de vocation » (!!!), occupe aujourd'hui une place non négligeable dans la panoplie de services offerts par Pôle emploi. Il s'agit au travers d'exercices pratiques recréant les conditions du poste de travail à pourvoir de repérer les « habiletés ». On compte aujourd'hui 115 sites de MRS (au moins un par département) qui emploient 500 salariés. Leur travail a permis, en 2009, d'évaluer près de 140 000 demandeurs d'emploi, donnant lieu au final à 39 000 recrutements (*Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 127).
[156] *Idem.*

besoins en main d'œuvre actuels ou anticipés des entreprises, des actions d'information et de sensibilisation auprès des entreprises visant à modifier leur politique et leurs critères de recrutement en faveur de certains publics.

2 – Les opérateurs privés entre tradition et opportunités

Avant la loi de 2005, l'intervention privée sous forme de « conseil en recrutement » était tolérée, à défaut d'être licite ; il existait en pratique sur la « niche » du recrutement des cadres dirigeants. Si cette intermédiation privée traditionnelle continue d'être celle de cabinets de recrutement ou de « chasseurs de tête », d'autres activités de « ressources humaines » ont été développées et participent de formes d'intermédiation sur le marché du travail (a). Par delà la tradition et les évolutions des cabinets de conseil, tout opérateur privé peut aujourd'hui intervenir aux seules conditions de gratuité pour les demandeurs d'emploi et de non discrimination. Cette ouverture générale au marché a constitué indéniablement une officialisation de la diversité d'activités des entreprises de travail temporaire et une opportunité de développement de diversification pour ces dernières (b)

a) La tradition du recrutement des cadres et les évolutions des cabinets de conseil

Des « cabinets de conseil en recrutement » ont développé depuis longtemps des activités de prestations de services ponctuellement liés à un recrutement ou correspondant carrément à la recherche et à la sélection de candidats à un poste ou une fonction[157]. Ces « opérateurs privés » sont soumis - faut-il le rappeler ? - au principe de transparence et de pertinence posée par le Code du travail en matière de méthodes et de techniques d'aide au recrutement[158]. On ne doit toutefois pas être trop innocent ; la fonction de base du recruteur est d'abord de vérifier les compétences objectives des candidats, puis de s'assurer de la compatibilité du candidat au « profil comportemental » souhaité par l'entreprise cliente[159]. Vis-à-vis de cette dernière, les obligations des « recruteurs » trouvent leur source dans le contrat conclu[160]. Il s'agit d'une obligation de moyens. C'est à l'entreprise cliente d'apporter la preuve de l'inexécution de ses obligations par le cabinet. Elle a pour sa part l'obligation de fournir un certain nombre de renseignements et celle de payer la prestation, obligation manifestement souvent source de litiges en pratique. Le « Syntec », syndicat du conseil en recrutement, revendiquant le fait d'être la « seule structure représentative de la profession »[161] a édicté une Charte de déontologie[162].

Si l'on met de côté les quelques cabinets de « chasseurs de tête », spécialisés dans la « chasse » aux responsables d'entreprise de niveau très important (« *General manager* », « *Top executive* »)[163], les cabinets de conseil en recrutement interviennent essentiellement

[157] Cette voie d'embauche reste toutefois marginale : « Dans l'enquête Emploi de 2006, moins de 2% des embauches sont imputées à des cabinets de conseil » (*Cf.* E. Marchal et G. Rieucau, *op. cit.*, p. 61).
[158] *Cf.* L. 1221-8 du Code du travail. Pour un exemple de « digressions sur la vie privée » lors de procédures de recrutement : E. Marchal et G. Rieucau, *op. cit.*, p. 95.
[159] Par exemple les enquêtes sur le passé professionnel et les options de vie privée n'apparaissent pas, dans cette perspective, inutiles…
[160] Sur ces aspects juridiques : C. Willmann, *op. cit.*, p. 31 ; P.-H. Antonmattéi, Le recours à un cabinet de conseil en recrutement, in Les aspects juridique du recrutement, Litec 1994, p. 94.
[161] Le Syntec réunit environ 150 cabinets de recrutement. (www.syntec-recrutement.org).
[162] www.syntec-recrutement.org
[163] Le consultant de ce type de cabinet « joue un rôle actif dans la construction de l'échange » ; par ailleurs, son mode de tarification alimenterait « des tensions inflationnistes sur des marchés de cadres dirigeants très segmentés » (*Cf.* J. Gautié, O. Godechot, P.-E. Sorignet, Arrangement institutionnel et fonctionnement du marché du travail, le cas des cabinets de chasseurs de tête », Sociologie du travail, vol. 47, n° 3, p. 383-404.

dans la recherche de « cadres » de différents niveaux et spécialisations. La profession reste très éclatée entre de nombreuses « Très Petites Entreprises »[164] et quelques grandes sociétés d'envergure nationale voire internationale[165].

Les cabinets de conseil en recrutement ont connu des évolutions du fait de l'arrivée d'une concurrence étrangère et de la crise cyclique de l'emploi. Très longtemps il s'est agi, en France, d'une corporation fonctionnant sur la base d'un contrat d'exclusivité, quant au poste à pourvoir, et du paiement à la signature du contrat. L'arrivée sur le marché de cabinets anglo-saxons, n'exigeant pas l'exclusivité et pratiquant la rémunération « au succès », a modifié le jeu. Elle a conduit à d'importants changements des pratiques professionnelles. Des techniques voire des conceptions du métier du recrutement n'en paraissent pas moins coexister. D'une part, certains grands prestataires fondent leur activité sur une importante « candidathèque » permettant la mise à disposition rapide de profils correspondant à la cible du client[166]. D'autre part, des « conseils en recrutement » proposent une intermédiation plus sophistiquée en apportant en amont une aide à la définition des besoins et des profils des candidats, puis en mettant en œuvre un « *sourcing* » au regard du poste à pourvoir et de la stratégie de l'entreprise, enfin, en conseillant l'entreprise sur l'intégration du candidat retenu[167]. Parmi ces derniers, on peut encore trouver des cabinets exigeant l'exclusivité de l'opération de recrutement, plus rarement le paiement à la signature du contrat… Le plus souvent la rémunération de la prestation correspond aujourd'hui à un part fixe et à une part variable[168] ; un % est versé à la signature du contrat, puis lors de la validation par le client de la « *short list* » de candidats sélectionnés ou du candidat retenu et, enfin, après consolidation dans l'emploi du candidat embauché[169]. La stricte obligation juridique de moyens se mâtine donc d'une obligation de résultats ; la sanction est toutefois ici essentiellement financière et d'image, même si les contentieux existent[170].

Aux tournants des années 1980-90, la profession s'est adaptée à la crise cyclique de l'emploi en ajoutant à l'activité du recrutement celle du « décrutement ». Des cabinets se sont ainsi lancés dans le métier du reclassement professionnel, se diversifiant ou se spécialisant dans l'*out-placement*[171]. Ceci a concerné d'abord des individus « cadres supérieurs » dont des

---

[164] Près de 80% de sociétés unipersonnelles réaliseraient 50% du chiffre d'affaire des cabinets de recrutement. A la différence de l'activité d'out-placement, celle stricte de recrutement demande peu de logistique.

[165] *Cf.* Altedia, BPI, Right management…

[166] Ex. le groupe international (pour ne pas dire anglo-saxon !) « Michael Page » (www.michaelpage.fr).

[167] C'est notamment le cas de cabinets adhérents au SYNTEC (www.syntec-recrutement.org).

[168] Si un recrutement par un « chasseur de tête » d'un « *Hight manager* » (comité de direction) peut être facturé à hauteur de 35 voire 40% du salaire brut annuel, celui d'un « *Top manager* » voire, surtout en province, d'un « *Middle manager* », équivaudrait en moyenne à 15 à 20% du salaire brut annuel de la personne recrutée. On doit toutefois ici prendre en compte l'existence de pratiques de « fidélisation », y compris d'accords-cadres parfois passés au plan mondial avec des entreprises clientes, accords prévoyant l'exclusivité du recours et/ou une mission pour plusieurs embauches contre un prix moyen pouvant se situer à hauteur de 10% du salaire brut annuel.

[169] La « consolidation dans l'emploi » correspond à une période déterminée contractuellement et, en tous cas, à la période d'essai prévue au contrat de travail de la personne embauchée. En pratique, en cas de rupture du fait ou non de l'entreprise, en fonction des contrats, 20 à 40% de la rémunération de la prestation ne seraient pas versés et/ou la « mission » serait reprise gracieusement.

[170] Ils porteraient assez classiquement sur le non paiement par le client ; ils seraient suscités soit par une « inattention » du consultant du cabinet, l'escroquerie du candidat ou la mauvaise foi du client. Ces contentieux seraient en augmentation aujourd'hui du fait des progrès de la culture du résultat (Cf. entretien *RH Partners*)

[171] Sur ces opérations de « reclassement externe », voir notamment : D. Porot, Outplacement mode d'emploi, Les Editions d'organisation, Paris 1977 ; F. Héas, le reclassement du salarié en droit du travail, LGDJ Paris 1999, p. 277 et s.

entreprises voulaient se séparer « proprement ». L'accompagnement dans l'entre-deux de l'emploi est payé par l'entreprise. On observe qu'à l'origine « dans les années 80, l'*outplacement* concernait les cadres de plus de 50 ans, âge particulièrement critique en France pour le retour à l'emploi »[172]. Aujourd'hui on recevrait « aussi des trentenaires. Ce peut être le junior pour lequel il y a eu une erreur de recrutement. Il travaille bien mais n'est pas en adéquation avec le poste »[173]. Par ailleurs, il n'y aurait « pas de métier susceptible de faire l'objet d'un outplacement plus qu'un autre »[174]. On est ici clairement dans des opérations de « fluidification » de la rupture de la relation de travail, souvent associée au plan juridique à une transaction, visant donc à éviter les problèmes avec la personne concernée mais aussi à ne pas inquiéter ou culpabiliser ceux qui restent. « L'out-placeur » vend du temps et une qualité d'attention que semble, en l'état, absolument ne pas pouvoir fournir l'opérateur public « Pôle emploi »[175].

Par ailleurs, l'augmentation et la sophistication des procédures de licenciements économiques (plans sociaux) a contribué à créer un autre marché de l'*out-placement*. Certains « cabinets de ressources humaines » ou « sociétés de conseil » ont été ainsi créés sur le « créneau » de la gestion sociale des restructurations[176]. Des cabinets existant déjà dans le recrutement sont venus compléter leur activité - ou assurer leurs fins de mois ! - dans l'*out-placement* des licenciés économiques. La nécessaire validation par l'administration du travail des « plans de licenciements économiques », dénommés « sociaux » ou de « sauvegarde de l'emploi », a fait de cette dernière parfois un prescripteur officieux de l'intervention de certains cabinets dans des opérations d'*out-placement* (cellule de reclassement, etc.) parfois de plus d'une centaine de travailleurs, tous métiers confondus. On est ici avant tout dans une opération d'accompagnement social des suppressions d'emplois[177].

Les cabinets privés spécialisés dans le « reclassement professionnel » sont aujourd'hui parfois concurrencés par des filiales de grandes entreprises de travail temporaires, lorsqu'ils ne sont pas absorbés par ces dernières[178].

b) L'opportunité d'une diversification officielle de l'activité des entreprises d'intérim

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a permis aux « Entreprises de travail temporaire » (ETT), hors leurs prestations d'intérim et à côté d'éventuelles prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi[179], de se « positionner » sur des missions de recrutement en contrat à durée indéterminée (CDI) ou déterminée (CDD)[180]. De fait

---

[172] *Cf.* B. Rousselet, L'outplacement ou comment ne pas abandonner un salarié à son sort », novembre 2010 (www.entreprise-et-droit.com)
[173] *Idem.*
[174] *Idem.*
[175] En fonction de la prestation prévue au contrat l'out-placement d'un cadre coûterait l'entreprise de 6 à 12000 euros. Ici le coût y compris plus important ne serait pas le problème à la différence de celui des opérations d'out-placement réalisées dans le cadre de plans sociaux (*Cf. infra*)
[176] Ainsi de « Bernard Brunhes Consultants », société de conseil créée en 1987 ou encore à « Altédia », Cabinet de conseil en ressources humaines fondé en 1992 par Raymond Soubie.
[177] L'activité n'apparaît pas la même que celle de l'out-placement individuel. On répond ici à l'obligation légale de « plan de sauvegarde de l'emploi », en privilégiant souvent le cabinet d'out-placement le moins cher (en moyenne 2000 à 3000 euros par salarié compris dans le plan).
[178] « Altedia » est intégré aujourd'hui au groupe Adecco, « *Right management* » fait partie du groupe Manpower.
[179] Prestations d'accompagnement de demandeurs d'emploi soit sous-traitées à Pôle emploi (*Cf. supra*), soit très théorique car soumise au principe de gratuité.
[180] Il s'agit en pratique, dans 80% de cas, de recrutements en CDI ; les entreprises préfèrent logiquement utiliser l'intérim ou ne pas payer pour effectuer un recrutement à durée déterminée. En 2010, 37 500 recrutements ont

auparavant en jouant avec l'encadrement légal, ces entreprises ne fournissaient pas déjà que des travailleurs de remplacement. Elles ont, depuis leur légalisation en France en 1972, également pourvus le volant de main-d'œuvre précaire ou « non statutaire » de biens des entreprises, quand on ne recourait pas à elles pour voir « à l'essai », sous statut « d'intérimaires », des travailleurs ultérieurement embauchés sous CDI. La loi de 2005 a d'une certaine façon « blanchie » cette forme d'intermédiation préexistante bien qu'illicite des ETT. Ces dernières ont alors indéniablement saisie l'opportunité d'afficher une diversification de leur activité. En cela il est révélateur que l'organisation professionnelle du secteur du travail temporaire est décidé d'un changement de dénomination commerciale, chaque « entreprise de travail temporaire » étant appelée à devenir une « agence d'emploi » depuis 2008[181]. Ceci n'est pas lié uniquement à l'intitulé de la Convention n° 181de l'OIT[182] mais à la volonté d'apparaître comme des « prestataires de solutions globales en matière de ressources humaines ». Les Agences (privées) d'emploi entendent ainsi se positionner comme des intervenants sur des fonctions de recrutement en intérim mais aussi en CDI et CDD[183], de placement/accompagnement des demandeurs d'emploi, de sous-traitance sur des tâches de gestion de paie ou de rédaction de contrats de travail. Le secteur estime y compris que « la réflexion sur la sécurisation des parcours professionnels renforce la nécessité d'un positionnement des agences d'emploi comme acteurs des transitions professionnelles et donc la mobilisation de compétences spécifiques pour le recrutement en CDI-CDD »[184]. Il y a là, pour les agences privées d'emploi un enjeu au regard de l'évolution de l'intermédiation sur le marché du travail en France, singulièrement après la création de « Pôle emploi » en 2008 : « L'apparition de ce nouvel opérateur » renforcerait « dans une optique concurrentielle la nécessité d'une plus grande formalisation de l'offre de services des agences de l'emploi en matière de recrutement en CDI et CDD »[185].

De grands réseaux affichent ainsi aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire français, leurs « agences d'emploi et bureaux de recrutement »[186], le plus souvent spécialisés par secteur ou profession[187], suivant en cela l'organisation des entreprises de travail temporaire. Toutefois, si la profession estime qu'il est opportun de différencier les fonctions de recrutement en intérim de celles en CDI-CDD[188], une réflexion stratégique est engagée quant au positionnement des

---

été réalisés par l'intermédiaire des agences d'emploi (8500 la première année suivant la loi de 2005). Ces recrutements seraient en 2011 en croissance de 20%. (Source : PRISME « Bilan économique et social 2010 et perspectives 2011)

[181] *Cf.* « Prisme » (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi). Cette organisation revendique 600 entreprises adhérentes correspondant à 90% du chiffre d'affaires de la profession. La dénomination reste toutefois à la convenance de chaque entreprise. La dénomination juridique reste celle d'entreprises de travail temporaire. La Confédération internationale est depuis 2005 dénommée elle-même « Confédération internationale des Agences d'Emploi Privées ».

[182] *Cf.* la convention n° 181 de l'OIT sur les agences d'emploi privées, adoptée en 1997 et entrée en vigueur en 200 (www.ilo.org/ilolex).

[183] Certains sites web de réseaux d'agences d'emploi privées proposent au « chercheur d'emploi » de cocher au choix : CDI, CDD, Intérim, Emploi formation, Emploi saisonnier, Stages ou Autres (www.adecco.fr/trouver-un-emploi/Pages/trouver-un-emploi.aspx).

[184] *Cf.* OTT, Les compétences des permanents face à la nouvelle activité que constitue le recrutement en CDI et en CDD, In Les dossiers de l'Observatoire du Travail Temporaire, 2009, p. 8.

[185] *Idem.*

[186] Un réseau tel qu'ADECCO annonçait en 2009 en France : 845 agences d'emploi et bureaux de recrutement, 3670 collaborateurs permanents et 27000 entreprises clientes par semaine.

[187] Ces « agences locales d'emploi » sont le plus souvent spécialisées, comme l'activité de l'intérim, par profession ou secteur (BTP, Hôtellerie/Restauration, Commerce/distribution, Transport, Médical, Services à la personne à domicile,…).

[188] *Cf.* OTT, *op. cit.*, p. 44. On peut toutefois se demander s'il n'y a pas là essentiellement un discours "marketing", alors qu'en pratique régnerait la polyvalence.

agences privées sur le marché de l'intermédiation. Selon une étude, cinq grandes tendances peuvent être dégagées[189]. Tout d'abord certaines agences d'emploi ont développé leur activité sur un créneau similaire à celui des cabinets de recrutement, c'est-à-dire du CDI sur des postes allant du « *middle management* » au « *top management* »[190]. D'autres agences s'en sont allées sur des « marchés intermédiaires », peu investis par les cabinets de recrutement traditionnels et définis en fonction du type de postes, de contrats, d'entreprises clientes[191]. Il arrive par ailleurs que des agences d'emploi privées se soient plus spécifiquement positionnées sur des marchés « pénuriques » faisant appel à une main d'œuvre qualifiée[192]. Des grands réseaux ont pu prendre position sur des marchés nationaux ; il s'est agi alors d'accompagner des entreprises clientes présentes sur l'ensemble du territoire (ex. Grandes banques, entreprises de distribution d'énergie) dans le cadre d'opérations de recrutement d'envergure nationale[193]. Enfin, des agences d'emploi ont opté pour une « offre modulaire portant uniquement sur certains des éléments du processus complet de recrutement : définition du poste du travail, identification de candidats pré-qualification des candidatures, évaluation des candidats, etc. »[194].

On retrouve ici un certain nombre d'offres de prestations de service que propose également aujourd'hui l'opérateur public « Pôle emploi »[195]. En pratique, sur ce marché reconnu et totalement ouvert du recrutement, les agences d'emploi privées estiment que seuls les cabinets de conseil en recrutement peuvent parfois être leurs concurrents. Par rapport à l'ensemble des intermédiaires présents sur le marché du recrutement, elles mettent en avant un certain nombre d'avantages comparatifs, parmi lesquels le fait de pouvoir compter sur un vivier étendu de candidats en raison de leur activité d'intérim ; elles se différencieraient des cabinets de recrutement en termes de réactivité, là encore du fait des habitudes de travail acquises dans l'intérim. Elles soulignent par ailleurs se trouver sur des segments d'activités où peu d'opérateurs privés sont encore présents (ouvriers qualifiés, employés, agents de maîtrise). Enfin, les agences d'emploi factureraient leurs prestations à un coût légèrement inférieur à celui des cabinets de recrutement[196].

En réalité, les recrutements opérés par l'intermédiaire des agences privées d'emploi correspondent à des catégories professionnelles qui ne « bénéficiaient » pas auparavant de services de recrutement d'opérateurs privés[197]. La possibilité d'une offre concurrentielle paraît ici aussi tenir à un dysfonctionnement ou une inefficacité de « Pôle emploi ». Il semble véritablement y avoir concurrence entre « agences d'emploi » et « cabinets de recrutement » que sur le seul créneau du « *middle management* ».

---

[189] *Cf.* OTT, *op. cit.*, p. 12.

[190] Certains groupes dont le métier historique est l'intérim ont parfois procédé par rachat de cabinets de recrutement spécialisés sur des profils de cadres dirigeants.

[191] Ainsi des petites et moyennes entreprises ne disposant pas de service de « ressources humaines ».

[192] Ainsi du secteur médical ou du BTP.

[193] Certains réseaux ont ainsi mis en place des « plates-formes » assurant en un lieu unique la passation de test de personnalité ou de compétences, relayées au niveau local par les agences du réseau (*Cf.* OTT, *op. cit.*, p. 13)

[194] OTT, *op. cit.*, p. 13. Des entreprises clientes disposant d'une forte notoriété peuvent ne faire appel à une Agence d'emploi privée (AEP) que pour des prestations de pré-qualification des candidatures. Des entreprises ayant des difficultés de recrutement pourront solliciter une AEP avant tout pour l'identification de candidats.

[195] *Cf. supra.*

[196] Pour des raisons évidentes d'image les Agences d'emploi souhaitent ne pas apparaître comme la formule « *low cost* » du recrutement. On indique un niveau moyen de facturation équivalent à celui des cabinets de recrutement (Source : entretien Prisme). Les prestations seraient facturées parfois bien en dessous, les ETT ou AEP étant accusée par certains cabinets de recrutement de faire du volume et de casser les prix.

[197] En 2010 les candidats recrutés par des agences d'emploi étaient majoritairement employés « (54%), mais aussi techniciens et agents de maîtrise (18%) et ouvriers (12%), source : Prisme, *op. cit.*, p. 11.

Conclusion :

Le marché de l'intermédiation sur le marché » du travail est, en France, depuis 2005, libre d'accès à tout « rapprocheur » de l'offre et de la demande, aux seules conditions de non-discrimination et de gratuité pour les demandeurs d'emploi. Cette dernière obligation explique certainement que bien que le monopole de placement public ait été supprimé, les opérateurs privés n'aient pas vu l'intérêt de concurrencer l'opérateur public « Pôle emploi ». Ce dernier a en revanche développé ces dernières années de façon très importante la sous-traitance privée de l'accompagnement d'un nombre important de chômeurs. On a alors vanté l'intérêt de mettre en concurrence intermédiaires publics et privés. L'expérience ne permet pas toutefois de conclure à de tels bienfaits ou même à une meilleure efficacité des intermédiaires privés. Ce recours à la sous-traitance privée a surtout fonctionné comme une variable d'ajustement à l'augmentation du nombre des personnes tombées en chômage. Fondamentalement, la situation de chômage de masse écrase tout débat sur les techniques et modes pertinents d'intermédiation[198]. Ces questions semblent devoir attendre des jours plus heureux, ceux d'un chômage moins important, singulièrement de moindre durée et des personnes plus qualifiées.

Par-delà les incantations libérales, les « cabinets privés » continuent d'intervenir dans des « niches », traditionnelles comme celle du recrutement des « cadres » ou « *managers* », ou plus récente comme celle du « reclassement » individuel ou collectif (*outplacement*). En revanche, la libéralisation du marché a indéniablement permis aux entreprises de travail temporaire d'officialiser une activité autre que celle stricte de l'intérim. La nouveauté réside sans aucun doute dans un développement de cette intermédiation privée à destination de catégories mal prises en charge par l'opérateur public (ouvriers qualifiés, employés spécialisés, agent de maîtrise) ou venant en concurrence avec le point bas d'activité des cabinets de recrutement (*middle management*). On observe ainsi quelques subtils ou potentiels déplacements de lignes sur un marché de l'intermédiation qui reste marqué par une pluralité d'acteurs spécialisés correspondant, en fait, à une diversité de segments particuliers. En cela la concurrence reste plus de l'ordre du discours que de la réalité.

Tout le monde devrait-il d'ailleurs tout faire ? « Pôle emploi » se dit « généraliste de l'emploi » ; mais, de forts indices de dysfonctionnement ou de services « inappropriés » de cet opérateur public conduisent à s'interroger sur la nécessité de sa spécialisation sur les publics les plus en difficultés, ceci afin de contribuer, en tant qu'institution publique, au droit de tout citoyen à l'emploi. Faudrait-il encore que « Pôle emploi » n'obéisse pas à sa propre logique institutionnelle, que la créature n'est pas échappée à ses créateurs, c'est-à-dire à l'Etat comme partenaires sociaux[199]… *In fine*, on observera combien la question de l'intermédiation sur le marché du travail révèle la part d'affichage idéologique du droit. On a supprimé un « monopole du placement public » qui, dans les faits, n'existait pas ; une institution publique peut créer des filiales et facturer des services aux entreprises mais, depuis 2005, elle n'a fait ni l'un ni l'autre. Son inefficacité est dénoncée par des acteurs privés mais ceux-ci s'interdisent bien de venir prendre en charge la masse des demandeurs d'emploi. Quant à ses derniers, il est prévu leur radiation s'ils refusent « à deux reprises une offre raisonnable d'emploi »[200]

[198] On pourrait ici revenir sur l'abandon sans problème du « CV anonyme » pourtant prévu par une loi de 2006 sur l'égalité des chances pour les entreprises de plus de 50 salariés. Il est vrai que la loi n'était pas appliquée faute d'intervention de décrets d'application.

[199] Si les partenaires sociaux financent pour deux-tiers « Pôle emploi » via les cotisations « chômage », l'Etat aurait quelque retard dans le paiement du troisième tiers. Paradoxalement, il apparaît certain que l'institution a surtout échappé au contrôle des partenaires sociaux…

[200] Cf. article L. 5412-1 du Code du travail, issu de la loi n° 758 du 1er août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

alors même qu'on ne leur propose le plus souvent rien ou n'importe quoi, alors même que l'intermédiation les concernant s'avère le plus souvent en situation d'échec.