

DIVERSITÉ ET DYNAMIQUES DES INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

5 **1** DYNAMIQUES TERRITORIALISÉES DU CHAMP
DE L'INTERMEDIATION

165 **2** DYNAMIQUES ÉCOLOGIQUES
DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN LIGNE AUTOUR
DE LA CIRCULATION DES OFFRES D'EMPLOI

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

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

1

DYNAMIQUES TERRITORIALISÉES DU CHAMP DE L'INTERMÉDIATION

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

JEAN-MARIE PILLON, (CEE et IDHES),

DELPHINE REMILLON, (Ined et CEE),

CAROLE TUCHSZIRER, (CEE),

CLAIRE VIVÉS, (CEE et IDHES),

avec la participation de YANNICK FONDEUR (CEE).

8 RÉSUMÉ

11 INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

FICHES :

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

161 **RÉFÉRENCES**

RÉSUMÉ

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

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

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

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

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

Des acteurs ajustés à différentes échelles d'intervention territoriale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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