



CENTRO BRASILEIRO DE
ANÁLISE E PLANEJAMENTO-CEBRAP



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia



centro de estudos da metrópole

COLÓQUIO INTERNACIONAL

“NOVAS FORMAS DO TRABALHO
E DO DESEMPREGO:

BRASIL, JAPÃO E FRANÇA NUMA
PERSPECTIVA COMPARADA”

11 e 12 de setembro de 2006

São Paulo, SP

**Institution d’intermédiation sur le marché de l’emploi
et analyse du travail. Le cas de l’ANPE**

Yolande Benarrosh

(Socióloga, Pesquisadora do Centre d’Etudes de l’Emploi, França)

Mesa Redonda 4

Desemprego, políticas públicas e ação coletiva

Moderador

André Urani (IETS, Rio de Janeiro)

INSTITUTION D'INTERMEDIATION SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI
ET ANALYSE DU TRAVAIL. LE CAS DE L'ANPE

Yolande Benarrosh¹

L'analyse du travail des agents de l'ANPE, à travers des entretiens approfondis et des observations d'interactions avec les chômeurs, permet de rendre compte des possibilités et des limites de l'adaptation de l'institution aux profils, très différents, des chômeurs qui s'y présentent. Cette analyse est alors une manière d'analyser une institution en actes et le contexte dans lequel elle opère. Elle peut être transposée à des institutions différentes, qui opèrent dans d'autres contextes, celui des pays en développement par exemple, qui connaissent un autre fonctionnement de leurs marchés de l'emploi, une autre structuration des politiques qui y interviennent, et des usagers qui rencontrent d'autres problèmes. Nous présenterons différentes modalités de travailler à l'ANPE, c'est-à-dire de s'adresser aux chômeurs et de mobiliser les possibilités que recèle l'institution : selon les profils des agents et des collectifs d'agences. Cette présentation se comprendra dans le cadre plus large du marché de l'emploi français actuel. Les institutions intermédiaires de ce marché, qu'elles soient privées ou publiques, ont peu ou pas de prise sur son fonctionnement global, sinon celle, non négligeable et dont on doit comprendre l'impact précis, de surenchérir sur ses critères de recrutement, étant donnée la concurrence croissante qu'elles sont amenées à se livrer entre elles. Cela rend d'autant plus nécessaire l'observation fine du travail, qui, en donnant à voir des possibilités d'échapper au cas par cas à ce mécanisme sélectif, ou tout au moins de le contenir, d'en limiter les impacts les plus excluants, ne fait pas perdre de vue ce que peut être une « *institution bonne* ».

Cette contribution procède d'une approche de l'institution saisie à partir du travail qui s'y réalise. L'institution s'entend d'abord comme un cadre et le travail comme exprimant diversement ce cadre et ses contraintes². Il s'agit donc d'une analyse pragmatique de l'institution -l'institution en acte ou en action- c'est-à-dire d'une analyse des différentes manières dont ses agents s'en approprient les règles, les interprètent, les adaptent. Les observations du travail s'imposent donc en tout premier lieu, mais les discours des agents sur leur travail sont également indispensables pour nourrir ces mêmes observations, pour affiner la typologie des manières de faire. C'est de l'institution ANPE qu'il sera ici question.

1. Socióloga. Pesquisadora do Centre d'Études de l'Emploi.

2. Cette acception minimale de l'institution est une commodité de départ. Elle s'enrichira à mesure que seront dégagées différentes logiques de travail en son sein.

I – Logique contractuelle et tri des chômeurs

Une première étude a montré que lorsque les agents de l'ANPE ajustent leur travail quotidien à la logique dominante de leur institution, ils sont amenés à exercer un « tri » parmi les chômeurs qu'ils reçoivent (Benarrosh, 2000). Par logique dominante on entend celle qui est le plus praticable dans un contexte donné, sachant que toute institution peut être traversée par plusieurs logiques pouvant être en tension ou en contradiction, ou entre lesquelles il est possible de réaliser un compromis : ce qui dépend encore du contexte.

L'objectif central d'une institution comme l'ANPE est de placer un maximum de chômeurs, de satisfaire un maximum d'offres d'emplois, de réduire le nombre de chômeurs. Or les critères d'embauche dans un marché de l'emploi déprimé ont tendance à être surévalués, à porter sur des aspects non strictement professionnels de candidats qui se présentent plus nombreux à l'embauche et sont en concurrence sur les postes disponibles.

Le tri qu'opèrent les agents pour placer les chômeurs répond donc aux critères de ce qu'il est convenu d'appeler « les exigences du marché ». Et lorsque différentes structures, qu'elles soient publiques ou privées, ont les mêmes objectifs de placement, c'est-à-dire lorsqu'elles aussi sont en concurrence, elles peuvent avoir tendance, même à leur insu, à durcir les critères en question pour s'assurer que leurs candidats seront retenus ou augmenter leurs chances d'atteindre leurs objectifs de placement.

L'objectif de baisse du nombre des chômeurs est, on le voit, rendu d'autant plus difficile pour l'ANPE par la seule voie du placement. Reste celle des radiations ou des orientations vers d'autres structures ou encore celle de l'absence de toute proposition qui laisse le chômeur livré à lui-même. Ce type de solutions, conjugué à une sélection exigeante des personnes qui sont mises en contact avec des offres d'emploi, produisent des critères de tri que l'on peut dégager par des observations au guichet.

Dans la première étude on a observé l'importance de la sélection des chômeurs selon des critères comportementaux : la motivation (à retravailler) et l'autonomie dans les démarches de recherche d'emploi. Mais on a montré également que ces critères recoupaient tout en les masquant d'autres critères, plus fondamentaux et objectifs, comme la formation, la qualification et l'expérience professionnelle. En effet il est aisé pour un chômeur formé, qualifié ou expérimenté dans un domaine, d'être motivé et autonome pour chercher l'emploi qui lui correspond, et de le *démontrer* à l'agent par son « comportement » et ses arguments lors de l'entretien. Mais cette convergence logique entre comportement et capacités ou possibilités objectives n'est pas toujours présente à l'esprit des agents recevant les chômeurs, ce que l'on observe lorsque ces derniers ne sont pas dotés des compétences professionnelles requises par le marché du travail. Dans ces cas on observe souvent que l'agent prend seulement en compte leur « comportement », ne fait pas état de la situation globale de chômage et est tenté de s'en tenir à un jugement individuel comme l'absence de motivation ou d'autonomie. Ceci se traduit par une sélection négative des chômeurs les plus démunis, qui repousse à un futur non maîtrisable les propositions susceptibles d'écourter leur période de chômage comme les appariements avec des offres d'emploi ou l'orientation vers des formations qualifiantes.

Cette observation a débouché sur l'hypothèse que le tri et ses critères opèrent à la manière d'une prophétie auto-réalisatrice : il alimente le chômage de longue durée et toutes les mesures d'accompagnement des chômeurs, de plus en plus centrées sur « le travail sur soi » pour se remettre en cause, adopter le comportement adéquat sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire avant tout... retrouver la volonté et motivation à travailler, l'autonomie dans la recherche d'emploi. Accepter d'être accompagné ou simplement promettre de revenir après avoir fait des

« démarches », telles sont les conditions premières et souvent implicites (tout comme les jugements d'ailleurs) posées au chômeur, les gages de bonne volonté qu'il doit donner à l'agent pour être suivi dans de bonnes conditions, pour que celui-ci s'engage auprès de lui.

La logique dominante qui s'est dégagée de cette première étude peut être qualifiée de contractuelle, au sens large du principe du « donnant-donnant » mais elle repose, rappelons-le, sur l'occultation du recouvrement entre qualités objectives et subjectives des personnes au regard des critères de recrutement sur un marché de l'emploi déprimé.

Restait à savoir si d'autres attitudes de travail que celle de ce tri sont possibles, c'est-à-dire des attitudes qui ne seraient pas « ajustées » à la logique dominante d'une telle institution dans un contexte de chômage massif. Question solidaire : quels sens peuvent revêtir ces autres attitudes dans une telle institution, pour ses agents et, bien entendu, avec quels effets pour les chômeurs ?

Une deuxième observation a eu lieu dans cette perspective. Deux agences aux « réputations » très différentes ont été observées entre 2002 et 2004. Cette deuxième enquête montre que les « réputations » correspondent à des collectifs de travail ayant des histoires et des dynamiques différentes, avec en leur sein des agents qui ont des postures de travail contrastées (II). Ce que l'on perçoit en observant les façons dont ces derniers s'adressent aux chômeurs et mobilisent, ce faisant, l'institution ANPE, appliquent et interprètent ses directives, utilisent les supports de travail qu'elle met à leur disposition (II). La logique contractuelle du « donnant-donnant » déjà observée se vérifie, mais aux côtés d'autres. Tandis que cette dernière s'ajuste « trop » à la logique dominante au risque de reléguer un certain nombre de chômeurs, une autre logique lui fait pendant, celle du don unilatéral qui « ignore » trop l'institution au risque de desservir les chômeurs alors même qu'elle vise à les aider et à les déculpabiliser. En revanche, deux autres logiques tendent à symétriser les échanges et l'écoute entre agents et chômeurs, sans ignorer ni adhérer excessivement à la logique dominante. Ces deux dernières logiques donnent alors une autre dimension et un autre sens au contrat ou au don, deux modalités d'échange qui peuvent alors se comprendre dans un lien de continuité.

Nous nous interrogerons en conclusion (IV) sur la portée des « bonnes pratiques » avec les chômeurs dans le contexte institutionnel actuel de l'ANPE, ce qui nous amènera à articuler le problème du tri des chômeurs à celui reconnaissance du travail réel des agents du service public de l'emploi.

II – Collectifs et logiques de travail, premiers contrastes.

Nous avons commencé notre enquête auprès d'une agence (Agence M.) réputée être très « pro-demandeurs d'emploi », pour reprendre les termes de la direction de l'ANPE et du directeur de l'agence. 25 % des agents sont syndiqués (contre 5 % de syndiqués dans l'ensemble de l'Agence nationale), la palette des syndicats s'étale de la CGT à la CNT en passant par SUD... Un certain nombre d'agents sont des militants politiques et beaucoup ont une sensibilité sociale qui se traduit par divers investissements associatifs dans la ville où ils travaillent et habitent pour nombre d'entre eux.

La cafétéria de l'agence, où les agents viennent faire une pause entre deux entretiens, où ils déjeunent fréquemment aussi, est le lieu par excellence de discussions très libres, auxquelles on assiste. Ils font montre d'une attitude très radicale. La tonalité des discours est très critique vis-à-vis de l'institution, de ses injonctions, de la politique de l'emploi, des employeurs et

de la direction de l'agence : les orientations de l'ensemble et leurs évolutions ne peuvent que desservir les chômeurs et le travail des agents. Bref on a l'image d'un collectif d'un seul bloc. Le directeur de l'agence a de son côté une opinion négative du collectif, qu'il juge plutôt " incompetent " par rapport aux critères de l'agence et aux autres agents qu'il a eu l'occasion d'encadrer.

Le contraste est net avec les agences de l'enquête précédente où l'atmosphère était plutôt tranquille, routinière... Et tout aussi net avec l'autre agence de cette enquête-ci (Agence T.), où l'on retrouve des caractéristiques plus proches de l'enquête précédente : une agence plus petite, aucun agent syndiqué, agence essentiellement féminine (plus représentative de l'ANPE), et où tous semblent heureux autour de la directrice, qui se dit également très satisfaite de ses collaborateurs. Les échanges informels, durant les pauses ou le déjeuner, portent sur le travail, les « cas » (de chômeurs) rencontrés et les réponses apportées, ou bien encore sur la famille et les loisirs. On est donc dans une configuration extrêmement différente de celle de M. où la critique est très présente et se veut généralisable : à travers l'institution ANPE ou la politique de l'emploi, c'est la politique globale que l'on cherche à mettre en cause. Tandis qu'à T., il n'est pas fait mention de tensions ou de malaise, même lorsque apparaissent dans les conversations les difficultés rencontrées dans le travail, et moins encore de considérations politiques générales.

Les premières observations à M. confirment l'attitude favorable aux chômeurs. Les échanges au guichet donnent l'impression, encore générale, que les conseillers font leur possible pour aider d'une manière ou d'une autre le demandeur d'emploi, pour qu'il ne reparte pas « sans rien » et qu'il retire de son passage à l'agence au moins une information ou une adresse utile. Parfois, voire souvent, on tente de lui faire oublier le cadre dans lequel il se trouve : l'affichage de l'institution est des plus discret.

A T., les échanges paraissent tout de suite plus stricts, plus « professionnels », l'institution est très présente dans le discours que l'agent tient au chômeur. Il devient vite assez clair que, dans le travail des agents, dans la manière dont ils s'adressent aux chômeurs, dans ce qu'ils leur conseillent, leur proposent, voire leur prescrivent ou les incitent à accepter (comme orientation, conduite à tenir, démarche etc.), que le collectif de T. travaille en s'appuyant fortement sur ce que l'institution préconise, sur les outils qui matérialisent ses recommandations, et sur les messages que cet ensemble véhicule. Tandis que le collectif de M. mobilise beaucoup moins l'institution, qui apparaît plus discrètement et comme plus souple dans les propos, points de vue et suggestions adressés par les agents aux demandeurs d'emploi. Les agents semblent davantage vouloir parler en leur nom qu'au nom de l'institution.

On peut dire, après quelques observations, que d'un côté (à T.) on cherche à obtenir l'adaptation du DE à l'institution et à ce qu'elle propose ; de l'autre (à M.) au contraire, on tente de solliciter l'institution de manière à ce qu'elle s'adapte autant que faire se peut au DE. Pour traduire ces différentes attitudes de travail et exprimer ce vers quoi elles tendent, un premier axe se dessine, avec, dans un premier temps, une agence à chaque pôle. L'agence T. se situe au pôle de l'« Institution dominante avec adaptation du DE » ; l'agence M. est à l'autre pôle, « Institution subordonnée s'adaptant au DE »³.

Au pôle de l'institution dominante, les relations que les agents cherchent à établir avec les chômeurs prennent très vite un caractère conditionnel : l'agent attend quelque chose du DE et a tendance à conditionner l'aide qu'il lui apporte à une certaine allégeance aux attitudes et

3. Nous symétrisons les appellations des pôles sans nullement prétendre que les agents se « subordonnent » l'institution au pôle sud, même si, on le verra, certains tentent de l'instrumentaliser. Dans la suite du texte nous qualifions également ce pôle d'institution « souple » ou « problématique », voire « chaotique », dans certaines postures de travail.

démarches que l'institution ANPE préconise. Ces relations tendent vers une logique de contrat qui serait premier dans la relation et dont la ou les figures restent à préciser. On retrouve globalement l'attitude observée dans l'enquête précédente.

De l'autre côté au contraire, au pôle de l'institution souple, on ne perçoit pas de conditions a priori, exprimées de la part des agents, mais de l'empathie. Une attitude compréhensive est manifestée dès le début de l'entretien. On serait plutôt du côté d'une logique de don, au sens d'une certaine inconditionalité de départ, dans la manière d'engager l'échange avec le DE⁴.

Les différences sont donc avérées mais on reste en présence de deux blocs - les deux agences -, dans une opposition excessivement tranchée, une logique trop binaire : ce ne serait plus tant, comme dans l'enquête précédente, l'institution qui contraindrait fortement, et de manière homogène, les pratiques, que chacun des collectifs. La question reste alors de savoir quelles peuvent être, dans chaque collectif, les manières de faire propres à chaque agent ou à chaque sous-collectif.

L'immersion dans les observations d'interactions entre agents et chômeurs, l'éclairage apporté par les entretiens avec les agents vont faire émerger les éléments de complexité permettant d'affiner l'analyse, d'ouvrir le schéma d'interprétation et de dessiner un second axe.

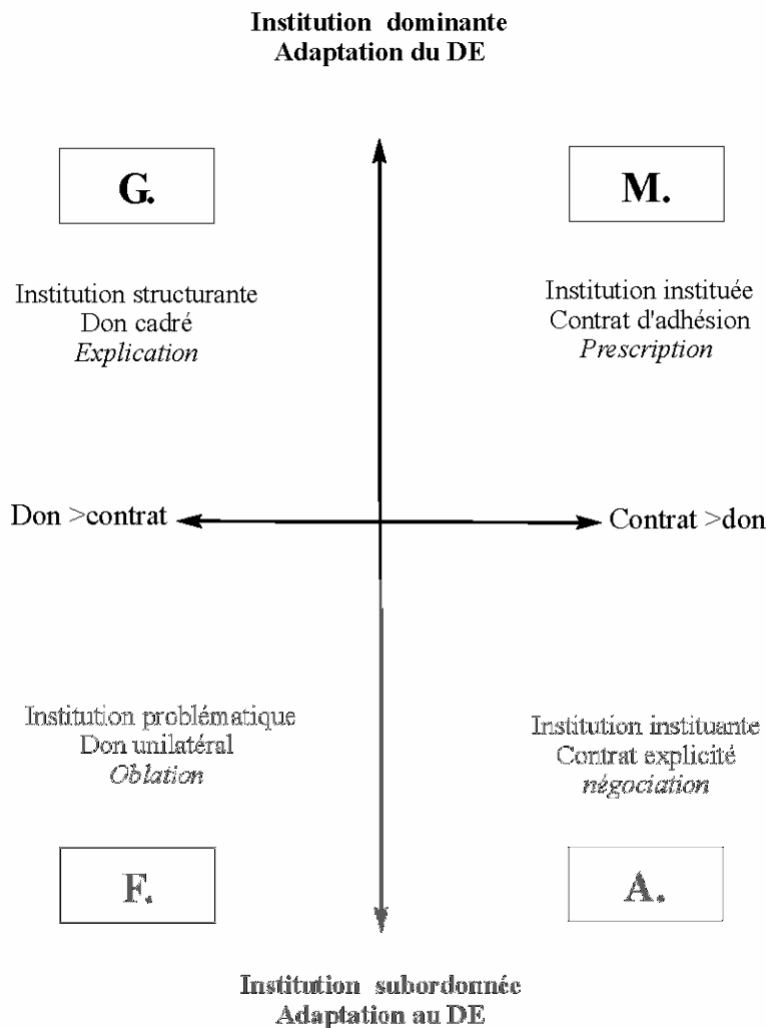
III - Significations de l'institution et relations au public.

C'est de l'agence M. que va venir la surprise ou la complexité. C'est ce collectif d'agents, en apparence si monolithique, qui va ouvrir le schéma en offrant des logiques de travail très différenciées, mais, on le verra, sur un fond de valeurs communes⁵.

En effet, dans le schéma en deux axes ci-dessous, qui résume quatre logiques de travail typiques, les agents de l'agence M. se distribuent dans les trois cadrans NO-SO-SE, tandis que l'ensemble des agents de T. répondent de manière privilégiée à la logique NE.

4. Nous avons montré par ailleurs (Benarrosh 2001) comment l'opposition entre ces deux registres du don et du contrat étaye certaines propositions de revenu incondicional, en particulier chez les auteurs se reconnaissant dans l'œuvre de M. Mauss. Cf. notamment à ce propos le Bulletin du MAUSS n° 7, 1996. Nous aurons l'occasion de préciser, à propos des postures de travail qui nous intéressent ici, qu'il ne s'agit pas là d'une opposition irréductible, mais qu'il est possible d'établir entre elles une certaine continuité.

5. Nous proposons ailleurs (Benarrosh 2006) une analyse des dynamiques des deux collectifs qui éclairent les manières de travailler des agents et étayent ou entravent les passages d'une logique de travail à l'autre.



A.F.G.M. : " cas types " de chaque cadran

L'objectif de ces cadrans n'est pas tant de proposer une typologie que d'envisager les différentes versions de l'institution qui se réalisent dans les diverses modalités de la conditionnalité et de l'inconditionnalité, du contrat et du don, mises en œuvre par les agents recevant les chômeurs. De même, si typologie il y a, elle n'exclut pas les passages d'une logique de travail à l'autre en fonction des situations, ni la coexistence, au sein de chaque cadran, de différentes manières de faire, participant de la même logique de travail. On trouve en outre différents profils d'agents dans chaque cadran (jeunes et plus âgés, anciens et nouveaux...). Il n'y a donc pas de schéma explicatif simple, causal, des différentes manières d'aborder et de faire ce travail. Mais les logiques typiques permettent de saisir et de rendre compte de l'articulation entre les rapports à l'institution et aux chômeurs. De même, elles permettent de saisir ou d'imaginer les passages possibles de l'une à l'autre.

Les modes de relation que les agents cherchent à instaurer avec les chômeurs sont donc un bon analyseur des définitions ou des significations de l'institution qui ne se réduisent pas à des « représentations » individuelles des agents, mais qui sont potentiellement présentes dans l'institution et prises en charge de diverses manières par les agents. Les différentes modalités de la conditionnalité et de l'inconditionnalité, dans l'écoute ou l'aide apportée aux chômeurs, d'Est en Ouest, et selon qu'on se trouve au Nord ou au Sud de notre schéma, vont réaliser des versions différentes de l'institution⁶, du don et du contrat.

3.1 – L'institution entre pseudo contrat et quasi-don

Si le travail est fortement adossé à l'institution au pôle nord de notre schéma, celle-ci est mobilisée très diversement d'un cadran à l'autre, ce qui lui confère des significations également différentes. Alors qu'au Nord-Est les agents en mobilisent, de façon instrumentale ou « à la lettre », les aspects techniques, en vue de répondre avant tout aux prescriptions plus ou moins strictes de l'institution, au Nord-Ouest on tente de préserver un principe, une définition traditionnelle du service public, en particulier une certaine idée de l'égalité de traitement⁷, tout en assumant au mieux, malgré les doutes et tensions qu'en conçoivent les agents⁸, l'ensemble des attentes de l'institution.

Dans les relations avec le public, cela se traduit dans le premier cas (NE) par un report des prescriptions institutionnelles sur les chômeurs, dont les agents attendent l'adhésion. L'agent se fait ici le *porte parole de l'ANPE*, il met en place un « contrat d'adhésion » (Caillé, 2002) ou un « contrat dirigé » ou « mutant » (Supiot 2001)⁹. Ce qu'on peut appeler encore *pseudo contrat*, pour rappeler l'impossibilité pratique pour deux entités non comparables, soit une institution et un individu, de passer entre elles un contrat classique, qui, dans sa forme canonique, met en présence deux personnes également libres et mutuellement obligées. En conservant ce terme de contrat, on prend acte de ce que la procédure de type contractuel est désormais affichée

6. L. Kaufmann et L. Quéré (2001, pp 383 sq.), discutant Descombes, proposent la notion de « sujet de l'institution », qui serait un compromis (ou à mi chemin) entre le « membre » de l'ethnométhodologie et l'individu « socialisé » de la sociologie ou l'agent « agi », notion qui ne céderait rien à une approche en terme d'individu empirique. Nous indiquons ailleurs que nous suivons les analyses de ces auteurs jusqu'à un certain point (Benarrosh, 2006, p 58).

7. Un certain nombre de travaux montrent que l'égalité de traitement peut constituer une « protection » très efficace, pour les agents : en traitant tout le monde de la même façon ils parviennent à ne pas s'impliquer dans la relation avec l'usager, en se protégeant « derrière » les directives institutionnelles. C'est ainsi qu'on observe au guichet une attitude de neutralité affichée et de « bonne distance ». Les agents qui nous ont inspiré ce cadran et qui invoquent le service public et l'égalité de traitement n'affichent pas du tout l'attitude qu'on vient de décrire, mais plutôt un engagement certain dans la relation avec leur interlocuteur chômeur, après avoir toutefois posé le cadre institutionnel. C'est donc ce cadre qui leur sert de protection contre tout malentendu, pour éviter que les interlocuteurs n'aient des demandes auxquelles ils ne pourraient répondre, ce qui fausserait précisément la relation. Et c'est dans cette précaution prise systématiquement dès le début de l'entretien, et dans le temps imparti également à chaque interlocuteur indépendamment de son profil, que se réalise, dans leur travail, leur idée de l'égalité de traitement.

8. Les entretiens menés avec les agents ont utilement complété la perception qu'on a pu avoir en les observant au guichet, des jugements qu'ils portent sur l'institution qui les emploie.

9. Les contrats dirigés sont pour Supiot l'un des avatars modernes du contrat. Tandis que celui-ci, dans sa forme canonique, lie des personnes égales qui ont librement souscrit des obligations généralement réciproques, le contrat « dirigé » a seulement en commun avec le premier d'être générateur d'obligations.

comme la forme dominante de l'action publique, depuis qu'il est question de « moderniser » l'Etat. L'institution ANPE fait peut-être office de cas exemplaire et limite de pseudo contractualisation de la relation avec l'usager, étant donné les enjeux pour celui-ci, les obligations et sanctions aussi réelles qu'unilatérales qui peuvent en découler pour lui, s'il ne respecte pas le « contrat ».

Dans le second cas où l'institution est au premier plan de la relation, au NO, l'agent se fait le représentant du service public. Il préserve le principe de l'égalité de traitement des usagers, et observe avec ceux-ci une attitude d'explication systématique du cadre institutionnel et des possibilités d'action dans ce cadre. Explication à partir de laquelle la relation peut s'instaurer et se développer¹⁰. Au sein de cette « institution dominante structurante », qui reste très fortement présente dans l'échange, peut alors se mettre en place une figure de *quasi-don* encadré qui comprend certaines dimensions de contractualisation. Ce quasi-don est bien étayé par l'institution via l'agent ; il est conditionné par l'acceptation de la part du chômeur du cadre (droits et devoirs) dûment expliqué par l'agent, mais le chômeur reste libre. Il n'est pas sanctionné par l'agent, qui a pourtant des moyens de pression à sa disposition, s'il n'accepte pas les règles du jeu, mais il est prévenu que d'autres institutions ont pouvoir de contrôle par exemple¹¹. Si l'institution est au premier plan de l'échange entre agent et chômeur, c'est, du point de vue de l'agent, pour mieux assurer la qualité de cet échange, en activant *certain*s principes de celle-ci. L'agent n'attend de l'échange aucune gratification personnelle mais la compréhension, par le chômeur, du cadre institutionnel et de ses limites.

Il en résulte des manières différentes de caractériser les chômeurs dans les deux cadrans où l'institution domine : jugement et catégorisation forte de la part des agents du NE, qui interprètent peu les directives institutionnelles et s'appuient sur des critères comportementaux ou normes, que l'on retrouve dans un certain nombre de consignes, de « cas » exemplaires mis en scène dans les livrets destinés aux agents ou aux chômeurs. C'est ce qu'on a appelé, en reprenant Castoriadis (1975), « institution instituée », pour signifier une fermeture, une réduction de l'institution à ses consignes¹². Lorsque l'institution est structurante (NO), ce sont d'autres aspects de celle-ci qui sont mobilisés pour encadrer la relation ; ses principes (ceux du service public) et son mode de fonctionnement (ce que peut faire réellement l'ANPE) sont mis au premier plan, les prescriptions intervenant dans un second temps et seulement si elles prennent sens dans le développement de l'échange, dominé, dans un premier temps, et tout au long si nécessaire, par l'explication. Cet encadrement ou cette structuration préalable de la relation repoussent autant que possible en fin d'entretien la catégorisation du public reçu, catégorisation qui demeure indispensable parce que consubstantielle au travail des agents recevant du public. Mais elle n'est pas empreinte de ce jugement pré-normé ou pré-formaté par les outils disponibles, que l'on reconnaît au NE. En général on s'efforce au NO de ne pas juger les attitudes des chômeurs, mais de les comprendre sans pour autant s'impliquer au-delà du cadre¹³.

10. On a ici, pensons-nous, une belle illustration de la dialectique contrainte/relation, du conditionnement positif de la seconde par la première, évoqué par P. Strobel (1993, p. 41).

11. G., figure typique du cadran NO, explique dans l'entretien qu'elle nous a accordé que le contrôle ne l'intéresse pas, mais que l'absence de sanction n'est pas de son seul ressort. Si le DE a des droits (des allocations) et qu'il ne remplit pas ses obligations (recherche d'emploi, démarches etc.), G. prévient le DE qu'il risque à terme d'être sanctionné par l'ASEDIC ou la direction départementale du travail.

12. Il s'agit de logiques typiques, de tendances, sachant qu'aucun travail ne saurait se résumer à ses consignes.

13. Les discussions collectives à M. indiquent bien que les agents sont conscients des catégories qu'ils sont amenés à mettre en œuvre. La réflexion critique collective les aide, dans leur travail, à contenir cette tentation.

3.2 – L'institution entre pseudo don et quasi-contrat

Au pôle sud de notre schéma l'institution n'est pas présente de manière aussi manifeste dans le travail des agents. Si elle l'est forcément à travers ses aspects techniques (enregistrer son travail à l'écran etc.), elle s'avère plus souple, voire problématique, parfois même « chaotique », dans les échanges avec les chômeurs. Dans les deux cadrans les agents s'impliquent davantage personnellement, mettent au premier plan la relation interpersonnelle avec les chômeurs (d'où la notion d'institution « subordonnée »), mais sur des modes différents, plus ou moins affichés, d'Ouest en Est.

Les entretiens avec les agents nous apprendront que ces derniers ont beaucoup de mal à accepter l'ensemble des orientations actuelles de l'institution, notamment celles qui découlent des objectifs statistiques à atteindre. Quant au principe de l'égalité de traitement, qui fonde le service public en général, les agents estiment qu'il n'est pas adapté aux réalités du travail et qu'il peut être source d'inégalités. Compte tenu des contraintes liées à l'intensité du flux des chômeurs, au temps nécessairement limité à consacrer à chacun d'eux et aux fortes disparités des situations, la « discrimination positive » s'impose pour ne pas léser les plus mal lotis, ceux qui n'ont pas l'autonomie requise - par le marché du travail, tel qu'il est répercuté par l'institution - pour chercher et trouver un emploi, ou une solution d'attente.

Les agents tentent soit de faire oublier l'institution à leurs interlocuteurs (surtout au Sud-Ouest), soit de la faire intervenir d'une certaine manière dans l'échange (au Sud-Est). Les outils institutionnels sont tirés du côté du demandeur d'emploi, on tente de les adapter à celui-ci, mais toujours suivant des modalités et des significations différentes dans les deux cadrans.

Au Sud-Ouest, on instrumentalise l'institution et toutes les possibilités utilisables au profit du chômeur, sans demander à celui-ci, bien au contraire, d'adhérer à la conception institutionnelle du bon demandeur d'emploi. L'agent se présente ici comme *l'ami inconditionnel du chômeur*. Il adopte ce faisant une posture parfaitement symétrique de celle observée au Nord-Est, où l'agent se fait porte parole inconditionnel de l'ANPE et où l'institution est également perçue comme un instrument, un outil à utiliser comme tel, mais auquel le chômeur doit se conformer. L'ami inconditionnel du chômeur essaie quant à lui de mettre entre parenthèses le cadre institutionnel, ce qui se traduit par deux figures de pseudo don (symétriques des pseudo-contrats du NE) : le don asymétrique de l'agent, unilatéral et imposé au chômeur¹⁴; le « don de soi » (oblation, figure typique du cadran sud-ouest) ou don d'adhésion à la personne du demandeur d'emploi qui procède davantage d'une « mission » que se donne l'agent que de l'attention au chômeur et à ce qu'il attend de l'institution.

Au Sud-Est l'attitude des agents est beaucoup plus neutre dans l'utilisation des supports institutionnels : on les propose aux chômeurs, en s'efforçant de voir avec eux comment ils seraient susceptibles de les aider (exemple des prestations diverses). L'agent conserve davantage le cadre institutionnel, mais comme force de rappel en quelque sorte, pour soutenir, le cas échéant, le type de relation qu'il aspire à instaurer avec les chômeurs : une relation où l'asymétrie (Ogien, 1999) est ou semble assumée par l'agent (contrairement à ce que l'on observe généralement au SO où domine l'illusion d'effacement de l'institution, donc de l'asymétrie des rôles et positions), mais au sein de laquelle l'agent tente, par une écoute soutenue, d'établir un véritable échange avec chaque interlocuteur, à propos de sa situation. Pour ce faire, il cherche en général à privilégier des formes d'accords pré-contractuels ou non

14. Cas où l'agent veut apporter quelque chose au chômeur, sans lui poser de conditions mais en écourtant le temps imparti à l'entretien ; l'écoute de son interlocuteur en pâtit ainsi que l'exploration de solutions qui seraient plus cohérentes avec la situation de ce dernier.

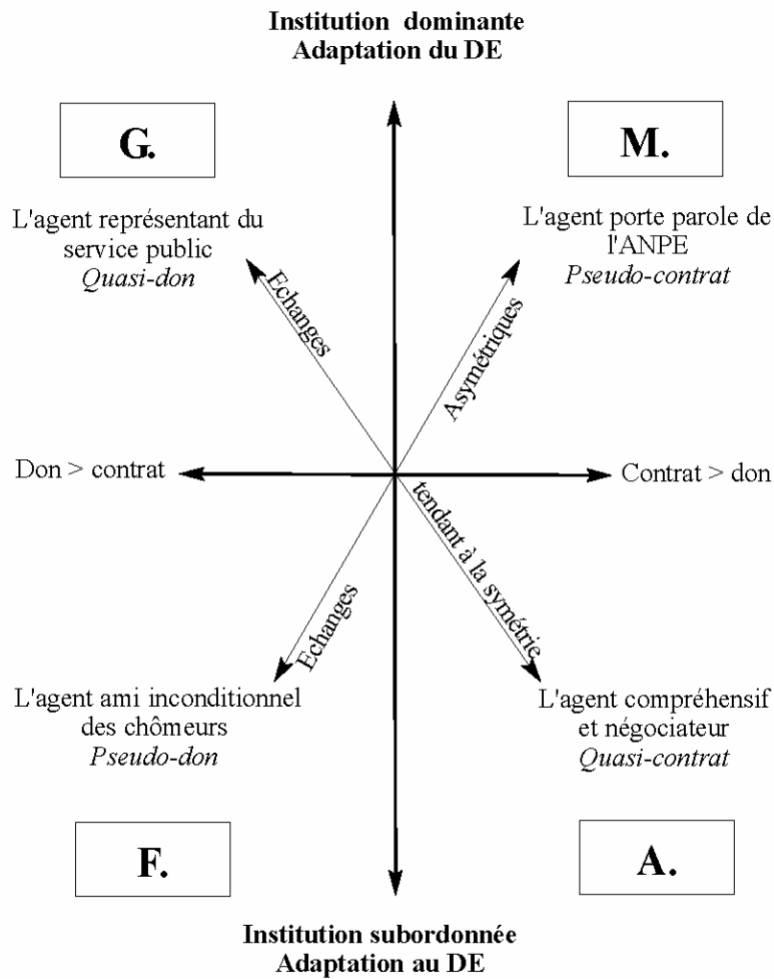
contractuels, qui mettent au premier plan la relation passant par l'accord tacite ou explicite (verbal), qui précède et étaye le contrat, en l'englobant¹⁵. L'agent peut recourir, sur cette base, à une certaine conditionnalité (ce que lui permet le cadre institutionnel assumé vis-à-vis des chômeurs), s'il n'est pas sûr que les deux parties ont investi pareillement la négociation, s'il veut s'assurer que son interlocuteur est vraiment d'accord avec ce qui se négocie dans l'échange et se dispose à agir en conséquence. L'agent est donc à la fois *compréhensif et négociateur* ; il se rapproche (autant que possible dans ce cadre) d'une relation contractuelle avec ses interlocuteurs, par un jeu délicat de mise à distance raisonnable (et raisonnée) de l'institution. On peut parler de *quasi-contrat*¹⁶. L'attitude adoptée par l'agent est difficile et fragile, car elle se situe dans une zone limite entre relation institution/usager et relation interpersonnelle (agent/usager). Mais elle produit de ce fait une figure inventive, qui peut se situer aux frontières des trois cadrans SE-SO-NO, en demeurant cependant étrangère au cadran NE où domine la prescription¹⁷. Elle laisse ouverte, autant que possible, la définition de l'institution, de son actualisation dans le travail, ce pourquoi on l'appelle « institution instituante » à laquelle est associée la perspective du changement, des transformations (Castoriadis, 1975).

Il semble bien finalement que ce sont les logiques d'institution structurante, où domine l'explication (NO) ou d'institution instituante où domine la négociation (SE), autrement dit, l'agent représentant du service public et l'agent compréhensif et négociateur, qui parviennent à réaliser une relation soutenue avec les chômeurs, ou aussi aboutie que possible dans le cadre de l'ANPE, précisément parce que, dans les deux cas, les agents s'efforcent de fixer un cadre sur lequel prendre appui et de le donner à comprendre aux chômeurs. L'institution participe de ce cadre, bien entendu, mais de manières différentes dans les deux cas, qui représentent deux figures de l'inconditionnalité conditionnelle, où conditionnalité et inconditionnalité jouent tour à tour (selon une hiérarchie et des « dosages » différents dans les deux cas), dans la recherche de l'intercompréhension et de l'accord. A travers ces deux figures on peut saisir le continuum entre don et contrat. (Caillé 2002)

15. C'est ce que développent Pharo (1999), Chanial (2002) et Caillé (2002), à partir de la critique durkheimienne du contrat, qui pose que tout n'est pas contractuel dans le contrat, que celui-ci ne saurait se concevoir sans un étayage non contractuel. Cela vaut pour le « contrat social » comme pour les contrats entre individus. Ce que les théories du contrat ont tendance à perdre de vue.

16. Les solidaristes (C. Bouglé et L. Bourgeois) furent les théoriciens du quasi-contrat. Ils entendaient par cette figure résoudre la tension entre un idéal de justice passant par la contractualisation et une perspective organiciste de la société selon laquelle l'être ensemble ne résulte pas d'un décret volontaire, mais est toujours déjà là, à travers l'association humaine et la solidarité sociale : où l'on retrouve l'idée qu'il n'y a pas que du contractuel dans le contrat (Cf. Chanial, 2002).

17. Un agent que l'on situe dans cette logique de la négociation (SE) donnera d'ailleurs, lors d'un échange plutôt vif avec un DE qui se comportait comme s'il avait affaire à un exécutant de consignes qui « n'a qu'à faire son travail » et avec lequel il est inutile de s'expliquer, l'exemple caricatural de ce que peut donner la stricte application des consignes et le type d'échange particulièrement pauvre et vide de sens auquel cela peut conduire.



A.F.G.M. : " cas types " de chaque cadran

IV – Reconnaissance du travail et tri des chômeurs

Les contraintes actuelles de gestion, que l'ANPE partage avec l'ensemble des administrations de service public, sont-elles compatibles avec une reconnaissance effective du travail de conseil ? Celui-ci est-il nommé et pris en compte dans l'évaluation des agents ? Les objectifs stratégiques, ceux qui comptent pour l'évaluation des agences et de leurs directeurs, pour l'allocation des primes etc., sont ceux, politiques, des chiffres du chômage. Ils sont déclinés au niveau des agences, à partir des niveaux régionaux et départementaux. Quant aux objectifs dits opérationnels, déclinés de la même façon, ils sont censés être le moyen de parvenir à la réalisation des premiers et concernent le travail d'aiguillage vers les différentes prestations d'accompagnement. Si la réalisation de ces derniers n'a pas d'impact direct sur l'évaluation des agences locales, leur notation, le système de primes, etc., elle n'est pas sans conséquences sur le maintien (voire l'augmentation) du budget de chaque agence. A charge ensuite, pour l'Agence

Nationale, d'établir le lien statistique et analytique entre objectifs opérationnels et stratégiques, c'est-à-dire les résultats en termes d'impacts¹⁸.

On rencontre ici, derechef, le problème du tri, étroitement articulé à celui de la reconnaissance du travail réel de conseil (les « conseillers » à l'emploi), qui ne se résume pas et ne consiste pas forcément à aiguiller les chômeurs vers des prestations et accompagnements prévus et comptabilisés par l'institution. Or, si les missions fondamentales assignées à l'ANPE demeurent celle du pourcentage de chômeurs à faire baisser de tant de points suivant le profil ou la catégorie, celle du nombre d'offres à enregistrer et à satisfaire, etc., alors on néglige une part importante du travail réel, qui consiste par exemple à aiguiller les chômeurs les moins à même de répondre aux exigences du marché vers des solutions d'attente ou vers d'autres structures, de type social. Un premier problème est donc celui de la reconnaissance effective d'un tel travail et des difficultés que peuvent connaître les agents et les agences fréquentées par une majorité de « chômeurs en difficulté », sachant que les objectifs dits stratégiques (baisse du chômage, augmentation des offres passant par l'agence), même s'ils sont déclinés en fonction des situations socio-économiques locales, conduisent en toute logique à une sélection des plus « employables ».

C'est dans le hiatus entre les objectifs stratégiques (avec leurs indicateurs) et le travail réel que se réalise (ou se loge) le tri négatif. Pour qu'objectifs et travail réel « coïncident », ou tout au moins puissent « entrer en correspondance », et ne relèvent plus (ou moins) de l'injonction paradoxale et du malaise qui s'ensuit chez nombre de conseillers, il faudrait non seulement énoncer, mais également reconnaître *formellement*¹⁹ que l'agence a certes pour mission et fonction de favoriser le retour à l'emploi, mais tout autant d'aider les usagers à trouver différentes solutions d'attente en fonction de leur profil. Pour conformer la population aux critères du marché du travail, pour effectuer un travail d'information sur ce dernier et délivrer des conseils sur les démarches, sur l'autonomie requise, etc., mais tout autant pour assurer un « socle »²⁰ à ceux qui ne sauraient répondre à ces critères. Il y aurait alors un traitement différencié des publics, avec des objectifs et des indicateurs différenciés, mais avec, aussi, une reconnaissance égale des différentes modalités d'action et de leurs résultats, qui ne sauraient être les mêmes en matière d'emploi. Tout problème, bien entendu, ne serait pas résolu pour autant, car suivant leurs systèmes de valeurs, les agents pourraient pencher vers tel ou tel aspect du travail. On retrouverait en outre le problème du tri avec un objectif tel que la mise en conformité du public avec les critères du marché du travail, mais au moins cette dissonance cognitive, qui traverse depuis fort longtemps la politique de l'Agence et le travail des agents, en serait-elle atténuée ou tout au moins déplacée, et les niveaux opérationnels n'auraient plus à la prendre en charge de la même façon.

18. A. Ogien décrit bien dans *L'esprit gestionnaire* (1995) cette « logique propre à chaque niveau » (pp 162-164).

19. C. Dejours (2003) consacre des pages importantes à l'évaluation du travail et accorde à juste titre une grande place à la reconnaissance symbolique du travail. Mais celle-ci peut difficilement agir sans modalités de reconnaissance formelle.

20. On doit cette notion à Robert Castel (2001), qui propose d'augmenter les protections proportionnellement à la précarité. D'autres solutions sont envisagées pour résoudre le même problème (ainsi l'idée d'un revenu inconditionnel). Mais si ce problème est discuté au niveau politique (et avec lui les diverses solutions envisagées par différents travaux), c'est au titre des politiques sociales. Or l'ANPE relève de la politique de l'emploi et son public officiel est aussi large que possible. Il est dès lors normal que ses conseillers ne puissent trouver à tous les chômeurs des solutions reconnues par l'Agence, et donc logique que tout leur travail ne soit pas reconnu... Les réflexions actuelles sur la sécurisation des parcours ouvriront peut-être des pistes qui rendront moins étanche la frontière administrative entre politique sociale et politique de l'emploi. Ce qui permettrait de reconnaître dans toute sa palette le travail des conseillers « à l'emploi ».

Un pas de plus consisterait évidemment, pour sortir de la dissonance, à mettre en œuvre et permettre une réelle autonomie et responsabilité, par une authentique « co-construction » des objectifs et des indicateurs, entre tous les niveaux opérationnels et politiques. Mais il s'agirait là d'une autre gestion qui irait de pair avec une multiplicité de finalités : *Agence Nationale Pour... ?*

En attendant, le message institutionnel adressé aux chômeurs de toutes conditions est celui de l'autonomie requise pour être un bon demandeur d'emploi, pour trouver du travail... Bon nombre d'entre eux (mais pas tous) craignent d'ailleurs d'être perçus comme des personnes attendant qu'on les prenne en mains comme le montrent les résultats du second volet de l'enquête (Benarrosh 2005). Ils revendiquent alors une volonté et une capacité d'agir par eux mêmes, d'effectuer des démarches, etc., reprenant ainsi le discours des structures par lesquelles ils sont passés, dont l'ANPE. Mais ce discours n'est pas propre à ces structures. Il se fait seulement l'écho, en leur sein, de ce que doit être aujourd'hui un individu, autonome et responsable, de ses succès comme de ses échecs. Mais dans des institutions telle que l'ANPE, et dans toutes les structures censées aider les personnes à se réinsérer, cet écho se trouve amplifié par le fait que, tout en étant là pour prendre acte des problèmes de leurs publics, les attentes à leur égard correspondent à ce qu'on attend aujourd'hui de tout individu « inséré ». En d'autres termes il faut gérer son chômage comme d'autres gèrent leur travail ; ceci, grâce au travail sur soi et à la responsabilisation que mettent en avant outils, discours et, par suite, nombre de pratiques au guichet.

En miroir de cette responsabilisation des chômeurs et en écho avec l'injonction générale à l'autonomie, le management du service public attend des différents niveaux opérationnels qu'ils mettent en œuvre de manière responsable et autonome les processus devant mener aux résultats édictés au niveau politique. Si cette responsabilisation en cascade de tous les niveaux opérationnels n'est pas critiquable en soit, elle pose, comme dans toute entreprise moderne (et dans toute situation du reste), le problème des moyens de cette responsabilité, et de l'injonction à l'autonomie qui l'accompagne. Deux qualités dont on attend qu'elles soient au service non seulement d'objectifs conçus de l'extérieur (ce qui est banal et le plus souvent inévitable voire normal), mais, surtout, souvent hors de leur portée, comme la réduction du chômage de telle ou telle population. Autonomie et responsabilité donc, mais au service d'une hétéronomie en forme de double contrainte.

La portée des différentes manières de travailler des agents, pour revenir à une de nos questions initiales, est donc enfermée dans cette double contrainte, sauf à imaginer des impacts positifs, qui ne sauraient être visibles à l'enquête, et dans tous les cas difficiles à isoler d'autres paramètres. Il reste que les conseillers les plus confiants veulent parier sur cet impact : sur le déclin d'une rencontre.

Parfois, un retour inattendu vient leur donner raison...²¹

21. Certains agents rencontrent parfois des chômeurs qui leur témoignent leur gratitude et font état de ce qui les a aidés.

Bibliographie

- Benarrosh Y., 1997, De l'usine traditionnelle au travail peu prescrit, *Connexions* n° 70.
- Benarrosh Y., 2000, Tri des chômeurs : vers une approche des « trappes d'inemployabilité » ? *Travail et emploi*, 81, janvier.
- Benarrosh Y., 2001, Le travail : norme et signification, *Revue du MAUSS semestrielle* n° 18, Le travail est-il (bien) naturel ? La Découverte.
- Benarrosh Y., 2003, Les trappes d'inactivité : chômage volontaire ou chômage de résistance ? *Travail et emploi*, n° 95, juillet.
- Benarrosh Y., 2004, Individu et travail, in *Initiative individuelle et formation*, Berton F. et alii (Dir.), L'Harmattan – Cahiers du GRIOT (Coll. Logiques sociales).
- Benarrosh Y., 2005, Les chômeurs, leurs institutions et la question du travail... Ou le travail vu du chômage, *Rapport CEE 05/03*, décembre (Convention DARES).
- Benarrosh Y., 2006, Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat. L'Harmattan, collection Logiques sociales.
- Bourdieu P., Bouhjeda S., Saint Martin (de) M., 1990, Un contrat sous contrainte, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81/82, mars.
- Caillé A., 2000, *Anthropologie du don. Le tiers paradigme*. Desclée de Brouwer.
- Caillé A., 2002, De l'idée de contrat. Le contrat comme don à l'envers et comme convertisseur, in *Une nouvelle crise du contrat ?* C. Jamin (dir), Dalloz.
- Castel R., Haroche C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Fayard.
- Castoriadis C., 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil.
- Chanial Ph., 2002, Renouer les fils de l'alliance. Bourgeois, Durkheim et l'incomplétude du contrat, in *La nouvelle crise du contrat*, Jamin et Mazeaud (dir.), Dalloz.
- Dejours C., 2003, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, INRA éditions (Coll. Sciences en questions).
- Erbès-Seguin S. (dir.), 1999, *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, Desclée de Brouwer (Coll. Sociologie économique).
- Kaufmann L., Quéré L., 2001, Comment analyser les collectifs et les institutions ? in *L'ethno-méthodologie. Une sociologie radicale*, De Fornel, Ogien, Quéré (dir.), La découverte – Recherches.
- Mauss M., *L'essai sur le don*, in *Sociologie et anthropologie*, 1950, PUF 1980.

M.A.U.S.S., Revue semestrielle 1996, Vers un revenu minimum inconditionnel ? n°7, La découverte, coll. Recherches.

Ogien A., 1995, L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps, éditions de l'EHESS.

Ogien A., 1999, Contrat, politique et administration, in Le Contrat. Usages et abus d'une notion, Erbès-Seguin (dir.), cité.

Pharo P., 1999, Les fondements non contractuels du contrat, in Le Contrat. Usages et abus d'une notion. Erbès-Seguin S. (dir.), cité.

Sociologie du travail, 2005, Les nouveaux formats de l'institution, vol. 47/4

Strobel P., 1993, L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? Recherches et Prévisions n° 32, Juin.

Supiot A., 2001, (entretien avec), La fonction anthropologique du droit, Esprit, Entre la loi et le contrat, Février.