

Les missions locales et la politique de l'emploi

Les collectifs de travail à l'épreuve

FRANÇOIS SARFATI ET CAROLE TUCHSZIRER¹

Quels sont les effets de la rationalisation de l'action publique sur les collectifs de travail ? Existe-t-il une forme de déterminisme qui associerait de manière mécanique dispositif d'action et effet sur les collectifs de travail ayant en charge sa mise en œuvre ? Il s'agit dans le présent chapitre d'analyser l'introduction de la Garantie jeunes², un dispositif d'action publique à destination de la jeunesse, à l'aune de ses effets sur les conseillers des missions locales. Marque-t-il le prolongement d'une tendance à l'individualisation du travail en lien avec le référentiel du placement qui tendait à s'imposer jusque-là ou, au contraire, traduit-il l'avènement d'un nouveau paradigme qui tend à instaurer une forme renouvelée de collectifs de travail ? D'un côté en effet, le postulat de la Garantie jeunes consistant à ne

¹ François Sarfati est professeur de sociologie, Centre Pierre Naville, Université d'Evry. Carole Tuchsirer est socio-économiste, chercheuse au Lise-Cnam-CNRS, Ceet.

² « La Garantie jeunes est un droit ouvert qui s'adresse aux jeunes de 16 à moins de 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET). Pour favoriser leur insertion dans l'emploi, ils sont accompagnés de manière intensive et collective et bénéficient de mises en situation professionnelle. Cet accompagnement est assorti d'une aide financière pour faciliter leurs démarches d'accès à l'emploi. Après une période d'expérimentation dans plusieurs départements, la Garantie jeunes est généralisée à toute la France y compris dans les départements d'outre-mer depuis le 1er janvier 2017 », d'après <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

« jamais donner la priorité à la levée préalable des freins à l'emploi » a pu être vécu par les conseillers de la mission locale comme une négation des compétences transversales attendues d'eux dans le cadre de l'accompagnement global (Farvaque, Kramme et Tuchszirer, 2016). Mais de l'autre, l'organisation du travail des conseillers Garantie jeunes en binôme et la constitution de cohortes de jeunes suivis non plus individuellement mais collectivement tendraient à redonner au collectif de nouvelles lettres de noblesse.

Pour analyser ce mouvement, nous reviendrons dans un premier temps sur l'histoire des missions locales, leurs rôles, et la nature de l'activité réalisée par les conseillers qui y travaillent. Nous verrons dans un second temps les effets sur les collectifs de travail de l'introduction de la Garantie jeunes.

Méthodologie

Ce chapitre repose sur les travaux empiriques réalisés par les deux auteurs dans le cadre de commandes publiques réalisées au cours de ces dix dernières années (Dares, DGEFP). Une vingtaine de missions locales ont été observées. Ils ont conjointement participé à l'évaluation de la convention de partenariat État-Missions locales-Pôle emploi. Par ailleurs Carole Tuchszirer a participé à l'évaluation de la Garantie jeunes en interrogeant la place des structures dans le dispositif (Farvaque, Kramme et Tuchszirer, 2016). François Sarfati a participé à l'évaluation de la Garantie jeunes en se plaçant du côté de l'effet du dispositif sur les publics (Couronné, Loison-Leruste et Sarfati, 2016). Pour ce faire, ils ont réalisé des entretiens avec les concepteurs du dispositif, les directeurs des missions locales, les partenaires

locaux, les conseillers, les jeunes destinataires. Des observations de la relation d'accompagnement ont pu également être menées³.

I. Le modèle d'accompagnement des missions locales

1. L'accompagnement global, ciment du projet collectif des conseillers en insertion

Le modèle d'accompagnement promu par les missions locales en 1982 se lit dans la qualification même de ces nouvelles structures dont la vocation n'est pas de perdurer dans le temps. Les politiques d'insertion émergent au début des années 1980 en lien avec le développement d'un chômage de masse que les traditionnelles politiques de l'emploi ne parviennent pas à résorber. C'est sur l'échec de ces politiques en direction de la jeunesse que ce nouveau référentiel de l'insertion prend corps avec la création des missions locales. Leur ambition dépasse le seul enjeu de l'emploi puisqu'il s'agit d'embrasser un champ d'actions plus large pour faire des jeunes des citoyens à part entière. Intégration professionnelle et intégration sociale (santé, famille, logement, culture, emploi) ne font qu'une et la référence à l'accompagnement global restera un marqueur fort de l'activité des missions locales pour souligner l'hétérogénéité des problématiques affectant certains pans de la jeunesse (santé, logement, formation, emploi...). L'autre marqueur des missions locales est leur rapport aux territoires et la volonté de faire en sorte qu'elles puissent s'affranchir des logiques verticales portées par les institutions de l'État social pour préserver leur projet associatif et inventer de nouvelles façons d'accompagner les jeunes.

³ Le lecteur intéressé par l'approche méthodologique se reportera à (Couronné, 2017).

Parallèlement à cette nouvelle doctrine de l'insertion se développe dans les missions locales un nouveau métier, celui des professionnels de l'insertion. Le terme de bricolage serait du reste plus approprié pour décrire ce nouveau groupe professionnel en gestation et composé de professionnels venus d'horizons administratifs divers mais réunis sous la bannière de l'insertion qui semble jouer un rôle fédérateur dans la culture naissante des missions locales. Le caractère expérimental de ces missions locales et la dose de créativité attendue d'elles autour d'un projet territorial semblent attirer des acteurs issus de l'administration, désireux d'apporter leur compétence au service d'un projet associatif qui réponde aux besoins de la population, loin des contraintes, dispositifs et des règles imposées par leurs corps institutionnel d'origine. Ces « dissidents » professionnels sont recrutés dans la sphère de l'emploi et du social pour une période déterminée souvent dans le cadre de mise à disposition temporaire puisque, rappelons-le, les missions locales devaient « disparaître quand le vaste mouvement de décentralisation sera suffisamment avancé et que le marché du travail aura retrouvé sa situation normale » (Brégeon, 2008). A l'origine, les conseillers des missions locales sont des fonctionnaires ou contractuels de l'Etat en provenance de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et Sports, de l'ANPE, de l'Afpa, rejoints par des travailleurs sociaux en particulier des éducateurs. C'est dans ce *melting-pot* issu du monde du placement, de l'école et du travail social que s'invente une profession et des référentiels professionnels (Farvaque et Tuchszirer, 2016).

Mais le début des années 2000 va marquer un tournant. Devant la perspective d'un chômage durable et la persistance d'un taux de chômage élevé, notamment parmi les jeunes faiblement qualifiés, les missions locales vont s'inscrire dans le paysage des intermédiaires de l'emploi. Une première reconnaissance institutionnelle va s'opérer en 2001 avec l'entrée en vigueur de la convention collective organisant l'activité des conseillers d'insertion

autour des notions d'accueil, d'information, d'orientation, d'accompagnement et de coopération avec des partenaires extérieurs. Le métier reste cependant, à l'instar des métiers du social, parcouru par une forte plasticité, qui autorise des investissements personnels variables (Zunigo, 2013). En fonction de leur parcours professionnel ou personnel, certains professionnels vont davantage privilégier les lectures « économiques » ou « sociales » des difficultés des jeunes.

La période qui va s'ouvrir au tournant des années 2005 va venir brouiller l'identité des missions locales et déstabiliser quelque peu les professionnalités des conseillers en insertion. On peut voir dans cette crise d'identité que traversent les missions locales, près de 20 ans après leur création, l'effet d'un singulier retournement de l'histoire. L'insertion va devoir désormais composer avec les politiques de l'emploi au sein d'un référentiel qui s'était pourtant construit en rupture avec les dispositifs nationaux.

2. L'accompagnement à l'emploi, vecteur de division dans les collectifs de travail

Le glissement qui va s'opérer dans le travail des conseillers d'insertion intervient dans un contexte qui accorde une place de plus en plus importante au retour à l'emploi et à la logique du placement. Plus généralement, la fin des années 1990 est marquée, dans le champ des politiques sociales, par une tendance à la pression mise sur les acteurs du Service public de l'emploi pour activer les destinataires des politiques d'emploi. Les politiques d'insertion ne vont pas faire exception à la règle. L'adoption du dispositif Civis en 2005, dont la mise en œuvre sera confiée aux missions locales, est emblématique de cette inflexion qui a pour finalité l'accès à l'emploi durable. Il ne s'agit pas encore d'un contrat aidé comme le seront plus tard les emplois d'avenir. Le Civis reste encore empreint d'une vision qui dépasse le seul enjeu du placement pour les jeunes sans qualification. La circulaire du 19 mars 2005 relative à l'insertion professionnelle

et sociale des jeunes illustre la logique d'ensemble qui veut encore combiner l'accompagnement global à celle du placement.

« L'accompagnement vers l'emploi ne peut se concevoir qu'à partir d'une approche globale des difficultés rencontrés par les jeunes (manque d'autonomie, accès au logement, aux soins, mobilité, souffrance psychique...) qui pour des raisons personnelles, familiales ou sociales sont trop souvent la cause de rupture de leurs parcours d'insertion ».

Si la quête de l'emploi n'est pas en rupture avec la doctrine de l'accompagnement global en vigueur dans les missions locales, cet accompagnement obéit désormais à un cahier des charges plus contraignant qui l'apparente de plus en plus au cadre d'intervention des conseillers de l'ANPE. Pour y parvenir, l'État va s'immiscer dans la gestion des ressources humaines des missions locales par la création d'un nouveau corps de conseillers dédiés au dispositif Civis et dont la fiche de poste est à la main de la puissance publique à travers une circulaire de la DGEFP qui vise à prescrire le travail attendu de ces nouveaux « référents Civis ». Le profil de poste de « référent Civis »⁴ définit pour la première fois explicitement des actions de médiation en direction des employeurs, notamment l'idée de construire un réseau d'entreprises « partenaires » permettant notamment de « négocier » avec elles les conditions d'entrée dans le poste.

Avec les financements « Civis », ces postes vont peu à peu permettre aux Missions locales de développer en interne des équipes dédiées de conseillers « emploi » ou « relations entreprises ». Ces conseillers vont se voir conférer certaines tâches dans la division du travail des missions locales : en particulier la gestion des parcours des jeunes avec une problématique « emploi » et la relation aux

4 L'annexe 2bis de la circulaire DGEFP n°2005-09 du 19 mars 2005

employeurs locaux. D'autres dispositifs adoptés ultérieurement, on peut citer ainsi le contrat d'autonomie (dispositif de *coaching* intensif axé sur la mise en relation des jeunes avec l'entreprise), vont venir renforcer l'orientation des missions locales vers le développement de la relation à l'entreprise.

Au sein des missions locales, l'organisation du travail, à la fois spatiale et professionnelle, va s'en trouver modifiée par une division du travail accrue entre les conseillers « emploi » et les autres conseillers d'insertion sociale et professionnelle. Cette nouvelle division du travail se matérialise dans l'origine professionnelle des conseillers nouvellement embauchés dans les missions locales. Non plus issus des administrations publiques ils proviennent plus souvent d'entreprises privées et ont des profils à dominante commerciale modifiant parfois la culture des missions locales. Des changements interviennent également sur la nature de la relation d'emploi puisque ces conseillers emploi sont embauchés principalement en contrat à durée déterminée et souvent à mi-temps (Fretel, 2012).

Cette emprise croissante des dispositifs de la politique de l'emploi sur le projet associatif des missions locales est également la résultante de la transformation de leur modèle économique. Les financements sont apportés par chaque financeur (Etat, région, département, ville, partenaires sociaux) selon sa logique propre et ne font pas l'objet d'une coordination collective que la mission locale pourrait organiser pour faire la synthèse des actions à conduire en direction des jeunes et des territoires. Il en résulte le plus souvent une offre de service avant tout structurée par les divers dispositifs publics que la mission locale doit gérer pour le compte de ses divers financeurs et aux dépens de son projet local. Cette segmentation des financements a donc des répercussions fortes sur l'offre de service des missions locales et sur le travail de ceux et celles qui la mettent en œuvre en ordre dispersé.

Le dispositif des emplois d'avenir adopté en 2012 est celui qui illustre le mieux l'importance croissante prise par la logique de placement dans les formes d'intervention des missions locales. C'est la première fois que celles-ci se voient confier la gestion d'un dispositif d'emploi aidé dans sa totalité et les formes prises par l'intermédiation auprès des employeurs, de la collecte des offres emploi jusqu'à leur qualification en passant par l'ingénierie de formation et le suivi dans l'emploi témoignent du recentrage opéré sur le référentiel métier des missions locales. Une fois encore, l'organisation du travail va s'en trouver affectée par le rôle de plus en plus structurant que vont tenir les équipes emploi au sein des missions locales aux dépens des activités traditionnelles des missions locales. Le dispositif des emplois d'avenir va ainsi exercer une emprise forte sur les collectifs de travail et organiser une nouvelle forme de division du travail entre les conseillers d'insertion en charge du traitement des problématiques sociales des jeunes et les équipes « emplois » ou « relation entreprises » en charge des relations avec les employeurs pour assurer l'embauche des jeunes. L'importance politique accordée à ce dispositif, la pression exercée par les acteurs locaux et les directions sur les missions locales pour accélérer le placement des jeunes, et la dimension symbolique attachée aux emplois d'avenir pour signifier le changement à l'œuvre à travers la priorité accordée à l'insertion professionnelle vont profondément déstabiliser les conseillers d'insertion spécialisés sur le volet social de l'accompagnement des jeunes. Le sentiment de perte de sens et de légitimité de ce groupe de conseillers et la montée en puissance des équipes « emplois » auront pour conséquence de rejaillir sur l'ensemble de la dynamique de travail des missions locales. C'est dans ce climat difficile que la Garantie jeunes va voir le jour.

II. La Garantie jeunes, vers une recomposition progressive d'un collectif de travail ?

1. Du projet...

La Garantie jeunes repose sur l'idée qu'il convient d'accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi et que cet accompagnement doit être particulièrement intensif. Toutefois, la Garantie jeunes introduit une rupture. La méthode de l'accompagnement global mise en œuvre habituellement dans les missions locales suppose un ajustement aux problèmes rencontrés par les jeunes. En pratique, cet accompagnement passe par des rencontres individuelles. Un professionnel, le conseiller en insertion professionnelle, échange en face à face avec un jeune sur ses difficultés. Le réseau des missions locales présente les structures comme des « intégrateurs de services ». En ce sens, le travail des conseillers est pensé comme un « guichet unique » (Mazouz, 2014). Ils accueillent les jeunes et les orientent selon leurs besoins vers des professionnels du logement, de la santé, de la formation, etc. Cet accompagnement global est majoritairement réalisé de manière individuelle dans les missions locales.

Les conseillers en missions locales construisent une relation d'aide à caractère psychologique (Meyer, 1998). « C'est à partir d'une approche globale de l'individu, de sa situation, de ses attitudes [...] que vont se structurer les actions » (id.). Le paradigme social des missions locales est mis en œuvre à travers l'établissement de relations de confiance avec les jeunes, qui suppose un engagement personnel des deux interlocuteurs. Dès leur origine, les missions locales mobilisent alors des techniques de « relations d'aide » centrées sur l'individu.

L'arrivée de la Garantie jeunes vient modifier cette pratique, en obligeant les missions locales à une prise en charge collective. Cette dernière souscrit tout à la fois à des contraintes de rationalisation gestionnaire et financière,

comme dans l'ensemble des politiques publiques, mais aussi à une dépsychologisation (Divay, 2008 ; Gonnet et Sarfati, 2016). L'impulsion donnée par l'État aux missions locales vers une forme collective d'accompagnement mobilise trois registres de justifications.

« La dimension groupe et codes sociaux dans un groupe, est très aidant pour la vie en société...

-Puis la reconnaissance individuelle, elle passe souvent par une reconnaissance collective d'abord...

-On est sur l'estime de soi évidemment, c'est aussi pour le coup, ce que comprennent les conseillers quand ils sont en formation » les concepteurs du dispositif ».

La dimension collective de l'accompagnement a des vertus socialisatrices. Le travail en groupe permet d'énoncer des règles relatives à la vie en société et d'inculquer un hexis corporel (Bourdieu, 1980) de jeunes chercheurs d'emploi et plus largement de jeunes travailleurs. L'accompagnement collectif est pensé comme complémentaire de l'accompagnement individuel. Les difficultés pouvant faire l'objet d'un traitement collectif le font, les autres plus personnelles, plus intimes parfois, sont renvoyées à un travail en face à face.

« On ne pourrait pas s'amuser à sortir les jeunes du groupe si on était dans une démarche descendante de savoirs, parce qu'il reviendrait, il ne capterait plus rien... alors que là, on est plus sur... on fait monter une mayonnaise avec un projet commun, qui est partagé par l'ensemble du groupe, c'est l'accès à l'emploi » les concepteurs de la Garantie jeunes ».

En outre, la dimension collective repose sur une conception de l'accompagnement qui se distingue d'une démarche scolaire. On retrouve en cela l'esprit du rapport Schwartz.

« Mais par contre, il y a une chose qui est certaine, c'est qu'entre quatre et huit semaines, il se passe quelque chose. Et ces choses qui se produisent là, les conseillers le disent, ça met six mois à un an, d'habitude... » les concepteurs de la Garantie jeunes ».

Enfin, l'accompagnement collectif serait plus efficace que l'accompagnement individuel, parce qu'il produit une évolution plus rapide des jeunes. Ce qui peut également se lire d'un point de vue économique. L'accompagnement collectif est pensé comme de plus courte durée et suppose de mobiliser moins de ressources humaines que l'accompagnement individuel.

2. ... à la mise en pratique

Montée du travail prescrit et intensification productive

Si l'accompagnement des « jeunes Garantie jeunes » est pensé comme collectif, il est aussi de nature à introduire un travail collectif du côté des conseillers des missions locales. Les concepteurs du dispositif ont cherché à cadrer l'organisation des missions locales en termes de ressources humaines. Ainsi, les directives ont insisté pour que deux conseillers à temps plein soient affectés à ce dispositif.

La Garantie jeunes a alors été une occasion de modifier substantiellement la manière de travailler des conseillers. De nombreux travaux ont été consacrés à l'administration de l'État social. Que l'on se tourne vers l'activité des agents de Pôle emploi (Lavitry, 2009 ; Pillon, 2013) ou vers celle des agents de l'Assurance maladie (Leduc et Muñoz, 2015), un même constat s'impose. On assiste à une rationalisation de l'activité productive des services publics. On peut appréhender cette « modernisation du service public » (Linhart, 2007) comme une des conséquences du tournant néolibéral en Europe (Jobert, 1994). Dans le cas de la Garantie jeunes, il ne s'agit pas de « moderniser » une activité qui

existe déjà. Il s'agit pour les concepteurs de construire un nouveau modèle. La stratégie de gestion du changement est explicite. Au lieu de demander à des agents de changer leur manière de faire le même travail, on leur propose de mettre en œuvre un nouveau dispositif. Un dispositif que l'on présente comme innovant, qui *de facto* suppose de changer de manière drastique sa manière de travailler.

Au lieu d'avoir à recevoir un certain nombre de jeunes en fonction des besoins exprimés, la Garantie jeunes demande aux conseillers d'accueillir tous les mois une nouvelle cohorte composée d'une quinzaine de jeunes. En pratique, ce chiffre a rarement été atteint et les effectifs sont plutôt de l'ordre de la dizaine. Concrètement, cela signifie que tous les mois, les conseillers des missions locales doivent réaliser des entretiens individuels avec des jeunes qui correspondent au public ciblé. Au cours de ces entretiens individuels, ils doivent non seulement vérifier que l'ensemble des critères administratifs sont bien remplis. Au-delà de la réalité des faits, ils doivent participer à un travail de production de traces administratives permettant d'attester que la situation effective des jeunes correspond aux attendus du dispositif.

Ces entretiens individuels ne visent pas seulement à vérifier des faits et à construire des dossiers. Ces sont également des moments de mise à l'épreuve des aspirants Garantie jeunes. En effet, pour faire face à l'injonction d'activation, les jeunes vulnérables doivent affirmer qu'ils sont à la recherche d'un emploi ou d'une expérience en entreprise et/ou qu'ils se sentent prêt à aller chercher cet emploi ou cette expérience en entreprise. Dans le secret de l'entretien individuel⁵, les conseillers présentent les attentes du dispositif. Ce faisant, ils convainquent aussi les jeunes de l'intérêt de se montrer conformes à ces attentes. Après deux

⁵ Dans la mesure où ce volet ne faisait pas partie de nos préoccupations initiales de recherche, nous n'avons pas assisté à ce genre d'entretien. Ce qui ouvre des perspectives empiriques.

ou trois entretiens individuels, les dossiers sont prêts à être présentés devant les commissions d'attribution, qui, comme nous l'avons vu ne sont pas des instances sélectives.

A l'issue de chaque commission une cohorte d'une dizaine de jeunes est donc formée. Ils sont alors accueillis et l'accompagnement collectif débute. Les conseillers doivent ensuite organiser entre quatre et six semaines d'ateliers qui se déroulent majoritairement dans les locaux. Ces ateliers peuvent également se tenir hors les murs dans le cadre de visites de salons de l'emploi ou de visites d'entreprises. L'accompagnement collectif suppose de construire une maquette permettant d'articuler quatre éléments : contenu des ateliers, intervenants, calendriers, lieu de déroulement. Cette activité de planification est en général confiée à l'un des deux conseillers. Si certains éléments se sont rapidement routinisés, un travail régulier d'ajustement est nécessaire. Il faut en effet faire face à la variabilité des disponibilités des intervenants extérieurs, à l'existence ou non de salons de l'emploi dans la période couverte par les six semaines intensives. Il faut en outre faire avec les congés des conseillers. En un mot, un important travail d'organisation (Terressac, 1998 ; 2003) s'ajoute au travail d'accompagnement. D'autant plus que les conseillers eux-mêmes animent bon nombre de ces ateliers.

Dès la fin du premier mois, des jeunes de la cohorte précédente fréquentent la mission locale et sollicitent les conseillers pour échanger avec eux sur leurs expériences en entreprise, sur leur recherche d'emploi ou pour les aider à résoudre différents problèmes liés au logement, à leur santé, aux difficultés qu'ils rencontrent avec leurs proches etc. Techniquement, à un instant *t*, les conseillers doivent donc faire face simultanément à la présence de jeunes issus de treize cohortes. La cohorte en cours de recrutement, la cohorte en période intensive ainsi que les onze cohortes de jeunes percevant l'allocation et en attente d'un accompagnement individualisé.

Je suis dans la salle d'accueil de la mission locale où se déroulent simultanément plusieurs scènes. Sur le côté devant des postes informatiques, cinq jeunes recherchent des vidéos sur YouTube présentant des films institutionnels comme ceux réalisés par Pôle emploi. Ces vidéos servent à présenter différents métiers à des candidats éventuels (cariste, conductrice de bus, magasinier, etc.). Une ambiance bon enfant se fait jour devant les écrans. Les jeunes rient, se moquent gentiment des vidéos, s'imaginent dans tel ou tel métier, se chambrent les uns les autres. De temps en temps, profitant de l'absence de Camille, la conseillère, qui fait des allers-retours dans son bureau, les jeunes regardent des pages internet personnelles (Facebook, site de football, etc.). Détendue, l'ambiance est globalement studieuse.

À l'autre bout de la pièce autour de la table centrale, d'autres jeunes relisent leurs lettres de motivation et leurs *curriculum vitae*. Camille échange avec eux à tour de rôle et on assiste à des discussions entre jeunes autour de la table et jeunes devant les écrans. Concrètement, Camille est en train d'animer un groupe de jeunes qui s'interrogent sur les métiers qu'ils pourraient faire, relit, corrige des CV et explique aux jeunes comment mieux présenter leurs parcours et s'interrompt pour s'isoler avec un jeune ayant manifestement une question trop personnelle pour être évoquée en public. (Extrait des notes ethnographiques).

Le passage de l'accompagnement individuel en face à face à un accompagnement collectif avec des périodes intensives a un effet d'intensification de l'activité productive des conseillers des missions locales. En outre, ils doivent faire face à une mutation dans le déroulement de cette activité. Il ne s'agit plus d'organiser leur temps de travail au rythme des rendez-vous individuels, c'est-à-dire selon un rythme organisé par des séquences qui se succèdent au cours de la journée et au cours du mois. Il s'agit dorénavant de faire face à une activité qui combine simultanément travail d'organisation, de planification, animation d'ateliers collectifs et nécessité d'apporter des réponses individualisées. Les nouvelles pratiques supposent

un important travail d'organisation, comme dans d'autres espaces participant à la production d'un service public, (Boussard, 2013). Comme dans d'autres secteurs ce passage d'une activité séquentielle à une activité simultanée s'accompagne d'un accroissement du rythme et de la charge de travail (Bernard, 2012). En outre, les conseillers doivent faire face à une dispersion au travail, tantôt source de satisfaction pour les conseillers ayant le sentiment de bien maîtriser leur activité, tantôt source de fatigue physique, psychique et cognitive (Datchary, 2011).

Le collectif de travail face à l'intensification

La nouvelle forme d'organisation du travail introduite par la Garantie jeunes a des conséquences différentes dans les missions locales enquêtées. Dans la mission locale violette⁶, l'intensification du travail s'est traduite par de l'isolement des conseillers, tandis qu'à orange, on a pu observer des formes de démobilisation. Enfin l'intensification du travail a eu pour effet de renforcer la cohésion du collectif de travail dans la mission locale verte. Il convient de rechercher du côté des caractéristiques des conseillers l'explication de ces différences. Habituellement, on observe au sein des missions locales des conseillers plus portés par une orientation sociale de leur activité et d'autres plus animés par le souci de l'insertion professionnelle des jeunes accompagnés. Si cette partition se retrouve dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes, il convient de l'articuler à d'autres dimensions, comme l'ancienneté dans la mission locale et le statut d'emploi des conseillers.

À orange, aucun conseiller de la mission locale ne s'est montré intéressé par le dispositif et la directrice a dû embaucher deux nouveaux agents. Les deux conseillers, Sylvie (ML14) et Jacques (ML15), recrutés spécialement pour le déploiement de la Garantie jeunes, ont signé des

⁶ Orange, vert et violet sont des pseudonymes.

contrats à durée déterminée. Ces contrats ont été réalisés sous la forme d'emplois aidés, ce que n'avaient pas compris les deux conseillers au moment de leur entretien d'embauche. Ils perçoivent un salaire inférieur à celui qu'ils avaient dans leur précédent emploi et considèrent que leur situation d'emploi les fragilise socialement, symboliquement et personnellement. Ils connaissent mal les autres conseillers de la mission locale et subissent une forme de méfiance de la part de leurs collègues. Enfin, ils n'ont guère de lien avec des entreprises locales ; ce qui complique leurs tâches pour favoriser la mise en emploi des « jeunes Garantie jeunes ». Le travail de Sylvie et Jacques à la mission locale orange est également vécu comme intenable. Alors qu'on leur propose de renouveler leur CDD, ils décident l'un après l'autre de ne pas continuer à prendre en charge ce dispositif.

À violet, la directrice a fait un appel au volontariat. Deux conseillers, Sofia (ML12) et Mohand (ML11), se sont proposés sans grand enthousiasme. À violet, la situation d'emploi des conseillers ne fait pas problème, ils sont en CDI. Toutefois, comme de nombreux autres travailleurs sociaux, ils ont tous les deux une formation de psychologue et en tirent une source de fierté (Serre, 2009). Ils ont une expérience de quelques années dans l'accompagnement individuel et réalisent ponctuellement des « infocoll' ». En jargon mission locale, ces réunions d'information collective sont des temps relativement bref (deux heures maximum) de diffusion d'informations descendantes et non pas des moments d'échanges et de formation collectifs. L'enquête montre qu'au cours du temps, Sofia rencontre d'importantes difficultés dans l'exercice quotidien de son activité de travail. Elle cumule des congés maladies pour fuir la Garantie jeunes. Le passage de l'accompagnement individuel au travail collectif la confronte à son manque de savoir-faire en la matière et à son refus de rompre avec une pratique qui la construit comme une psychologue de profession. Son collègue, Mohand, ne s'absente pas et doit gérer

seul les « jeunes Garantie jeunes ». Ce qui durera une bonne année, avant qu'il ne présente sa démission à la directrice de la mission locale.

Vert a pu mobiliser trois conseillers tout à fait volontaires. Au-delà du caractère volontaire de ces conseillers, leurs parcours professionnels variés et complémentaires jouent un rôle décisif dans la manière d'appréhender le dispositif. Les trois agents de vert travaillent depuis plusieurs années dans la mission locale. Ils connaissent bien les autres conseillers et sont bien implantés localement. En outre, parmi eux, on distingue une chargée de relations entreprises (Camille, ML8), un conseiller ayant une expérience dans l'animation socio-culturelle (Jean, ML9) et un conseiller expérimenté volontaire pour coordonner le dispositif (Benjamin, ML7). Tous les trois ont donc une expérience de l'insertion, une ancienneté dans la structure et des savoir-faire complémentaires. Ils sont en outre titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

Ainsi, dans les trois missions locales, on peut mettre en avant l'idée que le collectif de travail ne parvient à exister et à jouer son rôle intégrateur que quand il réunit des expériences et pratiques professionnelles complémentaires et adaptées au nouveau dispositif. La mission locale verte combine stabilité de l'emploi, ancienneté professionnelle et compétences complémentaires. La division du travail entre une conseillère relation entreprise au carnet d'adresses utile, un ancien animateur socioculturel habitué à la gestion de groupe et un coordinateur de projet attaché autant au suivi administratif qu'au travail collectif permet de mener à bien la mise en œuvre du dispositif. Aussi, en ménageant objectif d'insertion dans l'emploi et attention aux situations sociales difficiles des destinataires de la Garantie jeunes, cette division du travail permet de ne pas sacrifier le projet social des missions locales au nom de l'injonction récente à l'insertion dans l'emploi.

La mise en œuvre de politiques de « rationalisation de l'action publique » est régulièrement dénoncée parce que ces dernières mettraient à mal les collectifs, laisseraient place à un traitement individualisé et donc inégalitaire des agents publics et *in fine* construiraient un service public moins juste et moins performant pour ses usagers. Fondé sur une observation sur le temps long des missions locales et sur un *focus* sur les dernières années, ce chapitre permet de discuter la thèse d'un éclatement mécanique des collectifs de travail sous l'effet des « réformes ». Il convient d'abord d'insister sur la position des missions locales. Structures majoritairement associatives, elles rendent un service public et sont, à ce titre, financées par l'État. Le pilotage des missions locales se fait par l'intermédiaire des dispositifs d'action publique qu'elles ont à mettre en œuvre. L'État conçoit un dispositif et un système contraignant de *reporting* vient vérifier qu'elles font bien ce qui est attendu d'elles.

Sur un autre plan, l'exemple de la Garantie jeunes montre que le passage d'un accompagnement individuel à un accompagnement collectif des jeunes en difficulté peut dans certains cas être de nature à favoriser la constitution de collectifs de travail cohésifs. Réunir des professionnels aux compétences complémentaires dans un projet commun permet alors une division du travail introduisant une forme de solidarité organique au sein du collectif. À l'inverse, nous avons pu constater que certaines missions locales n'ont pas été en mesure de réunir un personnel aux savoirs et savoir-faire ajustés aux besoins du dispositif. Ne pas être en mesure d'animer un groupe de jeunes, être plus intéressé par l'insertion sociale que par l'insertion dans l'emploi, ne pas avoir les moyens de faire son travail convenablement a conduit les conseillers à se démobiliser et dans certains cas à la démission. Ces collectifs ont d'autant plus été mis en échec que les directions des missions locales concernées ont pu laisser se développer des situations anormales dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

Bibliographie

- Bernard S., 2012, *Travail et automatisation des services. La fin des caissières ?*, Toulouse, Octarès
- Boussard V., 2013, « Travail d'organisation gestionnaire des cadres et mutation des entreprises publiques », *La nouvelle revue du travail*, n°2, <https://nrt.revues.org/845>
- Brégeon P., 2008, « Histoire du réseau des missions locales », in « A quoi servent les professionnels de l'insertion », l'Harmattan, Paris.
- Couronné J., Loison-Leruste M. et Sarfati F., 2016 , « La Garantie jeunes en action : usages du dispositif et parcours de jeunes », Rapport de Recherche CEET/Cnam/Paris 13, n°101
- Couronné J., 2017, « 'Peu importe, pourvu que je travaille' L'usine ou le goût de nécessité », *La nouvelle revue du travail*, n°10
- Datchary C., 2011, *La dispersion au travail*, Toulouse, Octarès.
- Divay S., 2008, « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, n° 17, pp. 55-66.
- Farvaque N., Kramme C., Tuchsirer C., « La garantie jeune du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant mais source de bouleversements organisationnels », Rapport de Recherche CEET/Cnam/Orseu, n°102
- Farvaque N, Tuchsirer C., 2016, « De l'accès à la citoyenneté à l'accès à l'emploi : ce que les dispositifs font au travail des conseillers en mission locale », communication au Congrès organisé par le RT 25 (Travail, Emploi, Organisations) et le RT 06 (protection sociale, politiques sociales et solidarités), de l'Association Française de Sociologie, Université de Reims Champagne Ardenne.

- Fretel A., 2012, « Typologie des figures de l'intermédiation, quelles relation à l'entreprise au-delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ?; document de travail de l'Ires, n°2.
- Gonnet A. et Sarfati F., 2016, « A l'abri du marché. Conseillers à l'emploi aux prises avec l'information économique », *Communication à la journée 'Les dynamiques du marché du travail non qualifié'*, CSO-Sciences Po, 9 juin.
- Jobert B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris
- Lavitry L., 2009, « De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation », *Travail et Emploi*, n°119, juillet-septembre, pp. 63-75.
- Leduc S., Muñoz J., 2015, « Que nous apprend l'analyse du travail sur l'évolution de l'Assurance maladie ? », *Informations sociales*, n° 189, pp. 53-59.
- Linhart D., 2007, *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La documentation française.
- Mazouz S., 2014, « Le cadre de l'émancipation. Se conformer à l'offre d'emploi dans une mission locale », *Politix*, n° 108, pp. 31-52.
- Meyer J.-L., 1998, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 345-364.
- Pillon J.-M., 2013, « Réformes de l'administration et contrôle des administrés : le cas du chômage », *Informations sociales*, n° 178, pp. 116-123.
- Tersac de, G., 1998, *Le Travail d'Organisation comme facteur de performance*, Les cahiers du changement, 3, pp. 5-14.
- Zunigo X., 2013, *La prise en charge du chômage des jeunes*, Ed du Croquant, Paris.