

Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables

Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions

Virginie Muniglia

Alain Thalineau

Doctorante en sociologie, UMR CMH/équipe ERIS, EHESS/ingénieur d'étude à l'EHESP.

Sociologue et professeur, UMR CITERES-7324, CNRS-université de Tours.

Mots-clés : Mission locale – Travail social – Insertion des jeunes.

À partir des données recueillies dans le cadre d'une recherche sur la prise en charge des jeunes vulnérables dans les politiques locales sociales et de santé, les premières investigations menées au sein de missions locales montrent qu'il existe une tension entre des orientations politiques faisant l'injonction d'une mise en emploi des jeunes et la difficulté des acteurs de l'insertion par l'emploi à y faire face. Cet article analyse la façon dont les logiques d'intervention et les processus de construction d'une professionnalité vont venir travailler l'interaction entre les attentes juvéniles et les logiques des politiques d'insertion, composant ainsi entre l'expression d'un souci de l'autre, l'affirmation d'une professionnalité et l'aspiration à une efficacité sociale. Ces logiques d'intervention sont également fortement dépendantes des configurations locales qui structurent les pratiques des professionnels, l'organisation du partenariat et les caractéristiques des jeunes accueillis dans les structures.

Le principe d'activation est au centre de la pratique des intervenants chargés d'aider les chômeurs dans leur recherche d'emploi. Inscrit dans la loi depuis 2005 (1), il ne s'applique pas, jusqu'à ce jour, explicitement aux missions locales, chargées de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de moins de 25 ans. Pourtant, il tend à le devenir dans les pratiques des conseillers. Créés en 1982, ces organismes avaient pour objectif de prendre en compte l'ensemble des facteurs permettant l'insertion sociale et professionnelle des publics concernés. Aujourd'hui, se dessine une accentuation de l'injonction à l'effort d'insertion professionnelle qui est portée par les pouvoirs publics – plus particulièrement l'État et le conseil régional, les deux principaux financeurs de ces organismes – et le conseil général sur les dispositifs d'aide sociale. Les conseillers des missions locales sont donc amenés à

devoir ajuster les demandes des jeunes et les attentes institutionnelles. Cet ajustement d'intention différentes, voire divergentes, varie selon la façon dont les conseillers articulent, d'une part, leur volonté d'agir « pour », « avec » et « sur » le jeune et, d'autre part, leur propre attente d'une « efficacité sociale ». Par ailleurs, les travaux menés sur les systèmes locaux de protection sociale ont montré que ces derniers pouvaient être conçus comme des entités dynamiques dans lesquelles le contexte social et culturel donne lieu à une combinaison spécifique d'acteurs impliqués dans les stratégies de mise en œuvre des politiques sociales (Mingione et al., 2002). Les spécificités territoriales apparaissent particulièrement prégnantes dans la mise en œuvre des actions publiques en direction des jeunes (Loncle, 2011). On peut ainsi penser que, au-delà des logiques individuelles des conseillers, les configurations locales (Négrier, 2005) des politiques et des dispositifs en direction des jeunes ont une incidence forte sur les pratiques des professionnels, l'organisation du partenariat et les caractéristiques des jeunes accueillis dans les structures.

Une injonction institutionnelle de plus en plus prégnante

Les missions locales sont des associations créées à la suite du rapport de Bertrand Schwartz (Schwartz, 1981) afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de moins de 25 ans. Si la finalité de ces organisations n'a pas changé depuis trente ans, les conditions de leur fonctionnement se sont transformées. Désormais, leurs financements sont liés à leur réussite en matière d'insertion professionnelle. Comme le souligne une directrice de mission locale de Seine-Saint-Denis, « on a des comptes à rendre et on a des objectifs. Nous, on est

(1) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

financés en fonction de nos résultats ». Les missions locales étant soumises à une évaluation annuelle, il est alors essentiel de répondre aux attentes institutionnelles. Celles-ci s'expriment avec plus ou moins de pression selon le type de financeurs et les territoires observés. Dès lors, selon les formes de dépendances économiques et de pressions exercées, les responsables de missions locales sont plus ou moins amenés à rationaliser leurs activités autour de l'objectif « emploi ».

Un contexte de travail en mutation

Bertrand Schwartz avait envisagé les missions locales comme des dispositifs provisoires qui devaient permettre l'articulation des structures préexistantes et non s'y substituer. Les missions locales étaient composées d'équipes peu nombreuses, supposées fédérer les ressources du territoire. Cependant, en raison de leur spécificité dans le champ de l'insertion professionnelle et de la permanence du chômage juvénile, elles se sont progressivement organisées selon une logique autonome (Labbé, 2003). L'embauche en interne de personnel a été croissante, contraignant ces structures à devoir trouver leur propre financement pour perdurer. Au cours des années 1990, les missions locales ont développé les emplois de conseillers d'insertion, institutionnalisés au cours des années 2000 par la mise en place de la formation de conseillers d'insertion (2). En interne, leur activité a été rationalisée par des spécialisations. Des conseillers sont devenus référents d'un domaine (emploi, santé, formation, social...), sans pour autant que leur spécialisation soit reconnue comme un surplus de compétence, rémunéré comme tel, par rapport au statut de conseiller (3). En soutien à leur activité, des assistants sociaux, des psychologues ont été parfois embauchés. Toutefois, cette division du travail est plus importante dans les organisations où les demandes des jeunes sont les plus pressantes. Par ailleurs, elle ne se traduit pas par une homogénéisation des recrutements des conseillers. Trois catégories prédominent : des conseillers ont une formation universitaire, soit dans le domaine économique, soit dans le domaine des sciences sociales et humaines ; d'autres ont un parcours associatif ayant un lien avec le champ de l'action sociale ; et, enfin, des conseillers ont un parcours professionnel en lien avec la question de l'emploi. Cependant, la nécessité pour les acteurs publics, dans le contexte actuel, d'améliorer la « rentabilité » de ces organisations, impose progressivement une logique de spécialisation des conseillers dans tous les territoires.

Les modulations de l'injonction à une efficacité sociale

Dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, les missions locales n'échappent pas aujourd'hui à « *l'emprise croissante des logiques managériales et gestionnaires auxquels sont soumis les services de l'action sociale* » (Franssen, 2005:138-139). Dans la mesure où les financeurs publics cherchent à employer « au mieux » leurs fonds propres, ils aspirent à ce que les opérateurs obtiennent des résultats : « *Je vais sur les associations que l'on finance parce qu'on me demande d'avoir un regard d'utilisation des lignes budgétaires publiques et on a à cœur de veiller à ce que ça soit utilisé à ce pourquoi ils ont été affectés* » (conseillère technique, conseil général de l'Hérault). Quel que soit le département où se situe la mission locale, il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'avoir une maîtrise des budgets opérationnels de programme dans un contexte d'endettement des pouvoirs publics (Epstein, 2009) : « *Ce que je sais c'est qu'il va y avoir une diminution systématique, en 2010, des subventions de fonctionnement, de 30 % pour les tiers publics et 20 % pour les tiers privés et de... moratoire pour toutes les dépenses d'équipement en 2010, sans qu'il y ait rattrapage du retard en 2011* » (élu, conseil général d'Ille-et-Vilaine).

Si le recentrage, souhaité par les financeurs, sur les missions obligatoires est bien présent, cette volonté des pouvoirs politiques et administratifs finançant les missions locales s'exprime différemment selon les territoires d'implantation des structures. L'écart entre l'offre d'emploi et la demande, et la concentration d'une population rencontrant d'importantes difficultés économiques, sociales et sanitaires dans le département de Seine-Saint-Denis, favorise les tensions entre les missions locales et les pouvoirs publics. Ces tensions ont pour effet, pour les missions locales, de centrer leur activité uniquement sur leur objectif de base : « *Quelqu'un qui est spécialiste de l'orientation, de la formation et de l'emploi, c'est déjà pas mal, si en plus il doit être spécialiste du droit, pénal ou autre, ça devient compliqué. Donc après, on spécialise un collègue, on fait en sorte qu'il développe un partenariat, etc. Mais tout ça, ça se fait en plus de sa mission de base, je n'ose pas dire au "détriment de" mais en plus, toujours, de sa mission de base* » (directeur de mission locale, Seine-Saint-Denis). Si la tension entre les forces en présence est très visible en Seine-Saint-Denis, elle l'est également dans le département de l'Hérault entre les différents niveaux territoriaux de l'action publique (Loncle, 2011). Les conflits limitent les concentrations

(2) L'arrêté du 21 octobre 2003 définit le titre professionnel et la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale précise les structures les plus appropriées à l'exercice de ce métier, à savoir les maisons de l'emploi ou les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

(3) En référence à la convention collective des missions locales, cette spécialisation leur donne la possibilité d'être au niveau 2 des conseillers. Il existe au total quatre niveaux.

Méthodologie

Cet article s'appuie sur les résultats d'une recherche, menée de janvier 2009 à décembre 2011 et impliquant des chercheurs sociologues, politistes, géographes, de plusieurs équipes : l'École des hautes études en santé publique (Patricia Loncle, Virginie Muniglia, Frédérique Quidu et Céline Rothé), l'unité mixte de recherche CITERES/CNRS de l'université de Tours (Alain Thalineau), l'université de Cergy-Pontoise (Valérie Becquet), l'unité mixte de recherche RESO/CNRS de l'université de Rennes 2 (Olivier David), Olivier Douard (consultant), Eric Le Grand (consultant), Thierry Rivard (consultant). Cette recherche portait sur la mise en œuvre des politiques locales de lutte contre l'exclusion sociale et l'accès aux soins de publics « jeunes vulnérables ». Il s'agissait d'une approche comparative entre des dispositifs locaux dans trois territoires départementaux (Ille-et-Vilaine, Hérault et Seine-Saint-Denis) au sein desquels ont été choisis deux territoires infradépartementaux. Ces territoires ont été choisis au regard, d'une part, des contrastes de la nature et de l'ampleur des difficultés sociales rencontrées par leur population et, d'autre part, des différences dans les traditions d'action sociale. Le souci d'une représentation de zones rurales et urbaines était également présent. Ainsi, dans l'Hérault et en Ille-et-Vilaine, l'objectif était d'étudier à la fois une mission locale de petite taille couvrant un

territoire rural et une mission locale de taille plus importante située dans une grande ville. Trois dimensions étaient explorées :

- vingt-cinq entretiens par département ont été réalisés auprès des responsables administratifs et politiques (élus et techniciens des administrations déconcentrées et collectivités locales concernées) ainsi que des directeurs de structures. Les responsables de deux missions locales par département ont ainsi été rencontrés ;
- une quarantaine d'entretiens par département ont été réalisés auprès d'intervenants sociaux du domaine de la santé, de l'emploi et du logement. Une vingtaine de conseillers de missions locales ont été rencontrés au sein des deux missions locales sélectionnées dans chaque département. Les partenaires opérationnels de ces conseillers (éducateurs de prévention, personnels des associations d'aide sociale à l'enfance, professionnels de foyers de jeunes travailleurs, de structures d'urgence...), ont également été rencontrés ;
- une vingtaine d'entretiens de type biographique ont été réalisés par département auprès de jeunes adultes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle durables.

Une analyse de la littérature grise sur les politiques et les dispositifs locaux, notamment des rapports d'activité des missions locales considérées, a aussi été menée.

entre acteurs de terrain et favorisent l'absence d'harmonisation des attentes à l'égard des missions locales. Selon les lieux d'implantation de ces structures, il est plus ou moins facile d'échapper à l'injonction à une efficacité fondée sur la remise dans l'emploi des jeunes. Lorsque les conflits sont très prégnants avec les communes, les organisations se recentrent sur leur mission première : « *On n'est pas des opérateurs logement, et que chacun fasse son métier* » (directeur de mission locale, Hérault).

A contrario, en Ille-et-Vilaine, les acteurs opérationnels ont une longue expérience du travail en commun avec les acteurs du pouvoir administratif (Loncle, 2011) ; il est donc plus aisé d'insister auprès des acteurs du pouvoir politique sur le fait que le retour à l'emploi des jeunes nécessite du temps et une approche plus globale des difficultés. La coordination entre les missions locales, ainsi que les échanges avec les responsables administratifs des pouvoirs locaux et départementaux, constituent en soi une force. « *Faire remonter des manques auprès des élus* » peut alors se traduire par un relatif assouplissement de l'attente de résultats tangibles en matière d'insertion professionnelle. Dans tous les territoires, pour atteindre les objectifs demandés par les financeurs, la rationalisation de l'activité des conseillers se traduit

par une diminution de l'approche globale des situations des jeunes.

Une tendance à la rationalisation des activités sur l'objectif « emploi »

Les directeurs doivent s'assurer que les personnels apporteront la preuve d'une efficacité sociale principalement établie sur le nombre de retours des jeunes en emploi ou en formation qualifiante. Le système « Parcours 3 » (P3), base de recueil de données sur les activités des jeunes rencontrés et des conseillers, constitue un outil de gestion et de suivi, non seulement des jeunes, mais aussi de l'activité des conseillers : « *Il y a un travail qui est fait de réflexion par rapport à Parcours 3, comment valoriser cette activité sur P3 avec toute la difficulté de donner un sens d'un point de vue activité et financier, sans pour autant gêner le secret. C'est très compliqué, c'est difficile de trouver la bonne mesure. On veut faire remonter l'activité, on veut qu'elle puisse être quantifiée, mais ne pas cataloguer pour autant le public* » (directeur de mission locale, Hérault).

La mesure des activités s'effectue dans une temporalité administrative. Les financements se négociant tous les ans, les responsables des missions locales cherchent à s'assurer de la viabilité de leur organisation par l'exercice de la preuve quantifiable.

La structure des rapports d'activité est à ce titre très significative. Peu ou pas de place est donnée aux récits de parcours des jeunes, qui mettent pourtant en évidence les formes complexes de dépendance à la famille, aux groupes de pairs, aux territoires habités, et les rapports qu'ils entretiennent au travail et à l'emploi ; beaucoup de chiffres sur les propositions faites en termes d'emploi, de formation et, de façon moindre, en matière d'accompagnement pour le logement, la santé ou les problèmes familiaux. L'accent mis sur l'emploi de l'activité des conseillers est encouragé par la relation établie entre les missions locales et Pôle emploi. En se chargeant, contre financement, du suivi mensuel des chômeurs âgés de moins de 26 ans, les missions locales placent leurs conseillers dans une situation différente de celle qui prévalait depuis 1982 : « *Maintenant, moi, j'ai mandaté ma collègue pour me faire une veille sur P3 et sur la saisie. Elle est sans arrêt sur leur dos. Sans arrêt, elle sort des requêtes où elle voit, par exemple, les mises en relation prescrites, et tous les mois elle leur sort leur prescription où ce n'est pas marqué ni "réalisé", ni "abandonné", et elle leur dit "voilà, ça en est où ?" (...) Bon, c'est vrai que les conseillers râlent un peu parce qu'ils ne voient pas toujours la pertinence. Mais moi, je leur ai dit par exemple : "voilà, avant les vacances, tout le monde a une journée administrative pour appeler ses jeunes, pour savoir s'ils sont toujours en emploi ou pas. Parce que le 5 janvier, la région, elle sort les requêtes et sort les chiffres et il est hors de question que vous cherchiez vos jeunes le 6 janvier pour savoir s'ils sont en emploi ou pas". Parce que ça nous dessert. Parce que, eux, ils vont sortir leur requête et, imaginons qu'on est une quinzaine de CDI en plus, ça n'apparaîtra pas dans les chiffres et ça n'apparaîtra pas dans les financements* » (directrice de mission locale, Seine-Saint-Denis). Ces réorganisations de l'activité des conseillers autour de l'emploi et de missions spécifiques pour chacun d'eux affectent leur approche de l'accompagnement des jeunes.

Des pratiques ajustées aux attentes institutionnelles et des « jeunes »

Le contrôle exercé sur le travail des conseillers ne modifie pas leur volonté d'agir avec le jeune, pour le jeune, et de le voir adopter de nouvelles conduites (« agir en lui »). Cette volonté, caractéristique du travail d'accompagnement social, est pourtant affectée par l'exigence temporelle de résultats. Cette contrainte est plus ou moins bien

vécue selon l'importance du souci d'être le plus soutenant possible.

L'accompagnement : une activité sous contrôle

Depuis le début des années 1980, période où l'existence des « nouveaux pauvres » ayant recours aux services sociaux devient la préoccupation des acteurs publics locaux, l'action visant à aider une personne en difficulté ne se veut plus seulement normative. Il ne s'agit plus d'éduquer, de redresser, d'imposer une conduite à un acteur qui serait passif, comme cela l'était dans la période où la pauvreté était présentée comme résiduelle. Désormais, comme le soulignaient les travailleurs sociaux de cette période et le soulignent ceux d'aujourd'hui, leur « *travail consiste à faire réfléchir les gens sur leurs possibilités de faire coïncider leurs ressources et leurs potentialités avec leurs rêves* » (Thalineau, 2002). Dans le cadre d'une relation inégalitaire, les travailleurs sociaux cherchaient, et cherchent encore aujourd'hui, à rendre la personne « actrice » de sa propre destinée par un travail d'accompagnement à « l'autonomie », à savoir de convenir avec elle des actions à mener pour qu'elle puisse être en mesure d'avoir un emploi, de gérer son budget et d'établir des relations au sein de la famille et du quartier ; qu'elle s'affranchisse ainsi du recours à l'assistance sociale et à l'assurance chômage. Hier comme aujourd'hui, tout repose sur l'établissement d'une relation dite de « confiance », outil incontournable de la réussite de l'action réformatrice du travailleur social.

Le changement qui caractérise les deux dernières décennies n'est pas dans un déplacement d'un travail pour autrui vers un travail avec autrui (4) (Astier, 2007). La principale nouveauté est la rationalisation qui s'est opérée dans le travail avec autrui. Ce changement, qui est sans nul doute lié à l'impossibilité de retrouver un taux de chômage équivalent à celui des Trente Glorieuses, s'inscrit dans la volonté d'une plus grande maîtrise des dépenses publiques. Pour réduire le coût de la protection sociale, il s'agit de tout mettre en œuvre pour que l'individu aidé puisse être responsabilisé. Que ce soit l'article 16 de la loi sur le revenu minimum d'insertion de 1988 ou l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2008 (5) sur les droits et les devoirs du demandeur d'emploi, la volonté est d'encadrer l'accompagnement sous un mode contractuel et de lier l'aide financière au « devoir d'insertion » (Castel et Laé, 1992 ; Moulière *et al.*, 1999). Cette entreprise de rationalisation, présente dans les missions locales, affecte l'activité des conseillers. Comme tous les intervenants sociaux, diplômés d'État

(4) Ces deux dimensions, auxquelles il faut ajouter celle qui consiste à modifier le rapport affectif que les personnes entretiennent avec autrui afin de pacifier leurs relations au sein de la famille, voire au sein du monde du travail, sont présentes depuis le début des années 1980 dans les pratiques et dans les manuels de formation au travail social (De Robertis, 1982).

(5) Loi n° 88-1088 du 2 décembre 1988 et loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008.

ou non, formés au travail social ou non, ils aspirent à établir une relation de confiance avec les jeunes afin d'établir un « diagnostic » et de construire avec eux un parcours d'insertion. Comme le souligne Xavier Zunigo, « *l'enjeu est pour eux de susciter leur adhésion (6) à leurs propositions et l'investissement dans les démarches à entreprendre. Il se solde généralement par un compromis entre les attentes des deux parties dans la mesure où l'efficacité du travail entrepris repose sur l'engagement et la bonne volonté des publics* » (Zunigo, 2008:121). Ce travail, pour être satisfaisant, doit articuler au mieux les attentes des conseillers au regard de l'évaluation qu'ils font des jeunes quant à leur plus ou moins grande capacité à trouver un emploi, avec les attentes de leurs publics. Cet ajustement nécessite du temps : « *Moi, ce que je fais en l'occurrence, en général, je vérifie la situation globale, que ce soit la situation administrative, sociale, parce qu'on sait que, de toute façon, on est obligé d'aller fouiller dans ce champ-là parce que, même si la demande est l'emploi, on sait qu'il y a plein de choses... que ce n'est pas mis en ordre en fait, qu'il y a vraiment besoin que quelqu'un vérifie tout ça. Seulement après, une fois que les démarches sont faites, on réoriente vers les personnes. Mais c'est vrai que, moi, j'aimerais avoir plus de temps pour accompagner le public mais...* » (conseillère mission locale, Ille-et-Vilaine).

Avoir du temps pour « vérifier », pour laisser le jeune « parler », pour mieux l'orienter vers un conseiller référent s'il y a lieu, ou vers d'autres institutions, pour mieux construire ensemble son parcours, devient contradictoire avec la nécessité d'atteindre des objectifs d'entrée en formation, par exemple le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) (7) : « *On a des objectifs. Par contre, ils sont quantitatifs ; par exemple, sur tout ce qui est dossiers CIVIS, on a un nombre de jeunes en accompagnement sur CIVIS. Par exemple, un temps plein doit avoir soixante-douze personnes à accompagner dans le cadre de l'accompagnement CIVIS. Et ça, ce sont des aides de l'État, si on ne remplit pas notre objectif, effectivement, la mission locale a moins de fonds. Donc ça, ce sont des objectifs par conseiller* ». (conseiller mission locale, Ille-et-Vilaine). Cette tension entre la nécessité, d'une part, d'agir pour et avec le jeune et, d'autre part, l'existence d'un « portefeuille » de jeunes devant être dans des dispositifs, génère un malaise bien connu des professionnels et des chercheurs (Donzelot, 2008). Toutefois, l'accentuation des pressions des pouvoirs

publics est une nouveauté de ces dernières années. Selon les conseillers, les stratégies mises en œuvre pour réduire la tension diffèrent.

Entre le souci d'être aidant et l'injonction à une « efficacité sociale »

La tension suscitée par le recentrage sur les objectifs d'emploi et la volonté persistante d'accompagner les jeunes dans une dimension globale est gérée différemment par les conseillers en fonction de leur façon d'appréhender leur métier. L'analyse des entretiens menés auprès des conseillers des différentes missions locales étudiées met ainsi en évidence deux grands types de logiques qui ne dépendent pas spécifiquement du genre, les conseillers sont principalement des conseillères (77,2 % de femmes en 2009 selon le Conseil national des missions locales), et aucune des deux logiques repérées à partir de l'analyse des discours ne concerne plus spécifiquement les femmes ou les hommes.

La première logique, que l'on pourrait qualifier de « militante », caractérise des professionnels qui défendent fortement la spécificité du travail de la mission locale, se traduisant par une approche globale de l'accompagnement, par rapport à celui d'autres services d'insertion professionnelle plus directement centrés sur des objectifs d'emploi. Les conseillers se réfèrent assez facilement au rapport Schwartz pour rappeler l'identité des missions locales. L'empathie à l'égard du public imprègne les discours des conseillers qui investissent fortement la relation d'aide et insistent sur la nécessité d'établir une relation de confiance avec le public. La sollicitude, le souci de l'autre, prennent une place importante dans l'accompagnement. En ce sens, ils prennent ce que Pierre Roche appelle « *le parti pris de la proximité* », tentant de « *réduire la distance sociale et subjective qui sépare le professionnel de l'usager* », « *de dénouer une relation institutionnelle classique que l'on juge trop froide, trop métallique, sans pour autant tisser, tramer des liens trop chauds, autrement dits fusionnels, voire confusionnels* » (Roche, 2007:66). Ces valeurs s'inscrivent dans une volonté d'aller vers les publics les plus éloignés des institutions et de maintenir la relation. Dans cette perspective, les conseillers développent des stratégies de bricolage des outils à leur disposition afin de les adapter aux situations des jeunes suivis, faisant ainsi des trajectoires individuelles une priorité face aux contraintes institutionnelles. « *Je pense au FAJ (fonds d'aide aux jeunes) (8). Quand on fait une demande pour le permis de*

(6) Cette recherche d'adhésion est également présente dans les pratiques d'accompagnement des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) (Thalineau, 1994 ; Moulière et al., 1999).

(7) Créé en 2005, le CIVIS est un dispositif renforcé d'accompagnement vers l'emploi des jeunes âgés de 16 ans à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle.

(8) Initié en 1989 dans le sillage de la création du RMI, le FAJ est une aide financière ponctuelle attribuée aux personnes âgées de 18 ans à 25 ans face à des besoins urgents (régler une facture d'électricité, un impayé de loyer...) ou pour faciliter la réalisation d'un projet d'insertion.

conduire, dans les critères il y a : nécessité d'avoir son permis pour le jeune, pour travailler, pour son emploi. Effectivement, moi, il m'est arrivé plusieurs fois de chercher quelque chose dans son parcours, dans sa formation quelque chose qui allait faire que j'avais repéré qu'il avait travaillé dans tel secteur et baser mon argumentaire là-dessus alors que ce n'était plus la réalité du jeune au moment où je montais le dossier. On est tous obligés de faire ça » (conseillère mission locale, Ille-et-Vilaine). Le professionnel « militant » est également attaché à sa position de référent. Dès lors, le partenariat est entendu comme un travail en commun autour des situations permettant au conseiller de rester impliqué dans le suivi. Ces conseillers s'investissent ainsi fortement dans les démarches périphériques à l'insertion professionnelle. Plutôt que de déléguer la question du logement à un service d'orientation spécialisé, ils prennent directement contact avec les foyers de jeunes travailleurs, par exemple. Bien souvent, ces professionnels ont d'ailleurs l'impression de manquer de temps pour se consacrer à l'accompagnement. La multiplication des tâches administratives est mal vécue.

La deuxième logique, que l'on pourrait qualifier de « technique », se situe davantage sur le modèle de l'intervention sociale (Ion, 1998). Les compétences des professionnels sont ici définies par l'expertise technique, la maîtrise des différentes mesures et dispositifs. La relation établie avec le public est proche d'une relation de service (Autès, 1998), où l'on est face à un usager, avec lequel on est susceptible d'établir un contrat. L'élément central de l'intervention réside dans le service et non dans la relation elle-même, ce qui laisse peu de place à la sollicitude : « Il y a des jeunes qui racontent leur vie, leurs soucis et tout, et c'est là où je leur dis justement : "Il y a une psychologue ! Vous vous sentirez bien plus à l'aise si c'est une personne neutre, et peut-être que vous y verrez plus clair après deux ou trois séances" (...) Après, notre intervention, c'est quoi ? C'est d'essayer de lui trouver un endroit où dormir ou lui donner des chèques services ; c'est vraiment du concret. Et après, écoutez, c'est vrai qu'il y a la psychologue. Il y a beaucoup de jeunes qui la sollicitent ! » (conseillère de mission locale, Seine-Saint-Denis). L'intervenant est un intermédiaire entre l'usager et les différents dispositifs existants plutôt qu'un spécialiste de la relation. Il met en avant le service rendu : écoute, compréhension des problèmes, élaboration de diagnostics, conseil, prescription d'opérations de réparation. Le traitement des difficultés sociales et de santé est considéré comme un préalable à tout travail sur l'insertion professionnelle proprement dite. Les deux formes d'accompagnement sont dissociées et relèvent,

chacune, de personnels spécifiques : « J'ai pris la suite de ma collègue et, depuis, je ne vois pas le même public qu'elle. [rires] La différence c'est que j'ai rappelé à mes collègues qu'en tant qu'assistantes sociales, elles avaient un métier à faire qui n'est pas le mien ; donc on a remis des choses en place. Elles reprennent beaucoup plus des traitements de dossier, ce qui est leur boulot et qui n'est pas le nôtre. Ma collègue avant s'occupait de factures en retard, de choses comme ça, mais ce n'est pas notre rôle » (conseiller de mission locale, Ille-et-Vilaine).

Le travail auprès de l'usager consiste ainsi dans l'analyse de la situation et dans l'orientation vers la solution adéquate. Il n'y a pas non plus d'attente particulière quant à un travail commun avec les partenaires du social ou de la santé, cette dimension étant dissociée du travail d'insertion. En fait, on pourrait dire que, contrairement aux professionnels se situant du côté du modèle « militant », les conseillers « technicistes » semblent vivre une expérience organisationnelle relativement bien intégrée à la mission locale. La division des rôles, gage d'efficacité, permettant de faire face aux contraintes de temps, apparaît, en fait, comme une optimisation des compétences de chacun. Les exigences institutionnelles ne sont pas remises en question, elles sont intégrées à la pratique. La variation de l'intensité du malaise vis-à-vis de l'injonction à avoir une efficacité sociale s'explique non seulement par la façon dont l'organisation employeuse soutient cette orientation, mais également par le parcours social des intervenants sociaux.

Prises de position et parcours social

Être plutôt dans une logique « militante » ou inversement dans une logique « techniciste » est moins lié au fait d'être ou non diplômé du supérieur qu'aux types de formation et aux conditions d'entrée dans la vie active. Lorsque l'on neutralise l'effet générationnel en interrogeant seulement les conseillers âgés de 35 ans au plus et travaillant en mission locale depuis au moins deux ans, deux aspects influencent l'approche du travail d'accompagnement : d'une part, la relation qu'ils établissent entre leur activité présente et leurs parcours antérieurs auprès de populations rencontrant des difficultés économiques et sociales et, d'autre part, la proximité sociale objective des conseillers avec les publics au moment d'entrée dans la vie active. Les conseillers ayant eu antérieurement une expérience marquante auprès d'un public de « jeunes », associent leur métier à une forme d'engagement qui ne s'accommode pas très bien aux évolutions du travail en mission locale. Leurs expériences antérieures révèlent leur « souci des autres » (9) et l'importance qu'ils accordent à l'écoute de la personne.

(9) Pour une mise en perspective de cette notion, objet de débats et controverses, voir Paperman et Laugier (2005) et Martin (2008).

Nadine, 35 ans, licence de sociologie, quatre ans d'ancienneté en mission locale :

– « J'ai fait une fac de socio, j'ai une licence de socio, je n'ai pas validé ma maîtrise. En parallèle, pendant mes études, j'étais surveillante dans un établissement scolaire, un collège, avec une section SEGPA (10). À partir de ce moment-là, même avant je crois, j'ai toujours eu un intérêt pour l'insertion professionnelle et, à l'époque, il n'y avait pas de section à la fac, de licence insertion professionnelle. (...) La mission locale, c'était mon objectif, c'était vraiment travailler avec les jeunes et, en fait, la continuité de ce que je faisais au collège parce que, malheureusement, les personnes qui sont en SEGPA continuent sur de l'apprentissage pour certains, mais il y a souvent des cassures et ce sont des jeunes qu'on récupère à la mission locale ».

– « Moi, je vais tutoyer le jeune, mais la majorité de mes collègues le vouvoient. Les assistants sociaux vont vouvoyer, les éducateurs vont tutoyer. Alors, après, je pense que ça vient aussi de mon parcours, parce que, moi, au collège, je n'allais pas vouvoyer les jeunes. Et comme on est sur le même public, ce sont des jeunes qu'on retrouve et c'est vrai que, au début, vouvoyer un jeune, ça me posait problème. Ce n'est pas pour cela qu'il n'y a pas de respect. Il y a de la distance qui est mise aussi et puis on n'est pas potes, donc ce n'est pas un tutoiement... Mais ça se fait comme ça en fait. Et ça, c'est une différence... On en parle souvent entre collègues. On doit être deux ou trois à fonctionner comme ça. Je pense que ça vient aussi de nos expériences professionnelles ».

La confrontation aux difficultés des jeunes, ici en SEGPA, constitue le fait marquant qui oriente la décision d'être conseiller en mission locale. Il peut s'agir également d'un parcours professionnel antérieur orienté sur la formation des publics en difficulté. Les conseillers ayant reçu une formation dans l'un des métiers « traditionnels » du travail social sont venus travailler dans une mission locale pour ce même désir d'agir pour et avec les jeunes. Employés comme conseillers en mission locale, et non comme assistants de service social ou comme conseillers en économie sociale et familiale, ils sont porteurs d'un *habitus* professionnel qui affecte leur pratique. Ils sont davantage sensibles à l'établissement de la « bonne distance » (pas question de tutoiement), ils sont très attachés à la prise en charge globale. Il en est de même pour les conseillers ayant eu un parcours dans le secteur associatif de lutte contre les inégalités sociales et culturelles. En revanche, les conseillers ayant eu une formation supérieure centrée sur une approche économique ou managériale sont moins sensibles aux condi-

tions sociales de la vulnérabilité (Castel, 1989). Plus désireux d'occuper, dans l'avenir, des postes d'encadrement, ils adoptent plus aisément la logique « techniciste ».

Amélie, 30 ans, diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) « cadre des organismes du secteur social », quatre ans d'ancienneté :

– « Travailler sans objectif, pour moi, c'est inconcevable. C'est-à-dire qu'on est là, moi je veux savoir combien j'ai de jeunes en formation, combien j'ai de jeunes en emploi, combien j'ai de jeunes qui ne font rien et qui ont besoin de faire quelque chose. Donc, pour moi, pareil pour CIVIS, on a des objectifs d'entrée, on a des objectifs de sortie, et je trouve que oui, il faut rendre des comptes, donc il ne faut pas juste : "Je viens, je parle avec le jeune, je l'accompagne et derrière il ne se passe rien" ».

– « J'ai envie de faire d'autres choses, pas forcément dans le conseil, dans l'accompagnement, mais plus à un autre niveau... pas forcément diriger une mission locale, c'est pas ça. Mais plutôt être responsable d'une association, de travail intermédiaire. Vous voyez, d'un chantier d'insertion ».

– « J'ai eu un baccalauréat économique et social, j'ai fait une classe préparatoire école de commerce, puis licence travail ressources humaines à Paris 1, DESS "cadre des organismes du secteur social" et je suis allée à l'APEC [association pour l'emploi des cadres] une fois pour avoir des informations, sur des métiers, sur ce que je voulais faire plus tard, les débouchés, enfin bref ! J'avais pris une demi-journée, je suis allée là-bas et j'ai trouvé le métier de conseiller en insertion professionnelle. J'ai dit : "C'est ça que je veux faire" ».

L'action auprès des jeunes se décentre de la relation aidant-aidé pour s'inscrire dans une efficacité sociale. S'il s'agit d'accompagner, il n'est pas question « de ne rien faire ». Faire, c'est atteindre des objectifs institutionnels. Ce n'est pas « parler ». Il n'y a pas de place ici au regard soutenant (« Un jeune qui n'est pas positif, il sera obligé d'être positif ! Il n'a pas le choix avec moi. Je ne leur laisse pas le choix. »). Leur position est comparable à celle des conseillers ayant rencontré des difficultés pour entrer sur le marché de l'emploi. En devenant conseillers, ils sont sortis de l'assistance. Leur parcours devient, pour eux, un modèle d'exemplarité.

Sonia, conseillère âgée de 35 ans, quatre ans d'ancienneté, titulaire d'une maîtrise de psychologie du travail :

– « Moi aussi, je suis passée par la phase "orientation professionnelle", j'ai travaillé sur mon projet professionnel. J'étais bénéficiaire du RMI [revenu minimum

(10) Les sections d'enseignement général et professionnel adapté intégrées dans les collèges accueillent des élèves présentant des difficultés d'apprentissage graves et durables. Ils ne maîtrisent pas toutes les connaissances et compétences attendues à la fin de l'école primaire, en particulier au regard des éléments du socle commun.

d'insertion] et les bénéficiaires du RMI se doivent de travailler sur leur insertion" ».

– « La quantification, je ne sais pas. De mon travail, c'est bien ! Parce que moi, ça va me permettre de savoir où j'en suis, si j'ai évolué ou pas. Mais d'un autre côté, c'est vrai qu'il y a des choses où on n'y est pour rien ! Nous on a fait ce qu'on a pu ».

L'expérience de Sonia associe la proximité et la distance avec les « bénéficiaires ». Lorsque les jeunes sont toujours sans activité professionnelle, après plusieurs années d'accompagnement social, cela relève de leur responsabilité. « Devoir travailler sur son insertion » est un impératif qui contient à la fois l'obligation d'y souscrire et la légitimité de cette obligation. Il est posé ici comme la condition pour « s'en sortir ». Si la « bonne volonté » du jeune comme du conseiller ne suffit pas pour obtenir les résultats attendus, l'évaluation devient, pour le conseiller, le support permettant la mesure de sa valeur d'engagement salarial dans l'organisation.

Prise de position et dimension territoriale

Au-delà de cette dimension individuelle des parcours des conseillers, la dimension territoriale pèse également fortement sur les prises de position des professionnels. En effet, si cette dimension ne neutralise pas la prééminence de deux logiques d'intervention contrastées, elle les contraint fortement. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, la moindre pression exercée par les pouvoirs publics sur les objectifs chiffrés en matière de sortie en emploi, ainsi que des conditions de travail moins tendues (les difficultés sociales et sanitaires rencontrées par la population ainsi que les opportunités d'insertion professionnelle de ce territoire n'ont rien de comparables avec celles de la Seine-Saint-Denis ou même de l'Hérault), permettent aux conseillers qui s'inscrivent dans une logique militante de trouver leur place à la mission locale. Ils bénéficient de marges de manœuvre importantes au sein de leur structure (du point de vue du temps qu'il est possible de consacrer à un dossier difficile notamment) ainsi que d'un réseau partenarial solide, qui leur permettent de s'investir dans un accompagnement très proche pour les jeunes qu'ils jugent particulièrement vulnérables. À l'opposé, en Seine-Saint-Denis, la forte pression autour des objectifs de mise à l'emploi, ainsi que l'importance des dossiers de jeunes cumulant de très fortes difficultés sociales et sanitaires, contraignent et découragent fortement les professionnels s'inscrivant dans une logique militante.

Dans l'Hérault, les tensions importantes entre les différents échelons territoriaux (région, département, municipalités), entretiennent un flou important autour des objectifs des missions locales, ce qui donne un large poids à la direction de chaque mission locale mais aussi aux configurations locales d'acteurs au niveau municipal et intercommunal.

Dans ce territoire, les contrastes dans les objectifs donnés aux conseillers, et donc la place laissée à la logique militante ou à la logique techniciste, varient fortement en fonction des missions locales et du territoire dans lequel elles s'inscrivent. Ainsi, à Montpellier, l'incertitude qui règne autour des objectifs fixés à la mission locale, dans un contexte où les antagonismes locaux pèsent fortement sur les relations entre acteurs, incite chaque structure à se recentrer sur ses objectifs de base, dictés par l'État. La direction de la mission locale est, de fait, fortement sensible à la logique managériale et d'activation encouragée au niveau national. Cette orientation n'est pas sans poser de conflits à l'intérieur de la mission locale, particulièrement entre les anciens conseillers qui valorisent leur métier à travers une vision militante, qui se sentent isolés, sous-estimés, dénigrés, et les conseillers qui adoptent une perspective techniciste. Cette tension est également sensible dans les relations des conseillers militants à la direction. À Béziers, en revanche, l'importance et la qualité de fonctionnement du Réseau santé, regroupant l'ensemble des acteurs santé-social de la communauté de communes depuis 1993, apparaît comme un modèle pour les acteurs locaux. Les professionnels de la mission locale, qu'il s'agisse de la direction ou des conseillers, y font d'ailleurs systématiquement référence dans les entretiens. L'implantation de ce réseau a permis de dépasser les antagonismes locaux et de diffuser un modèle de prise en charge des populations en grande difficulté, notamment parmi les jeunes, qui valorise fortement une approche militante de l'accompagnement, un partage de valeurs communes qui se traduit fortement au sein de la mission locale.

Au-delà des questions d'identité professionnelle, cette variation de l'espace laissé au développement d'une logique militante ou techniciste influe beaucoup sur le public effectivement accueilli dans les missions locales. La présence régulière des enquêteurs au sein de ces structures et les rencontres avec les jeunes suivis ont été particulièrement éclairants à cet égard. En effet, c'est dans les missions locales laissant la plus grande place à une logique militante (en Ille-et-Vilaine et à Béziers) que l'on a pu rencontrer les jeunes dont le cumul des difficultés était le plus fort et qui semblaient les plus éloignés de l'emploi. L'accompagnement de ce type de public est renvoyé à d'autres structures plus proches de l'urgence sociale dans les autres territoires.



Conclusion

Dans un contexte historique marqué par l'impossibilité objective d'offrir un emploi à temps plein et durable à tous les travailleurs potentiels, et par le

refus politique de reconnaître cette réalité, les politiques d'insertion par l'emploi sont apparemment prises dans une situation paradoxale. D'un côté, elles rationalisent l'intervention auprès des publics afin qu'il y ait un retour à l'emploi, d'un autre côté, elles se confrontent aux réalités du monde de l'emploi qui ne peut donner un travail à ces publics alors qu'ils ont suivi un « parcours d'insertion » avec des « remises à niveau » et des « stages » en entreprise. Cette situation paradoxale ne fait que s'accroître mais les conseillers en mission locale ne refusent pas de mettre en œuvre les « politiques d'activation » des jeunes sans emploi. Toutefois, cette adhésion apparente n'est pas uniforme. Selon le parcours antérieur au sein du champ de l'action sociale, selon l'expérience

ou non d'une entrée difficile sur le marché de l'emploi, selon l'expérience de pratiques d'engagement politique, l'accord apparent s'accompagne de prises de position institutionnelle visant à manifester qu'il s'agit d'une gageure. Cependant, ces prises de position ont une résonance très différente en fonction de la configuration locale des dispositifs. L'existence d'une forme de consensus autour de valeurs partagées par les acteurs publics d'un territoire concernant l'importance d'un accompagnement global des populations en grande difficulté, et notamment des jeunes, favorise au sein des missions locales le développement d'une intervention de « proximité » (Roche, 2007), davantage en mesure de toucher les publics les plus éloignés de l'emploi.

Références bibliographiques

- Astier I., 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, collection Le Lien social.
- Autès M., 1998, *La relation de service identitaire ou la relation de service sans service*, *Lien social et Politiques*, « **Relation de service et métiers relationnels** », n° 40:47-54.
- Castel R., 1989, *La question sociale commence en 1349*, *Vie sociale*, mai:9-25.
- Castel R et Laé J.-F., 1992, *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales.
- De Robertis C., 1982, *Méthodologie de l'intervention en travail social*, Paris, Le Centurion, 3^e édition.
- Donzelot J., 2008, *Le social de compétition*, *Revue Esprit*, n° 349:51-77.
- Epstein R., 2009, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néomanagériales de l'État français », <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article1254>
- Franssen A., 2005, *État social actif et métamorphoses des identités professionnelles*, *Pensée Plurielle*, vol. 2, n° 10:137-147.
- Ion J., 1998, *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod, collection Technologie de l'action sociale.
- Labbé P., 2003, *Les bricoleurs de l'indicible, de l'insertion en général, des missions locales en particulier*, tome 1, Rennes, Apogées, collection Les Panseurs sociaux.
- Loncle P., 2011, *La jeunesse au local, comment analyser les spécificités locales dans les interventions publiques ?*, *Sociologie*, vol. 2, n° 2, <http://sociologie.revues.org/947>
- Martin C., 2008, *Qu'est-ce que le social care ? Une revue de question*, *Revue française de socio-économie*, n° 2:27-42.
- Mingione E., Oberti M. et Pereirinha J., 2002, *Cities as locals systems, in Social assistance dynamics in Europe, national and local poverty regimes* [C. Saraceno (ed.)], Bristol, the Policy Press:35-79.
- Moulière M., Rivard T. et Thalineau A., 1999, *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*, Paris, Syros/La Découverte.
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Paperman P. et Laugier S. (dir.), 2005, *Le souci des autres*, Éditions de l'EHESS.
- Roche P., 2007, *Les défis de la proximité dans le champ professionnel*, *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 3:63-82.
- Schwartz B., 1981, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.
- Thalineau A., 2002, *Être hébergé et travailler en centre d'hébergement et de réadaptation sociale, in Faire face et s'en sortir* (sous la dir. de Châtel V. et Soulet M.-H.), Éditions universitaires de Fribourg, vol. 2:221-228.
- Thalineau. A., 1994, « Le revenu minimum d'insertion : une politique sociale paradoxale. Analyse des effets sociaux de la pensée politique sur l'insertion », thèse de doctorat de sociologie sous la dir. de J.-P. Molinari, Nantes.
- Zunigo X., 2008, *L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes)*, *Sociétés contemporaines*, 2008, n° 70:115-131.