



HAL
open science

Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi

Lynda Lavitry

► **To cite this version:**

Lynda Lavitry. Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi. Colloque "Journées internationales de Sociologie du Travail", Jun 2009, Nancy, France. pp.12. halshs-00383140

HAL Id: halshs-00383140

<https://shs.hal.science/halshs-00383140>

Submitted on 12 Aug 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi

Lynda Lavitry
LEST

UMR 6123
Université de la Méditerranée / Université de Provence / CNRS
35, Avenue Jules Ferry 13626 AIX-EN-PROVENCE Cedex
Téléphone : (33) 04 42 37 85 26
Télécopie : (33) 04 42 26 79 37

lynda.lavitry@univmed.fr

Résumé

La rationalisation du travail des conseillers à l'emploi se traduit depuis 2006 par une personnalisation de masse et une individualisation de leur activité. Tandis que de nouvelles normes tendent à standardiser la relation « client », les activités liées au conseil et à l'orientation diminuent au profit de l'activation des dépenses sociales, et à terme, de l'indemnisation des chômeurs.

Mots-clés

Service Public de l'Emploi
Relation de service
Conseiller à l'emploi
Placement
Individualisation du traitement
Politiques de l'emploi
Activation

Le métier de conseiller à l'emploi connaît depuis 2005 des transformations importantes, qui passent à la fois par la « personnalisation¹ » du service et par la modification des normes de suivi des chômeurs.

La mise en place de l'individualisation du service (avec notamment un référent ANPE unique) engendre une forme nouvelle de rationalisation et un déplacement du traitement de masse vers de nouveaux enjeux : la volonté de rationalisation des processus liés à la relation individuelle avec le chômeur, et l'inscription de l'activation (concernant à la fois le contrôle et la nature de la recherche d'emploi) dans l'activité quotidienne des conseillers. Initiée en 2008, la fusion de l'ANPE et de l'ASSEDIC², respectivement en charge du placement des demandeurs d'emploi et de leur indemnisation, doit faire à terme du conseiller à l'emploi un « *conseiller personnel*³ », référent unique, chargé à la fois du suivi et de l'indemnisation des chômeurs.

Ces changements pourraient se traduire par un basculement du métier d'une logique de conseil vers une logique d'activation. A tout le moins, le mouvement de spécialisation professionnelle des débuts de l'Agence a laissé la place depuis les années 90 à la polyvalence des conseillers, gérant à la fois le traitement de l'offre (recueil des offres d'emploi auprès des employeurs) et demande (suivi des chômeurs), puis à un métier qui élargit aujourd'hui encore son champ d'intervention à l'indemnisation. Cette évolution tend à réduire l'expertise dans le domaine du conseil ainsi que le caractère social du traitement du chômage (diminution des aides à la formation, suivi des chômeurs sous-traités). En nous appuyant sur les premiers résultats d'une étude⁴ sur les transformations du service public de l'emploi, nous montrerons que la « personnalisation » introduite dans le service public de l'emploi reste calée sur le traitement de masse du chômage, mais s'accompagne de normes liées à l'activation (1). Ce type d'évolution crée des enjeux professionnels nouveaux, avec des pratiques

¹ Le terme de « personnalisation » est utilisé par l'institution dans son connotation positive visant à mettre les demandes personnelles de l'usager au cœur de l'organisation, dans un mouvement de « modernisation par l'usager » initié par les administrations publiques depuis les années 90, qui rompt avec le maintien à distance du public. En l'espèce, nous utilisons le terme d'individualisation pour désigner une politique publique de traitement du chômage prenant en compte le suivi régulier d'un même individu, une adaptation des dispositifs à certaines caractéristiques individuelles, et le fait pour les chômeurs d'avoir un interlocuteur identifié comme référent unique.

² Loi du 14 février 2008. En 2008, l'ex ANPE et Assedic comptent respectivement 27 000 et 15 000 agents titulaires. Les conseillers constituent 69% des effectifs avec un taux de féminisation de 73%. En région Paca, 60% des conseillers ont un niveau 2 (Bac+ 3 et 4) et 3 (Bac+2).

³ Rapport Malgorn, février 2009, groupe de travail sur l'insertion territoriale du nouvel opérateur, mis en place en juin 2008 par le conseil de l'instance nationale provisoire.

⁴ Les résultats présentés sont issus de deux enquêtes effectuées en région Paca : l'une, dans le cadre d'un Master recherche de sociologie, réalisée en 2007 pendant quatre mois dans deux agences ex ANPE, qui a combiné 16 entretiens individuels avec les conseillers et l'observation d'une vingtaine de rendez-vous professionnels, et une autre enquête en cours depuis 2008 dans le cadre d'une thèse de sociologie, qui a porté jusqu'à présent sur l'observation de 125 entretiens professionnels réalisés par 25 conseillers dans deux agences entre novembre 2008 et janvier 2009.

d'adaptation aux nouvelles normes intégrant des éléments de magistrature sociale⁵ ; elle met en jeu des questions d'identité professionnelle et un risque de déqualification, avec la rationalisation croissante induite par les outils (2).

1. Les nouveaux enjeux de la rationalisation

L'individualisation du traitement se développe dans un contexte d'activation des dépenses de protection sociale. L'activation désigne d'une part la restructuration des systèmes de protection sociale et d'imposition, pour réduire les dépenses sociales et inciter les chômeurs à réintégrer le marché du travail, d'autre part la flexibilisation des marchés du travail et la réduction du coût du travail pour inciter les entreprises à créer des emplois, l'ensemble formant un nouveau « cadre paradigmatique » qui inspire les débats publics dans la plupart des pays membres de l'OCDE (Barbier, 2006). Les dispositifs d'activation consistent en particulier à subordonner les allocations de chômage à un suivi plus strict de la recherche d'emploi.

1.1. Une « personnalisation » de masse

L'individualisation du service à l'ANPE est un processus continu depuis 1999 et s'accompagne d'une extension progressive des publics concernés et d'une intensification de la fréquence des rendez-vous. Faisant suite au Projet d'action personnalisé (PAP) qui instaurait en 2001 un suivi des demandeurs d'emploi tous les six mois, le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) mis en place en 2006 concerne tous les demandeurs d'emploi, remet en place le pointage physique (supprimé en 1982), augmente encore la fréquence du suivi, mais aussi la personnalisation. C'est la première fois dans l'histoire de l'Agence, marquée avant tout par le poids de la production statistique (Muller, 1991), qu'est institué le suivi, de surcroît mensuel, de chaque chômeur par un seul conseiller à l'emploi référent, garant de la mobilisation des outils d'aide au placement. Le suivi mensuel débute au quatrième mois d'inscription pour tous les demandeurs d'emploi des catégories 1 (recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein), 2 (recherche d'un emploi à temps partiel) et 3 (recherche d'un emploi saisonnier ou temporaire).

L'individualisation du traitement telle qu'elle a été définie et normée par le service public de l'emploi nous semble correspondre à une *personnalisation de masse*, car elle marque l'évolution d'une logique de rationalisation industrielle vers une forme de rationalisation professionnelle (Gadrey, 1994) prenant en compte la typification des cas et l'individualisation des solutions à partir de la relation spécifique entre un chômeur et son conseiller référent, en intégrant une formalisation accrue des procédures. Les éléments de personnalisation du dispositif

⁵ Nous reprenons ici la définition d'I. Astier selon laquelle la magistrature sociale est « un instrument nouveau de régulation sociale(...) combinant les principes d'égalité et d'universalité avec celui d'équité au regard des situations concrètes des personnes » (Droit et société 44/45-2000, p.85)

consistent à moduler le suivi des demandeurs d'emploi en fonction de catégories préconstruites donnant lieu à quatre parcours différenciés, suite à un profilage statistique effectué par l'ex-Assedic au moment de l'inscription du demandeur d'emploi (Georges, 2007). Profilage et parcours ont en commun le même objectif : accélérer la reprise d'emploi⁶, diminuer le chômage de longue durée et par conséquent la durée d'indemnisation. Tout au long des rendez-vous personnalisés du chômeur, la catégorisation en parcours guide l'évaluation du travail du conseiller référent : elle détermine le type de services ou prestations à lui prescrire, et la durée attendue du suivi. Le profilage a donc pour objectif de segmenter les publics et d'accélérer le processus de retour à l'emploi. Il s'agit également d'une personnalisation de masse au sens où la personnalisation heurte le fonctionnement de l'Agence, lié au traitement de masse du chômage, mais aussi à la crise économique⁷ : dans le cadre de notre étude, chaque conseiller suit en moyenne 150 demandeurs d'emploi, ce qui limite le caractère personnalisé et crée une perception d'intensification du travail, avec l'exposition mécaniquement plus importante à des publics faiblement employables, alors que son activité est mesurée à partir des résultats globaux de prises d'offres et de placements, non modulés en fonction des caractéristiques des chômeurs.

1.2. Logique d'activation et nouveaux outils

La mise en place du SMP s'accompagne d'un renforcement des dispositifs d'investigation et de sanction à l'égard des chômeurs inactifs dans leurs recherches. Dans la logique d'activation et de réduction du coût du travail, l'incitation pour les chômeurs à réintégrer le marché du travail passe également par l'« offre raisonnable d'emploi ⁸ », liée à des critères d'acceptation de mobilité géographique et de niveau de salaire qui se durcissent en proportion de la durée du chômage.

La notion de contrôle des demandeurs d'emploi est liée de manière ancienne aux modalités de placement public (Tuschszirer, 1999) : dès le début du 20^{ème} siècle, les politiques publiques de placement sont conditionnées par des opérations de classement et de tri entre les chômeurs « méritants » -chefs de ménage, mariés, ayant un passé

⁶ En témoigne le vocabulaire choisi pour le premier niveau de profil : « *trouver très vite un emploi* » pour la classification assedic et « *recherche accélérée* » pour la classification ex anpe.

⁷ Officiellement, le poids des portefeuilles est en moyenne de 85 demandeurs d'emploi par conseiller au niveau national. Pourtant, les chiffres recueillis pour notre étude sont à mettre en lien avec la forte augmentation du chômage en France, qui selon les prévisions INSEE (avril 2009) devrait atteindre 8,8% au deuxième trimestre 2009, contre 7,3% un an plus tôt, mais aussi avec les forts taux de chômage de la région Paca : au quatrième trimestre 2008, le taux de chômage y était de 9,3%, le troisième taux régional le plus important derrière les régions Nord et Languedoc-Roussillon.

⁸ Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008. L'Offre Raisonnable d'Emploi restreint le nombre d'offres à accepter à deux, et introduit des critères de définition d'une offre raisonnable, liés à la mobilité géographique et au niveau de salaire, qui se durcissent en proportion de la durée du chômage. Pour autant, la définition de la recherche active d'emploi reste à l'appréciation des conseillers, en dépit de ces nouvelles dispositions plus coercitives.

professionnel régulier- et les travailleurs occasionnels perçus comme indisciplinés (Larquier, 2000). De même, le pointage physique, rétabli avec le SMP, a perduré jusqu'en 1982.

L'intensification du suivi introduite par le SMP, portant à la fois sur la périodicité du pointage et sur le contrôle des démarches de recherches d'emploi⁹, qui va de pair avec un élargissement de l'éventail des sanctions, rend la responsabilité des conseillers à l'emploi d'autant plus décisive qu'elle peut être le point de départ d'une suspension de l'indemnisation par l'Assedic des chômeurs bénéficiaires de l'ARE (Allocation de Retour à l'Emploi) ou de l'ASS¹⁰ (Allocation de Solidarité Spécifique). Hormis l'absence à la convocation mensuelle, qui est traitée de manière automatique (l'absence à une convocation entraîne l'envoi automatique d'un avertissement avant radiation ; s'il n'est pas suivi d'une justification – rendez-vous médical, entretien d'embauche – examinée par les directions de l'Agence, la radiation est prononcée pour une durée de deux mois), les autres motifs de manquements, comme le refus d'emploi ou l'insuffisance de recherche d'emploi, relèvent de l'évaluation du conseiller ex ANPE référent.

Les impératifs gestionnaires liés à l'individualisation du suivi s'incarnent également dans de nouveaux outils, visant à faciliter l'application de l'Offre raisonnable d'emploi. Parmi ces outils, figure un guide de bonnes pratiques, déployé en février 2008, dont l'objectif est « *d'homogénéiser nos pratiques, mais sans remettre en cause les marges de manœuvres utiles*¹¹ ». Il y est notamment recommandé de définir deux types de projets de métiers pour les parcours de recherche : un métier qui permettra de retrouver le plus rapidement un emploi et un métier nécessitant une démarche projet à moyen ou long terme. Dans la deuxième étape dite de « *mise en relation* », il est aussi demandé d'élargir la recherche, géographiquement ou par rapport aux autres métiers, « *si nous ne trouvons pas d'offre disponible* ».

Un autre logiciel apparu en 2008 agrège des données statistiques (offres et demandes d'emploi, effectifs salariés et recrutements) pour obtenir une photographie des métiers qui recrutent, des zones géographiques où certains secteurs d'activité sont davantage représentés. Confrontant le

⁹ Avec la mise en place en place du SMP, la périodicité du pointage et du contrôle en France est inférieure à celle du Royaume-Uni (toutes les deux semaines) et du Danemark (hebdomadaire sans pointage physique) mais supérieure à celle de l'Allemagne, où la fréquence des contrôles est de six fois par an en moyenne, in Besson E., *Accompagner vers l'emploi, les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni*, Rapport remis au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, juillet 2008, 40 p.

¹⁰ Depuis le décret du 2 août 2005, complété par la circulaire du 5 septembre 2005, l'insuffisance de recherche d'emploi ou le refus d'emploi entraîne une radiation par l'ex ANPE de quinze jours à six mois, et pour les bénéficiaires de l'ARE, une suspension par l'Assedic de 20 % de l'allocation pendant une durée de deux à six mois. L'absence à une convocation de l'ex ANPE pour un entretien obligatoire relève depuis le décret du 2 août 2005 d'une catégorie supérieure de sanction : elle entraîne une radiation de l'ex ANPE d'une durée de deux mois, et pour les bénéficiaires de l'ARE, une suspension par l'Assedic de la totalité du versement de l'allocation dont la durée peut aller jusqu'à deux mois.

¹¹ Site Intranet de l'Agence

demandeur d'emploi à une réalité objectivée de l'état d'un secteur, cet outil doit constituer un levier de la relation dans la négociation pour l'acceptation d'une offre : face à la «réalité du marché», le demandeur d'emploi peut être amené à revoir plus vite ses prétentions salariales, à augmenter sa mobilité géographique ou encore à envisager un déménagement ou une réorientation professionnelle vers des métiers connexes. Ces différents logiciels apparaissent donc comme la traduction opérationnelle des nouvelles dispositions d'activation.

2. Enjeux professionnels et dilemmes

2.1. Des pratiques d'adaptations aux nouvelles normes

En raison de la personnalisation du service et de l'ouverture du SMP à tous les publics, les conseillers sont de plus en plus confrontés aux problèmes sociaux des chômeurs mais ils peuvent de moins en moins en tenir compte, et y opposer avant tout une expertise du placement, or celle-ci est peu adaptée aux publics « éloignés de l'emploi », qui constituent une part non négligeable de leurs portefeuilles¹², malgré la mise en place du profilage devant permettre une sélection des chômeurs les plus employables. Le SMP a donc accru la tension entre les normes organisationnelles et professionnelles (Boussard, 2005). La personnalisation accroît la charge mentale dans la confrontation aux implaçables, mais aussi à tous ceux qui ne correspondent pas aux normes de la recherche d'emploi ; on assiste à une intériorisation, par la majorité des conseillers, de l'accélération des processus : « *aujourd'hui, un demandeur d'emploi qui dit qu'il veut faire une formation qui dure plus de six mois, ça rend nerveux, surtout si ce n'est pas un métier en tension* » explique un conseiller. De même pour les chômeurs qui passent des concours, astreints à l'obligation de « *chercher sur une autre piste en attendant* ». Même si les conseillers ne sont pas évalués directement sur ces critères, la norme du retour à l'emploi rapide prédomine. Elle correspond aussi à des enjeux professionnels : il s'agit d'éviter de garder dans leur portefeuille des personnes à qui ils n'ont « *rien à proposer* ». De plus, même s'ils n'ont pas à justifier du type de prescription¹³ choisie, les conseillers sont tenus d'inscrire le demandeur d'emploi dans une série d'actions correctives : un demandeur d'emploi qui cherche un emploi dans un métier rare mais ne présente pas de freins sociaux est donc dans cette logique considéré comme un cas difficile à traiter. Toutefois, dans la mesure où ils conservent une marge de manœuvre importante pour mener les entretiens et déterminer avec le chômeur les démarches à

¹² Fin décembre 2008, les bénéficiaires du RMI représentaient 12,9% des chômeurs inscrits et 14, 9% en région Paca. Le niveau majoritaire de formation des chômeurs inscrits en France est le niveau V (CAP-BEP). Dans l'une des agences que nous avons suivie, 27% des demandeurs d'emploi sont des bénéficiaires de minima sociaux et 53% ont une qualification de niveau V.

¹³ La prescription désigne notamment la sous-traitance auprès d'organismes mandatés par l'ex ANPE (centres de formation, associations), de prestations pour les situations qui ne relèvent pas d'une employabilité directe du chômeur

entreprendre, l'évaluation de leurs activités garde essentiellement un caractère quantitatif (demandeurs d'emploi reçus dans les temps, nombre d'offres proposées, nombre de prestations prescrites aux demandeurs d'emploi). La rationalisation de la conduite des entretiens reste relative car elle s'accompagne de pratiques d'adaptations.

En matière de contrôle de la recherche d'emploi, la définition d'une employabilité médiane ou évolutive, le jugement sur des comportements de recherche d'emploi plus que des actes de recherche, vont notamment guider les conseillers pour ajuster leurs pratiques et s'éloigner ou non des normes fixées par l'institution. C'est ainsi qu'en situation d'entretien, aucun conseiller observé n'a demandé de justificatifs de la recherche : « *de toute façon, la plupart de notre activité est basée sur du déclaratif, et quelqu'un qui essaye de m'arnaquer, je m'en rends compte et là j'essaye de creuser* » juge une conseillère interrogée sur la non-demande de justificatifs, qui semble correspondre à la préservation d'un domaine d'expertise. L'Offre Raisonnée d'Emploi, qui est officiellement entrée en vigueur depuis août 2008 et a fait l'objet d'une circulaire en novembre 2008, n'est pas appliquée en l'état, mais plutôt utilisée dans des cas où le conseiller a des doutes sur le caractère réel et sérieux des recherches menées. De plus, son application suscite de la méfiance : « *il va falloir être très attentif à ce qu'on rentre dans le profil, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui ; si j'écoute les demandeurs d'emploi, la plupart sont prêts à accepter n'importe quoi, il faudra leur faire comprendre l'enjeu qu'il y a derrière* ».

Plusieurs facteurs expliquent ces résultats : d'abord le caractère même de l'activité de conseiller, s'intégrant dans le domaine de la relation de service immatérielle et relationnelle, qui se caractérise, plus que toute autre, par un écart entre le travail prescrit et le travail réalisé ; les conseillers, en situation de face-à-face, sont constamment amenés à réaliser des arbitrages entre les orientations et objectifs fixés par la hiérarchie, la spécificité de la demande du bénéficiaire incarnée par sa présence physique, sa subjectivité, et leur propre représentation de leur mission. De ce point de vue, les salariés sont amenés à prendre en charge les « événements » (Zarifian, 1995) co-substantiels aux activités de service, à faire face aux situations dans leur hétérogénéité.

La réticence de la majorité des conseillers à appliquer le contrôle et la sanction provient également des sources théoriques d'un métier rattaché au registre de l'aide et de l'orientation professionnelle (« *en formation, on t'explique bien qu'il faut obtenir l'adhésion du demandeur, sinon on court à l'échec* » explique une conseillère). Ce registre de l'aide est renforcé par le rôle social attendu d'une activité exercée majoritairement par des femmes, qui représentaient 75 % des effectifs de la filière conseil en 2006.

D'autre part, le contrôle renforcé s'avère, dans les faits, complexe à mettre en œuvre car les conseillers n'ont pas les moyens matériels de vérifier la réalité des « *actes positifs de recherche d'emploi* » auprès de tous les employeurs. Le caractère peu opératoire de cette injonction au contrôle est d'ailleurs pointé par la majorité des conseillers interrogés : « *C'est pas facile de prouver que la personne ne cherche pas. Il te dira*

toujours : 'oui, j'ai fait des candidatures, il m'a pas répondu'...Voilà. Donc il va falloir soit qu'il loupe un rendez-vous, soit monter un dossier contre lui pour prouver qu'il veut pas suivre de prestation, ou qu'il veut pas être aidé, ou qu'il refuse tout ce qu'on lui propose, donc ça demande pas mal d'endurance ! » explique une conseillère. Comme les conseillers n'ont de véritable contrôle ni sur le comportement des chômeurs, ni sur les offres, ni sur le marché de l'emploi, il semble que la pratique de l'intermédiation soit donc condamnée le plus souvent à une forme de relation inaboutie ou de pratique « magique » (Divay, 2001), et de tension entre normes socio-cliniques et socio-techniques. La culture professionnelle des conseillers semble dès lors marquée par la relative impuissance du statut d'intermédiaire, ce qui expliquerait que les pratiques, à l'intérieur d'un cadre homogène et uniforme, s'écartent des normes dans un travail d'ajustement des rôles bureaucratiques et sociaux (Dubois, 2003) pour produire des éléments de magistrature sociale (Weller, 2000).

A la radiation pour refus d'emploi ou insuffisance de recherche d'emploi, la plupart des conseillers préfèrent des stratégies plus neutres évitant une mise en cause directe dans le face-à-face avec le chômeur : des stratégies d'usure (envoi de nombreuses offres suscitant des radiations pour absences à convocations en cas de motif d'absence non valable) ou de relégation (envoi sur un accompagnement qui se traduit par une radiation pour refus de formation si la personne ne se rend pas au rendez-vous).

On note toutefois une évolution progressive des perceptions sur la légitimité des pratiques de radiation : au début de la mise en place du SMP, un seul des conseillers interrogés déclarait avoir demandé une radiation pour refus d'emploi ou insuffisance de recherche d'emploi ; deux ans plus tard, presque la moitié des conseillers (10 sur 25) déclarent avoir été à l'origine de 1 à 5 radiations sur un an, un quart ont initié 5 à 10 radiations et un autre quart de 10 à 15 radiations.

Les pratiques d'adaptations concernent également les normes liées au suivi des chômeurs : au lieu de la réception physique mensuelle, les conseillers font des entretiens par téléphone et des saisies d'entretien dites « de régulation » avec les demandeurs d'emploi jugés suffisamment actifs dans leurs recherches ou qui ont des problèmes de mobilité, ce qui évite l'envoi automatique d'un avertissement ; ils modulent aussi la durée des entretiens en fonction du nombre de personnes et de la nature des problématiques, une série d'adaptations qui renvoie à la réintégration de la dimension relationnelle. Quant aux outils récents liés aux « bonnes pratiques », ils ne sont pas couramment utilisés, soit parce qu'ils sont jugés déjà obsolètes et donc non crédibles en situation d'entretien (c'est le cas du logiciel de statistiques sur le bassin d'emploi) ou parce que l'ensemble des préconisations liées aux « bonnes pratiques » sont jugées irréalisables dans le cadre d'un entretien de 20 minutes. La mise en parcours est également considérée par la plupart des conseillers comme un instrument avant tout statistique, qui n'a pour objet que de confirmer leur diagnostic issu de l'entretien en face-à-face et qui est d'ailleurs régulièrement actualisé au gré des besoins du conseiller, ce qui fausse en partie sa vocation de diminution des délais à partir d'un parcours donné.

Il semble donc que les derniers outils visant l'homogénéisation des pratiques d'entretien soient perçus comme peu opérationnels ou concurrents par rapport à leur propre expertise.

2.2. L'élargissement à de nouveaux champs de compétences : enrichissement ou risque de déqualification ?

Malgré l'autonomie dont ils disposent sur la manière de mener les entretiens individuels de suivi et les prescriptions sur les actions à réaliser, la perception globale des conseillers est celle de marges de manœuvre qui se réduisent avec les nouvelles normes induites par le SMP. Si elle a réhabilité l'expertise technique du conseiller dans le cadre d'une relation personnalisée, un retour rapide à l'emploi et une priorité donnée au placement, la mise en place du suivi mensuel a aussi accru la crainte d'une déqualification.

Cette crainte est d'abord alimentée par la charge des portefeuilles, que résume une conseillère: *« Je pense que ce qui ne va pas en ce moment, c'est qu'on en a trop. On aurait 40 à 60 personnes avec le système qu'on a, ça irait. Moi j'en ai 140 et je ne fais pas partie de celles qui en ont le plus. Je me sens un peu étouffée par ça. J'essaie de respecter les échéances, car il y a beaucoup de personnes qui apprécient d'être convoquées tous les mois, mais ça se fait au détriment du conseil »*. Cette montée en charge entraîne une diminution des temps d'entretiens de 30 à 20 mn, créant la perception d'une augmentation globale de la charge de travail due à l'individualisation : *« avant le SMP, c'est vrai qu'on était sur du flux, mais c'était le matin, et l'après-midi, tu pouvais souffler, t'avais le temps de travailler sur tes dossiers ; là, souvent, je suis en réception toute la journée et quand j'ai soi-disant du temps autonome, c'est pour gérer mon portefeuille et faire de la gestion de convocations. Je n'ai plus le temps pour m'informer, travailler sur des dossiers transverses »* témoigne une conseillère. Ajoutée à la charge des portefeuilles, la mise en place des parcours crée une incitation à la prescription, c'est-à-dire à la sous-traitance auprès d'organismes mandatés par l'ex ANPE (centres de formation, associations), de prestations pour les situations qui ne relèvent pas d'une employabilité directe du chômeur. Cette incitation à la prescription est perçue négativement car elle ne permet pas d'utiliser les compétences internes, mais aussi parce qu'elle s'accompagne d'une diminution des autres leviers : les crédits à la formation se raréfient et sont ciblés sur des secteurs en tension, tandis que les accompagnements spécifiques pour les plus fragiles deviennent moins nombreux et payants, à l'instar des stages d'alphabetisation. Une autre conséquence de la charge des portefeuilles est la diminution du temps dédié aux relations avec les entreprises, ce qui, selon les conseillers interrogés, a un impact négatif sur le nombre d'offres recueillies.

Parallèlement à ce constat global d'une limitation des possibilités d'accompagnement et de formation, le risque d'une perte d'expertise sur le conseil à l'emploi se focalise sur la sous-traitance d'actes qui étaient jusqu'à présent dans leurs sphères d'activité : ainsi, la création en 2007

des plate-forme téléphoniques qui remplacent l'accueil téléphonique dans chaque agence engendre pour certains la crainte de perdre la main sur le statut à donner aux absences à convocation et la responsabilité individuelle du contrôle, et de perdre ainsi la marge de manœuvre relationnelle permettant une adaptation des pratiques, d'autant que le temps moyen de traitement d'un appel ne doit pas excéder cinq minutes. De même, la mise en place expérimentale en 2009 de plate-formes d'équipes professionnelles dédiées à la prospection des entreprises est perçue par la majorité comme une remise en cause d'un fondement du métier, celui de la polyvalence de la relation avec les demandeurs et les employeurs pour assurer l'intermédiation. Enfin, la mise en place en 2009 d'une plate-forme chargée de coordonner et contrôler les relations avec les structures vers lesquelles les conseillers envoient les chômeurs de leurs portefeuilles, s'est traduite par la perte de la relation directe avec les prestataires. Si l'une des raisons de cette nouvelle organisation est de tirer les conséquences de l'augmentation de la charge de travail en simplifiant les processus, une majorité de conseillers s'interrogent sur la perte de sens qu'engendre le retrait d'outils d'expertise qui étaient jusqu'à présent sous leur contrôle.

La fusion ASSEDIC-ANPE alimente également cette crainte d'une déqualification : malgré les avantages potentiels liés à la simplification des démarches pour le demandeur d'emploi et le fait de pouvoir assurer une prise en charge globale en élargissant leurs compétences à l'indemnisation sur un premier niveau d'information, et si l'objectif est de soulager les portefeuilles des agents ex ANPE en intégrant les agents ex Assedic, il subsiste le risque pour certains conseillers ex ANPE de voir leur identité professionnelle diluée dans ce nouveau métier unique de liquidateur-prescripteur, avec l'exercice d'une coercition encore accrue.

Conclusion

Le SMP répond à une préoccupation souvent mise en avant dans les études antérieures (Houzel, Outin, 2000) : le fait pour les conseillers de consacrer une partie jugée trop importante de leur activité à « faire du social » et à délaissier ce qui relèverait de leur technicité. Cependant, les normes du SMP apparaissent plutôt adaptées à un chômeur « médian », ne nécessitant pas de prise en charge spécifique, alors que le traitement de la majeure partie de leur public requiert une approche complexe, singulière et inscrite dans la durée.

La montée de l'activation et des outils de rationalisation de la pratique des entretiens, parallèlement à la perte d'autres outils permettant le « traitement social des pauvres » (Dubois, 2003), entraîne des dilemmes auxquels les conseillers répondent par des pratiques d'ajustement des normes. Face à la double contrainte d'une responsabilité morale de la radiation et d'une menace de déqualification par des publics pour qui ils ne peuvent « faire leur métier », nombre d'entre eux mettent en œuvre une magistrature sociale adaptée à des échelles locales de sanctions. Ces pratiques ne sont pas pour autant homogènes : elles se répartissent

suivant une polarisation entre conseillers « militants » et « techniciens » (Lavitry, 2009), les uns inscrivant leurs pratiques dans un registre d'intercompréhension susceptible de s'éloigner des normes pour s'adapter aux singularités des situations, les autres dans un registre de technicité et de rappel des règles inhérentes à l'égalité de traitement.

Il conviendrait d'analyser cette polarité à la lumière de l'émergence d'une rationalisation professionnelle d'« entreprise privée » (Gadrey, 1994) provoquée par la fusion entre l'ex Assedic, régie par le droit privé, et l'ex ANPE, assimilable à un service public, et par là même, de dessiner les nouveaux enjeux d'un métier soumis à de profondes mutations.

Bibliographie

Barbier J.-C., « The French activation strategy in a European comparative perspective », in Serrano Pascual A., Magnusson E., (ed.), *Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2006, pp. 145-172.

Boussard V., *Au nom de la norme, les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, L'Harmattan, coll Logiques sociales, 2005, 224 p.

Divay S., « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, 2001/2, Tome XXXVII, pp. 153-159.

Dubois V., *La vie au guichet, Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003, 202 p.

Gadrey J., « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *Revue Française de Sociologie*, n°35-2, volume 35, 1994, pp.163-195.

Georges N., « Profiler les chômeurs ? », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études pour l'emploi, n°44, juillet 2007.

Houzel Y, Outin J.-L., Ramaux C., « Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi » in *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Cahiers Travail et Emploi, Paris, La Documentation Française, 2000, 204 p.

Larquier G., « Emergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au 20^{ème} siècle », *Travail et emploi*, n°84, octobre 2000, pp. 33-45.

Lavitry L., « De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation du service », *Travail et Emploi*, à paraître.

Muller M., *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991, 186 p.

Revuz C., « Ecouter les chômeurs pour comprendre le rapport au travail ? », *Education permanente*, n°117, 1993, 47-66.

Tuschszirer C., Daniel C., *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

Weller J.-M., « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, n°44-45, 2000.

Zarifian P., *Le travail et l'événement*, Paris, L'Harmattan, 1995.